



Hungary-Croatia
IPA Cross-border Co-operation Programme



DUNICOP

Jog – Régiók – Fejlesztés

**Drinóczy Tímea,
Novák Barnabás (szerk.)**

Jog – Régiók – Fejlesztés

**Drinóczi Tímea – Novák Barnabás
(szerk.)**

Pécs – Eszék

2013

Jog – Régiók – Fejlesztés

© szerkesztők

Dr. habil. Drinóczi Tímea, PhD, egyetemi docens, Pécsi
Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi
Tanszék, 2013

Novák Barnabás, doktorandusz hallgató, Pécsi Tudományegyetem,
Bölcsészettudományi Kar, Nyelvtudományi Doktori Iskola, 2013

© Szerzők, Dunja Duić, Mohay Ágoston, Tunjica Petrašević, Ivana Barković Bojanić, Katarina Marošević, Kiss Tibor, Jelena Dujmović, Ana Đanić, Rózsás Eszter, Pálné Kovács Ilona, Pánovics Attila, Rajko Odobaša, Anita Blagojević, Drinóczi Tímea, Kocsis Miklós, Boris Bakota, Fábián Adrián, Boris Ljubanović, Ercsey Zsombor, Emina Jerković, Renata Perić, Szilovics Csaba, Peres Zsuzsanna, Miro Gardaš, Jelena Roškar, Višnja Lachner, Josip Vrbošić, Marko Petrak, Nikol Žiha, Jusztinger János, Ivana Tucak, Visegrády Antal, Kecskés László, Kovács Kolos, Mirela Župan, Czoboly Gergely, Paula Poretti, Kőhalmi László, Barbara Herceg, Igor Vuletić, Kovács Erika, Mario Vinković, Bankó Zoltán, Kajtár Edit, Helga Špadina, Márton Mária, Dubravka Klasiček, Nataša Lucić, Dubravka Akšamović, Király Lilla, Kecskés András, Zvonimir Jelinić, Komanovics Adrienne, Nives Mazur Kumrić, Biljana Činčurak Erceg, Szappanyos Melinda, Tilk Péter, Horváth Zsuzsanna, Jelena Legčević, Novák Barnabás, 2013

Lektorálta

Prof.dr.sc. Rajko Knez, az európai jog egyetemi tanára, Maribori
Egyetem, Jogi Kar, Szlovénia

Prof.dr.sc. Nada Bodiřoga Vukobrat, az európai jog egyetemi tanára,
Rijekai Egyetem, Jogi Kar, Horvátország

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

© Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Eszéki J.J.
Strossmayer Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013

Szerkesztőbizottság

Dr. Kecskés László, egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem Állam- és
Jogtudományi Kar
a MTA I. tagja

Dr. Igor Bojanić, egyetemi tanár, Eszéki J.J. Strossmayer Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

prof.dr.sc. Eduard Kunštek, egyetemi tanár, Rijekai Egyetem, Jogi Kar

Dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet, egyetemi docens, Pécsi
Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó
biztoshelyettes

Dr. Vörös Imre, a MTA I. tagja,
MTA Jogtudományi Intézet, Budapest

Dr. Zvonimir Lauc, egyetemi tanár, Eszéki J.J. Strossmayer Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

Dr. Visegrády Antal, egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem Állam-
és Jogtudományi Kar

Dr. Mirela Župan, egyetemi docens, Eszéki J.J. Strossmayer Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

Dr. Drinóczi Tímea, egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Állam-
és Jogtudományi Kar

prof.dr.sc. Mario Vinković, egyetemi docens, Eszéki J.J. Strossmayer
Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

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:

978-953-6072-78-1 (online)

Felelős kiadó:

Dr. Kecskés László és Dr. Igor Bojanić

Nyomdai kivitelezés:

Kódex Nyomda Kft.

7627 Pécs, Rigóder út 29

Felelős vezető: Simon Béla

A Horvát Köztársaság Elnökének Ajánlása

Megtiszteltetés ajánlást írni olyan, egymás után kiadott kötetekhez (konferencia kiadványokhoz), amelyek koherens és konzisztens kutatómunkát tükröznek, illetve erőteljes és jól megalapozott együttműködést jelenítenek meg a két szomszédos egyetem között. A Pécsi Tudományegyetem és az Eszéki J.J Strossmayer Egyetem az IPA együttműködést az EUNICOP program keretein belül kezdte meg. Horvátország akkoriban nem volt az Európai Unió tagállama, de elmondhatta, hogy a jogrendszerét a lehető legnagyobb mértékben közelítette az *acquis communautaire*-hez. Ez azonban még nem volt elegendő; bizonyítani kellett azt is, hogy az *acquis*-t a gyakorlatban is tudjuk alkalmazni. Az olyan államok standardjainak és megoldásainak tudományos elemzése, amelyeknek már volt gyakorlata az *acquis* implementálásában, elengedhetetlennek bizonyult az *acquis* olyan átvételéhez, amely a benne lévő *ratio legis* megvalósítását lehetővé tette. E problémák és felismerések voltak a témái a két ezt megelőzően kiadott kötetnek, amelyek kiváló alapot adtak a kutatási terület egyidejű szűkítésére és bővítésére is.

E tanulmánykötet, amelynek címe „Jog – Régiók – Fejlesztés” a regionális fejlesztés és a környezetvédelem témakörében írt írásokat foglalja magában, amelyek nemcsak szűk értelemben vett jogi, hanem közgazdaságtani megközelítéseket is alkalmaznak.

Horvátország nemrégiben az EU tagjává vált. A történelmi körülmények következtében Magyarország Horvátország előtt csatlakozott az Unióhoz. Magyarország teljes erővel támogatta és bátorította a Horvát Köztársaságot abbéli törekvésében, hogy az uniós csatlakozás követelményeit teljesíteni tudja. Magyarország az uniós elnökségének (2011 első féléve) 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 formái is elősegítenek. Ma, a határok nélküli Európában az Eszék és Pécs közötti határon átnyúló együttműködés jelentősége egyre növekszik. Végezetül, emlékeztetek arra, hogy e kötet megjelenését az Európai Unió a Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Programon keresztül támogatja, amely azt is jelenti, hogy az Unió Eszéket és Pécszet a jogtudomány olyan központjaiként ismeri el,

amelyek képesek a regionális fejlesztés és a környezetvédelem különféle aspektusai értő elemzésére.

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, 2013. október 10.

Prof.dr.sc. Ivo Josipović

*Sólyom László, Magyarország Volt Elnöke ajánlása
a Pécsi Tudományegyetem és az eszéki J.J. Strossmayer Egyetem
által közösen vezetett DUNICOP projekt konferencia kötetéhez
Budapest, 2013. november*

1. Szívesen csatlakoztam Josipović elnök úr gesztusához, aki a pécsi és az eszéki jogi karok közös kutatásairól készült kötetekhez ajánlást írt. Ő ezt minden egyes könyvhöz megtette; én viszont most mind a három kutatási beszámolót egyszerre láthatom. A korábbi államfői ajánlások értelemszerűen Horvátország uniós csatlakozásának jegyében álltak – hiszen maga a projekt is európai uniós pályázaton nyugszik. A két egyetem kooperációja egyaránt demonstrálta Horvátország felkészülését és érettségét a tagságra, valamint a két ország együttműködését – mondhatnám együttműködését nem hivatalos, nem államközi, hanem civil szinten, egyszersmind példát adva a régiók közti kapcsolatra. Noha államelnökségünk ideje csak rövid időre esett egybe, ezeknek a köteteknek a szimbolikáját talán erősíti, hogy 2010 áprilisában éppen Pécsen, az egykori egyetem helyén tárgyalt a magyar, horvát és a szerb államfő, többek között olyan témákról, amelyek az eszéki és a mai pécsi egyetem közösen dolgozott. Az Európai Unió és környezetvédelem mellett ilyen például a nemzeti kisebbségek kollektív jogainak, vagy a kettős állampolgárságának kérdése. A pécsi találkozón deklarálták az elnökök azt is, hogy elfogadják, és az Unióban propagálni fogják (az állampolgárságtól független) kulturális nemzet fogalmát.

2. A három tanulmánykötet tükrözi a kutatás szinte önszervező tematikus fejlődését. Az első év a nagyon általános, „határon átnyúló” (közös?) jogi témákkal foglalkozott. A második is „korszakunk jogi kihívásaival” foglalkozik. Ezek közé valóban minden belefér. Az magától értetődik, hogy minden évben a munka legalább felét az EU köti le; más témák viszont ismételten előjönnek, mint az önkormányzatok, környezetvédelem, régiók. Így a tanulmányok egy része meg is előlegezi a harmadik év összpontosítását a regionális kormányzásra. Érdekes a második kötetben a magánjogi témák nagy súlya – ez azután a harmadik év témájánál fogva is egyszeri fellobbanásnak látszik. Látható, hogy az évente megszületett mintegy harminc tanulmány megmozgatta a két jogi kar egészét. Ezt nemcsak a témák gazdag sokfélesége, hanem az is mutatja, hogy az írások szinte kivétel nélkül többszerzősek, horvát-magyar részvétellel. Tehát itt valóban

dialógus folyt, egymás gondolkodásmódjának, felkészültségének, módszertanának, preferenciáinak megismerése.

3. S itt érünk el az egész közös, uniós támogatású munka kulcsához és értelméhez: teremthet-e az Európai Unió közös kultúrát? Ez a kérdés Pécs-Eszék viszonyában éppen úgy különösen érdekes, mint horvát-magyar viszonylatban. Hiszen itt még nem halt ki teljesen egy korábbi közös kultúra – s ennek a kultúrának jogi része éppen azért kínálhat sajátos tanulságokat, mert Horvátország a Magyar Királyságon belül mindig is saját államjogi jogállással rendelkezett. A közös kultúrán persze nem az egykori Magyarországra gondolok, nem is Monarchiára, hanem arra a közép-európai kultúrára, amelyet ma nevezhetnek közép-kelet-európainak, de amelynek határai – másokhoz hasonlóan – újra és újra kibukkannak az Európai Unió észak-déli és kelet-nyugati törésvonalai alól. Ez az örökség akkor is hat, ha nem tudunk róla, vagy ha nem akarunk tudni róla. Viszont a kérdés az, hogy van-e ereje ahhoz, hogy megújulva, saját színnel hozzájáruljon az EU-n belül új (jogi) kultúrához. Márpedig a beleszólásnak a szavazati kvótákon egyfelől, és másfelől az egyes kulturális teljesítmények kiszámíthatatlan hatásán kívül éppen a jog területén sajátos átmeneti lehetőségei vannak. A jogi kultúra teljesítményei ugyanis intézményesülhetnek.

Beszélünk közös európai alkotmányos hagyományról – az Európai Bíróság is hivatkozik rá. A mai intenzív kommunikáció eddig soha nem volt esélyt ad arra, hogy például egyes alkotmánybírószáki döntések alkotmányos kölcsönzések tárgyai legyenek; de hasonlóképpen befolyást gyakorolhatnak kormányzási jó gyakorlatok éppúgy, mint a kerülendő példaként állított rosszak. Ezek megszilárdulhatnak különféle testületek soft law-jában éppúgy, mint átvételek útján. A pécsi-eszéki együttműködés egy kis határrégió laboratóriumában kísérletezik a közös kultúrával. A projekt honlapján követhető a nem egyszer váratlan helyről érkező nemzetközi lekérdezés: ez a munka nincs a régióba bezárva. Az olvasó, akinek továbbgondolásra ajánlom a szerzők munkáját, maga is alakítója lesz a jogi kultúrának.

Budapest, 2013 november

Sólyom László

Tartalom

ELŐSZÓ	13
Regionális kormányzás: regionális fejlesztés	
DUNJA DUIĆ – MOHAY ÁGOSTON – TUNJICA PETRAŠEVIĆ: A régiók képviselete és lehetőségei az Európai Unióban	17
IVANA BARKOVIĆ BOJANIĆ – KATARINA MAROSEVIĆ – KISS TIBOR: Regionális fejlődés Horvátországban és Magyarországon: jelenlegi helyzet és a jövőbeni perspektívák.....	41
JELENA DUJMOVIĆ – ANA ĐANIĆ – RÓZSÁS ESZTER: Horvátország és Magyarország lehetőségei az EU Strukturális Alapjainak felhasználására a regionális fejlesztés terén	65
PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: A kormányzás és a fejlesztéspolitika kölcsönhatásai.....	91
PÁNOVICS ATTILA – RAJKO ODOBAŠA: Az NGO-k aktív és hatékony részvételének feltételei a területfejlesztési politikában	105
Regionális kormányzás: helyi önkormányzatok	
ANITA BLAGOJEVIĆ – DRINÓCZI TÍMEA – KOCSIS MIKLÓS: Az átláthatóság elve a horvát és a magyar helyi és regionális szinteken	125
BORIS BAKOTA – FÁBIÁN ADRIÁN – BORIS LJUBANOVIĆ –: „Határtalan” önkormányzati együttműködés Horvátországban és Magyarországon.....	157
ERCSEY ZSOMBOR – EMINA JERKOVIĆ – RENATA PERIĆ – SZILOVICS CSABA: A helyi és regionális önkormányzatok gazdálkodásáról.....	171
Regionális kormányzás: történeti megközelítés	
PERES ZSUZSANNA – MIRO GARDAŠ – JELENA ROŠKAR: Nagybirtokok Baranya megyében a 18-19. században	205
VIŠNJA LACHNER – PERES ZSUZSANNA – JOSIP VRBOŠIĆ: A helyi önkormányzatiság genezise és fejlődése a dualizmus időszakában	227
MARKO PETRAK – NIKOL ŽIHA – JUSZTINGER JÁNOS: A helyi jogok globális forrásai – az „igazságos ár” példája	253

Környezetvédelem: jogi megközelítés

IVANA TUČAK – VIŠEGRÁDY ANTAL:

Az alsó- és felsőszintű bíróságok szerepe
a horvát és a magyar jog értelmezésében.....287

KECSKÉS LÁSZLÓ – KOVÁCS KOLOS – MIRELA ŽUPAN:

A szennyező fizet (?) – A határon átnyúló környezeti károk
megtérítésének szabályai321

CZOBOLY GERGELY – PAULA PORETTI:

A környezetvédelem polgári eljárásjogi szempontjai
a horvát és a magyar jogrendszerben.....347

KŐHALMI LÁSZLÓ – BARBARA HERCEG – IGOR VULETIĆ:

A környezet büntetőjogi védelme Magyarországon
és Horvátországban az Európai Unió szabályozással való
harmonizáció kontextusában377

A regionális fejlesztés és a környezetvédelem speciális területei

KOVÁCS ERIKA – MARIO VINKOVIĆ – BANKÓ ZOLTÁN:

A munkavállalók kiküldetése Horvátországban
és Magyarországon397

KAJTÁR EDIT – HELGA ŠPADINA:

A vándorok sérelmei: migránsok és a sztrájkhoz való jog421

MÁRTON MÁRIA – DUBRAVKA KLASIČEK – NATAŠA LUCIĆ:

A gazdasági társaságok környezeti károkért való felelősségének
polgári jogi keretei és ezek hatása a regionális fejlesztésre447

DUBRAVKA AKŠAMOVIĆ – KIRÁLY LILLA:

Vállalkozások határon átnyúló együttműködése
és ennek hatása a regionális gazdasági fejlődésre467

KECSKÉS ANDRÁS – ZVONIMIR JELINIĆ:

A vállalati vezetők javadalmazására vonatkozó elméletek
és koncepciók, különös tekintettel az Egyesült Államok
és az Európai Unió fejlődési irányaira.....499

KOMANOVICS ADRIENNE – NIVES MAZUR KUMRIĆ:

Környezet és emberi jogok európai regionális szemszögből.....517

BILJANA ČINČURAK ERCEG – SZAPPANYOS MELINDA – TILK PÉTER:

Együttműködés Horvátország és Magyarország között a
környezetvédelem területén, különös tekintettel a határfolyók
védelemre vonatkozó néhány alapvető kötelezettségére545

HORVÁTH ZSUZSANNA – JELENA LEGČEVIĆ: A gazdaság zöldebbé tételének néhány eszköze az EU-ban, és tükröződésük a regionális fejlesztésben.....	573
NOVÁK BARNABÁS: A fenntartható fejlődés és az egészséges környezethez való jog nyelvészeti megközelítésben	607

Előszó

A „Law – Regions – Development. Legal implications of local and regional development” elnevezésű nemzetközi konferencia a a pécsi és az eszéki jogi karok által menedzselte DUNICOP projekt (Deepening UNiversity Cooperation Osijek – Pécs project; HUHR/1101/2.2.1/005) egyik állomása volt. A DUNICOP, az EUNICOP-hoz hasonlóan, egyéves közös kutatási és tananyag-fejlesztési program, amelyet a két jogi karral együtt az Európai Unió a Magyarország – Horvátország IPA Határon Átnyúló Együtműködési Programon keresztül támogat, és nyújt a projekt megvalósításhoz társfinanszírozást. A DUNICOP projekt különféle, egymással kölcsönhatásban álló területeket és tevékenységeket ölel fel, és az EUNICOP és SUNICP projektek sikeres folytatásaként értékelhető. A konferencia, hasonlóan a korábbiakhoz, lehetőséget adott a magyar és a horvát kutatóknak arra, hogy adott témát közösen dolgozzanak fel kutatásban vegyenek részt, illetve szorgalmazta a közös tanulmány megírását és annak Pécsen 2013. július 14-15-én tartott konferencián történő előadását. A projekt elősegítette azt is, hogy a kutatók a szövegeiket a konferencia napja előtt vagy azt követően véglegesítsék, illetve a konferencián elhangzottakat hasznosítsák.

A projekt céljai közé tartozik az is, hogy az eredményeket a lehető legnagyobb körben megosszuk és terjesszük. Ezért a konferencián elhangzottak írásos változatait kötetekbe foglaljuk horvát, angol és magyar nyelven. E kiadványok elektronikus változata fellelhető a honlapjainkon, illetve a horvát és az angol nyelvű kötet nyomtatásban is elérhető.

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara örömmel volt házigazdája a rendezvénynek, és reméli, hogy az együttműködés nem fejeződik be, hanem akár intézményi, akár személyek közötti kapcsolattartás formájában fennmarad és folytatódik.

Pécs – Eszék, 2013. október 17.

a szerkesztők

Regionális kormányzás: regionális fejlesztés

Dunja Duić*
Mohay Ágoston**
Tunjica Petrašević***

A régiók képviselete és lehetőségei az Európai Unióban

I. Bevezetés

E tanulmány célja a régiók számára az Európai Unióban fennálló lehetőségek elemzése. A régiók képviselete az Unióban intézményesült módon a Régiók Bizottságában valósul meg. Noha hatáskörei relatíve korlátozottak, a Régiók Bizottsága az uniós jogalkotási folyamatban, és más nem jogalkotási kérdésekben is véleményt bocsáthat ki az uniós döntéshozatal befolyásolása érdekében. Megvizsgáljuk a Régiók Bizottsága semmissé nyilvánítási keresetindítási jogának jelentőségét és a szubszidiaritás elve betartatásában játszott szerepét a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta. A tanulmány második része a régiók közvetlen uniós képviseletével és egyéb lehetőségeikkel foglalkozik. Eszék-Baranja megye brüsszeli képviseletét 2007-ben alapította Eszék városa és Eszék-Baranja megye. Az iroda fő célkitűzése, hogy biztosítsa a regionális érdekek hangsúlyos képviseletét, hogy a brüsszeli folyamatokról folyamatos tájékoztatást nyújtson, és horizontális kapcsolatokat alakítson ki más régiókkal és európai intézményekkel. Tekintettel arra, hogy a képviseleti irodát a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőzően hozták létre, a tanulmány megkísérel választ adni arra a kérdésre, hogy a lisszaboni módosítások jelentettek-e a közvetlen képviselet szempontjából előnyös változásokat.

II. A Régiók Bizottsága az Európai Unió intézményi struktúrájában

Az Európai integrációs folyamatban a regionális és helyi érdekek képviselete tekintetében az első mérföldkővet a Régiók Bizottságának (a továbbiakban RB) létrehozása jelentette. Az RB felállításáról a Maastrichti Szerződés (1993) rendelkezett, a Bizottság 1994-ben kezdte meg működését az uniós intézményrendszer konzultatív elemeként. Noha ezt követően több szerződés módosításra is sor került, az RB-re vonatkozó szerződésbeli szabályok nem változtak túlzottan jelentős

* Dunja Duić, LLM, tanársegéd, Alkotmányjogi Tanszék, Eszék, dduic@pravos.hr

** Dr. Mohay Ágoston, PhD, adjunktus, Nemzetközi- és Európaijogi Tanszék, Pécs, mohay.agoston@ajk.pte.hu

*** Doc.dr.sc. Tunjica Petrašević, PhD, adjunktus, Alkotmányjogi Tanszék, Eszék, tpetrase@pravos.hr

módon – mindazonáltal a Lisszaboni Szerződés új lehetőségeket hozott e tanácsadó szerv számára. Lényegét tekintve az RB egy politikai közgyűlés, amely regionális vagy helyi képviselőket tömörít, célja pedig saját felfogása az, hogy politikai legitimitációja által intézményesült képviselőket biztosítson az Európai Unióban fellelhető különböző területi egységek, régiók, városok, helyhatóságok számára.¹

1. A Régiók Bizottságának összetétele és szervezete

Az RB-re vonatkozó rendelkezéseket az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ.) 300. és 305-308. cikkei szabályozzák. Összetételéről a 300. cikk úgy rendelkezik, hogy regionális és helyi testületek olyan képviselőiből áll, akik valamely regionális vagy helyi testületben választással nyert képviselői megbízással rendelkeznek, vagy valamely választott testületnek politikai felelősséggel tartoznak. Tagjainak száma nem haladhatja meg a 350 főt. A létszámra (és a helyek felosztására) vonatkozó határozatot a Tanács fogadja el egyhangúsággal, a Bizottság javaslatára.² Jelenleg a Régiók Bizottsága 344 tagból és azonos számú póttagból áll, akiket öt évre neveznek ki. A tagok nem utasíthatók, feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek, és az Unió általános érdekében kell, hogy eljárjanak. Ami belső szervezeti felépítését érinti, az RB tagjai közül (két és fél éves időszakra) elnököt és első alelnököt választ; politikai programját az Elnökség határozza meg (két és fél éves hivatali időszakának kezdetén) és felügyeli végrehajtását, valamint szervezi és összehangolja a Közgyűlés (azaz az RB plenáris ülés) és a szakbizottságok munkáját. Az RB rendelkezik továbbá hat ügynevezett szakbizottsággal, amelyek különböző szakpolitikai területekre specializálódnak, feladatuk vélemény-, jelentés- és állásfoglalás-tervezetek kidolgozása, amelyeket a Közgyűlés elé terjesztenek elfogadás céljából.³ Az RB tagjai politikai csoportokba tömörülnek,⁴ de nem-

¹ Committee of the Regions – Mission Statement, 2009, <http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/EN.pdf> (2013.05.15.)

² A Lisszaboni Szerződést megelőzően az egyes tagállamokhoz rendelt taglétszámokról az EK-Szerződés rendelkezett. Az új szabályozási rendszer nagyobb rugalmasságot tesz lehetővé.

³ Jelenleg az következő hat szakbizottság működik: Unió polgárság, kormányzás, intézményi és külügyek szakbizottság (CIVEX); Területi kohéziós politika szakbizottság (COTER); Gazdaság- és szociálpolitika szakbizottság (ECO); Oktatás, ifjúság, kultúra és kutatás szakbizottság (EDUC); Környezetvédelem, éghajlatváltozás és energiaügy szakbizottság (ENVE); Természeti erőforrások szakbizottság (NAT);

zeti delegációk keretében is tanácskoznak az RB Közgyűlések napirendjén szereplő kérdésekről tagállami szemszögből. Az RB működését Főtitkársága segíti, amely – akárcsak maga a Bizottság – Brüsszeli székhellyel működik.

2. A Régiók Bizottságának hatáskörei

Az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban EUSz.) 13. cikke általánosságban annyit mond az EB szerepéről, hogy a szerv az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot segíti tanácsadói minőségben (a Gazdasági és Szociális Bizottság mellett).⁵ Hogy képes legyen betölteni funkcióját, az RB elfogadja saját eljárási szabályzatát,⁶ és megválasztja elnökét és egyéb tisztségviselőit saját tagjai közül.

A Szerződések tehát tanácsadó szervként definiálják az RB-t, és hatásköreit is e minőségéhez igazodnak, mivel elsődleges feladata jogi kötőerővel nem bíró vélemények kibocsátása a jogalkotási folyamat részeként. Egyfelől a jogalkotás során kötelező konzultációt folytatni az RB-vel azon esetekben, amikor ezt az EUMSz. kifejezetten előírja – ennek megfelelően az RB lehetőséget kap vélemény kibocsátására oktatási, szakképzési és ifjúsági (165. cikk), kulturális (167. cikk), közegészségügyi (168. cikk), transzeurópai közlekedési, távközlési és energiahálózatokat érintő (172. cikk), valamint gazdasági és társadalmi kohézióval kapcsolatos (175., 177. és 178. cikkek) kérdésekben. Meg kell azonban jegyeznünk ehelyütt, hogy számos olyan uniós szakpolitikai terület létezik még, amelyek jelentős regionális relevanciával bírnak (vagy bírhatnak), és amelyek vonatkozásában mégsem kötelező az RB véleményének kikérése, így például a belső piac vagy az iparpolitika kapcsán.⁷ Másfelől a Bizottság, a Parlament vagy a Tanács fakultatíve is konzultálhat az RB-vel bármely egyéb kérdésben. Az RB a véleményét (akár

Adminisztrációs és pénzügyek bizottsága (CAFA) valamint egy, az EU költségvetésével foglalkozó ideiglenes (ad hoc) bizottság.

⁴ A Régiók Bizottságában jelenleg öt politikai csoport működik (Európai Néppárt, Európai Szocialisták, Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért, Európai Szövetség, Európai Konzervatívok és Reformerek).

⁵ Az Európai Parlament a Lisszaboni Szerződésnek köszönhetően kerül az RB által „segítendő” intézmények sorába, tükrözve megnövekedett jogalkotási hatásköreit. Horváth Zoltán – Ódor Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja. Hvg-Orac, Budapest 2008. 165. o.

⁶ A jelenleg hatályos változatot l. HL 2010 L 6/14.

⁷ Damian Chalmers, et al: European Union Law. Oxford University Press, Oxford 2010. 90. o.

kötelező, akár fakultatív konzultációról van szó) a véleménykérő intézmény által meghatározott (legalább egy hónap időtartamú) határidőn belül közölheti. Amennyiben az RB nem bocsát ki véleményt a határidőn belül, a véleményt kérő intézmény(ek) ennek hiányában is folytathatják a döntéshozatali eljárást.⁸ Az RB továbbá saját kezdeményezésére is kibocsáthat véleményt, amennyiben ezt indokoltnak tartja.⁹ A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az RB semmissé nyilvánítási eljárást kezdeményezhet az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban EUB) előtt – e kérdésre alább még részletesen kitérünk.

Belátható, hogy az RB nem az Európai Unió legerősebb intézményeinek egyike, „szerény” hatáskörei egyfajta külső eredetű kihívást jelentenek feladatának (a helyi és regionális érdekek uniós szintű képviselőjének) hatékony teljesítése számára. Az RB egy belső kihívással is szembe kell, hogy nézzen annyiban, hogy rendkívül vegyes háttérű tagok által képviselt, rendkívül vegyes érdekeket kell egyeztetnie és összehangolnia. Ezenfelül a tény, hogy az RB tagjai nem közvetlenül választott (sőt, adott esetben egyáltalán nem a polgárok által választott) képviselők, csökkenti demokratikus legitimitációját. Az általa kibocsátott vélemények mindazonáltal politikai jelentőséggel bírnak, az EU döntéshozó intézményei nem hagyhatják figyelmen kívül az RB-t, mint az Unió politikai és jogalkotási „játéktérének” egyik szereplőjét. Az Európai Bizottság hagyományosan támogató hozzáállást tanúsít az uniós szintű regionális érdekképviselőt kérdéséhez, és az RB létrehozása óta mindkét szerv folyamatosan demonstrálta az egymással történő aktív kommunikációra és együttműködésre vonatkozó szándékát. A Bizottság érdekeltsége és

⁸ Eltérően az Európai Parlament véleményének kikérésétől a konzultációs eljárásban, ahol nem szabható határidő az EP számára, ezáltal lehetővé téve azt is, hogy az intézmény véleményének késleltetésével elhúzza a jogalkotást. Az EP általi késleltetés sem lehet azonban korlátlan: ahogy az EUB rámutatott, a jóhiszemű együttműködés elve kell, hogy jellemezze az intézmények közötti kapcsolatokat (akárcsak a tagállamok és az intézmények közötti viszonyokat). L. C-65/93. sz. Parlament kontra Tanács ügy [1995] EBHT I-00643, 23. pont.

⁹ Példaként említhető az RB többszintű kormányzásról szóló Fehér könyve 2009-ből (CdR 89/2009 fin), amelyben az RB két fő stratégiai célkitűzést fogalmazott meg: az „európai folyamatban” való állampolgári részvétel elő segítése és a „közösségi cselekvés” hatékonyságának fokozása. Az RB-t az a megfontolás készítette e célok hangsúlyozására, hogy az uniós polgárok „egyre csökkenő érdeklődést mutatnak az európai választások iránt, miközben a globalizáció kihívásainak kezelésében az Európai Unióhoz való tartozást többnyire előnyként értékeli”, az RB szerint ezért szükségessé teszi a politikai fellépést a többszintű kormányzás elvei és mechanizmusa vonatkozásában.

támogató attitűdje abból a törekvéséből fakad, hogy sikerüljön az uniós szakpolitikák minél jobb nemzeti és szubnacionális szintű implementációját elérni. Emellett a Bizottság hajlandóságot mutat arra, hogy javaslataiba beépítse a Régiók Bizottságától érkező kezdeményezéseket, bízattva az RB-t a minél aktívabb részvételre e téren.¹⁰ A két szerv közötti együttműködés részleteiről egy külön intézményközi megállapodás szól.¹¹

Az utóbbi években az RB kapcsán egy új tevékenységi terület került előtérbe, mégpedig a szubsziaritás elve tiszteletben tartásának biztosítása. Az alábbiakban először az RB szubsziaritással kapcsolatos aktivitását általában vizsgáljuk, majd részletesebben elemezzük az RB semmissé nyilvánítási eljárás kezdeményezésére vonatkozó jogát.

3. A Régiók Bizottsága és a szubsziaritás elve

A szubsziaritás elve – leegyszerűsítve – azt hivatott garantálni, hogy jogszabályok az állampolgárokhoz lehető legközelebbi szinten szülessenek. A Maastrichti Szerződés óta ezt az elvet az Európai Unió megosztott jogalkotási hatásköreinek gyakorlásakor figyelembe kell venni. Az EUSz. 5. cikke értelmében 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.

Az EU intézményi struktúrájában a Régiók Bizottsága az a szerv, amely olyan tagokból áll, akik – hely vagy regionális tisztségviselők lévén – potenciálisan a legközelebb állnak az állampolgárokhoz a többi szervhez viszonyítva, ezért logikusnak tűnik, hogy az RB szerepet játsszon a szubsziaritás elvének tiszteletben tartása terén. Az RB ezt létrehozását követően rögtön felismerte, és a szubsziaritás elvének öröként definiálta magát,¹² már 1995-ben hangsúlyozva az elv jelentőségét.¹³

¹⁰ Thomas Christiansen – Pamela Lintner: The Committee of the Regions after 10 Years: Lessons from the Past and Challenges for the Future. EIPASCOPE 2005/1. sz. 8. o. Lásd e tekintetben elsősorban a Bizottság európai kormányzásról szóló Fehér Könyvét, COM(2001)428 final, 14. o.

¹¹ Jegyzőkönyv az Európai Bizottság és a Régiók Bizottsága közötti együttműködésről (HL 2012 C 102/02). A dokumentum egy intézményközi megállapodást tükröz, jogi természetét tekintve nem nemzetközi közjogi értelemben vett jegyzőkönyv.

¹² Opinion of the Committee of the Regions on the Principle of subsidiarity: Developing a genuine culture of subsidiarity (CdR 302/98 fin), HL 1999 C 198/73

Mindazonáltal formálisan csak a Lisszaboni Szerződés tett először lépéseket annak érdekében, hogy az RB-t a szubszidiaritás egyik örvévé tegye. A Lisszaboni Szerződés nagy hangsúlyt fektetett az Európai Unió demokratizálására, a nemzeti parlamentek szerepkörének megerősítésére, és – e célokkal összefüggésben – a szubszidiaritás elve tiszteletben tartásának biztosítására, alapjaiban átírva a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló, a Szerződésekhez csatolt jegyzőkönyvet.¹⁴ Témakörünk szempontjából kiemelendő, hogy a Lisszaboni Szerződés foglalta bele a szubszidiaritás regionális és helyi dimenziójára történő utalást az elv definíciójába (mivel ezt megelőzően az elv csak a nemzetállami szintről tett említést).

A jegyzőkönyv 2. cikke alapján a Bizottságnak a jogalkotási aktusokra irányuló javaslatok előterjesztése előtt széles körű konzultációt kell folytatnia, amelynek során, adott esetben, a tervezett intézkedés regionális és helyi vonatkozásait is figyelembe kell vennie.¹⁵ A Bizottság köteles minden évben jelentést készíteni az Európai Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a nemzeti parlamenteknek az EUSz. 5. cikkének alkalmazásáról, az éves jelentést a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának is meg kell küldeni (a jegyzőkönyv 9. cikke szerint).

Szubszidiaritással kapcsolatos új lehetőségeire tekintettel az RB 2010-ben módosította eljárási szabályzatát, bevezetve azt az előírást, hogy minden véleményének konkrét utalást kell tartalmaznia a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazására.¹⁶ Az RB egy Szubszidiaritás Megfigyelő Hálózatot (a továbbiakban SZMH) is létrehozott, még a lisszaboni módosítások hatályba lépése előtt, amelynek célja, hogy lehetővé tegye az információcserét az EU tagállamaiban működő helyi és regionális testületek és az uniós intézmények között olyan bizottsági dokumentumok és jogalkotási javaslatok vonatkozásában, amelyek köz-

¹³ Opinion of the Committee of the Regions on the revision of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community (CdR 136/95), HL 1996 C 100/1

¹⁴ Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról, HL 2012 C 306/206

¹⁵ Különösen sürgős esetekben a Bizottság nem köteles ilyen konzultációt folytatni, ugyanakkor az erre vonatkozó döntését a javaslatban meg kell indokolnia.

¹⁶ Lásd az Eljárási Szabályzat 51. cikkének 2. bekezdését: Az RB véleményei konkrét utalást tartalmaznak a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazására.

vetlen helyi és regionális kihatással bírnak.¹⁷ Az SZMH jelenleg 143 különböző partner együttműködését jelenti az alábbi kategóriákban:

- regionális parlamentek vagy közgyűlések, amelyek jogalkotási hatáskörrel bírnak,
- regionális kormány(zat)ok, amelyek jogalkotási hatáskörrel bírnak,
- jogalkotási hatáskörrel nem rendelkező helyi vagy regionális testületek,
- helyi vagy regionális testületek szövetségei,
- egyéb partnerek (nemzeti parlamentek vagy azok kamarái).¹⁸

Az SZMH által a helyi és regionális testületek lehetőséget kapnak arra, hogy kifejezzék véleményüket uniós jogszabálytervezetekről a jogalkotási, illetve az azt megelőző folyamat különböző szakaszaiban, ezáltal potenciálisan hozzájárulva a szubszidiaritási elv betartásával kapcsolatos konfliktusok elkerüléséhez, közvetlenül informálva az Európai Bizottságot a helyi és regionális testületek álláspontjáról.¹⁹ Az RB felülvizsgált szubszidiaritási stratégiája értelmében (amelyet 2012-ben fogadtak el) az SZMH az alábbi tevékenységeket végzi:²⁰

- *hatásvizsgálati konzultációkra* a jogalkotási eljárást megelőző szakaszban kerül sor a Bizottsággal együttműködve, a célja pedig az, hogy megvizsgálja bizonyos bizottsági javaslatok területi kihatásait, lehetővé téve, hogy a szubszidiaritás elve betartásával kapcsolatos problémák már az uniós döntéshozatal igen korai szakaszában felismerhetőek legyenek;
- a *céltott konzultációk* szubszidiaritási és arányossági kérdésekre fókuszálnak, a Hálózat tagjaitól érkező észrevételeket is felhasználva – ilyen céltott konzultációt kezdeményezhet az

¹⁷ A Hálózat 2007-ben jött létre, hivatalos honlapja elérhető itt: <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx> (2013.05.15.)

¹⁸ A partnerek teljes listáját l. http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/SMN%20-%20List%20of%20Network%20Partners/SMN%20-%20List%20of%20Network%20Partners%20-%20EN%20-%2010%20Apr%202013_MASTER%20LIST.pdf (2013.05.15.).

¹⁹ <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/activities/Pages/Consultations.aspx>

²⁰ Committee of the Regions: A New Subsidiarity Strategy for the Committee of the Regions. 2012. (a továbbiakban A New Subsidiarity Strategy for the Committee of the Regions) 7. o., http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/A8782_summary_subsi_strategy_EN_modif1_final.pdf (2013.05.15.)

SZMH a tényleges jogalkotási folyamatban, illetve az RB valamely előadója (raportőre) is egy jelentéstervezet készítése során;

- az SZMH partnerek továbbá észrevételeket küldhetnek bármely olyan uniós kezdeményezéssel kapcsolatban, amelyet érintően szubszidiaritási elemzés szükséges, ezen észrevételeket közzéteszik az SZMH weboldalán, és továbbítják az előadóknak, ha az adott észrevétel olyan kezdeményezéshez kötődik, amelyről az RB éppen véleményt készít (*nyílt konzultáció*).

Hasonlóan a nemzeti parlamentek által életre hívott IPEX honlaphoz,²¹ amely gyors és egyszerű kommunikációt tesz lehetővé a szubszidiaritást érintő indokolt véleményekkel kapcsolatosan, az RB létre hozta a REGPEX internetes platformot, amelynek elsődleges célja, hogy támogassa a jogalkotási hatáskörrel rendelkező régiók részvételét az EU jogalkotási folyamat korai szakaszában (a „korai előrejelző szakaszban”). Másfelől a REGPEX olyan platformot jelent, amely által információcsere valósulhat meg a szubszidiaritási vizsgálatok vonatkozásában a regionális parlamentek és a kormányok között. A REGPEX-en keresztül olyan testre szabott fájlok is elérhetőek, amelyek a korai előrejelző rendszer szempontjából különösen lényegesnek ítélt kérdésekre vonatkozóan minden elérhető információt tartalmaznak az RB előadói, tagjai számára a szubszidiaritás-vizsgálat megkönnyítéséhez.²²

Az RB igyekszik a lehető legtöbbet kihozni a szubszidiaritással összefüggő lehetőségeiből, de tény, hogy e lehetőségek még a nemzeti parlamentek jogaihoz viszonyítva is meglehetősen gyengék (akik „sárga vagy narancssárga lapot” mutathatnak az uniós jogalkotónak).²³ Az RB kritikai észrevételei – jogi kötelező erő híján – „életlen kardnak” bizonyultak az intézményközi csatározásokban.²⁴ Végző soron (akárcsak a nemzeti parlamentek által kibocsátott figyelmeztetéseket követően) azt a jogalkotási kérdést, hogy valamely uniós jogalkotási tervezet sérti-e

²¹ <http://www.ipex.eu>

²² A New Subsidiarity Strategy for the Committee of the Regions. 7. o.

²³ A nemzeti parlamentek uniós szerepköréről bővebben l. Ágoston Mohay – Tamara Takács: The Role of National Parliaments in the EU after the Lisbon Treaty. In Tímea Drinóczi – Tamara Takács (eds.): Cross-border and EU legal issues: Hungary – Croatia. University of Pécs, J. J. Strossmayer University of Osijek, Pécs – Osijek 2011. 483-498. o.

²⁴ Christoph Ritzler – Marc Ruttloff – Karin Linhart: How to Sharpen a Dull Sword – The Principle of Subsidiarity and its Control. German Law Journal 2006. Vol. 7. No. 9. 747. o.

szubszidiaritás elvét vagy sem, a (rendes) jogalkotási folyamatban részt vevő jogalkotó intézmények fogják eldönteni. Az *ex ante* szubszidiaritás-vizsgálat gyenge pontjait némileg kompenzálja, hogy az RB-nek keresetindítási joga van: semmissé nyilvánítási eljárást kezdeményezhet a szubszidiaritás elvének megsértése miatt, azaz kezdeményezheti a szubszidiaritási kérdés *ex post* vizsgálatát az EUB fóruma előtt.

4. A Régiók Bizottsága és a semmissé nyilvánítási eljárás

Amint fentebb említettük, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése kedvező hatással volt a regionális és helyi hatóságok pozíciójára az EU politikai rendszerében, megkísérelve megerősíteni az e szereplőket Brüsszelben képviselő szerv, a Régiók Bizottsága szerepkörét.

Luc Van den Brande, a Régiók Bizottságának korábbi elnöke a változásokat értékelve kijelentette, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően az uniós jogalkotás demokratikusabb módon történik, egy erősebb Parlamenttel, és egy olyan Bizottsággal, amely hallgat az állampolgárokról, és nagyobb érzékenységet mutat az európai kezdeményezések regionális és helyi kihatásai tekintetében, és elkötelezett a szubszidiaritás elvének betartása mellett. Ezen felül a Lisszaboni Szerződés jogalapot biztosít területi kohézióknak, ami véleménye szerint a regionális politika sarokköve lehet a jövőben.²⁵

A Lisszaboni Szerződés megerősítette az RB szerepkörét azáltal, hogy feljogosította arra, hogy semmissé nyilvánítási keresetet indítson az Európai Bíróság előtt két esetben:

- saját előjogai védelmében, és
- olyan uniós jogalkotási aktusok megsemmisítése érdekében, amelyeket a szubszidiaritás elvébe ütközőnek tart.

A szubszidiaritás elve betartására vonatkozó szabályokat a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról jegyzőkönyv tartalmazza. A Lisszaboni Szerződés alapvetően módosította a vonatkozó jegyzőkönyvet annak érdekében, hogy javítsa és megerősítse az ellenőrzési mechanizmust. A jegyzőkönyv, amelynek eredeti változatát még az Amszterdami Szerződéshez csatolták, a jogalkotási és az azt megelőző folyamat szereplőire nézve ír elő bizonyos kötelezettségeket. A Bizottság ennek megfelelően köteles a jogalkotási aktusok tervezeté-

²⁵ The Lisbon Treaty has been ratified: more respect and power for the Regions and Cities of Europe, <http://cor.europa.eu/en/news/Documents/5e182660-ae36-48f7-a36d-b779ce527329.pdf> (2013.05.15.)

nek benyújtása előtt – Zöld Könyvek által – széleskörű konzultációt folytatni. Így a Bizottságnak lehetősége van megismerni a nemzeti és helyi intézményektől érkező véleményeket a tervezett előterjesztés szükségességét érintően, különös tekintettel a szubszidiaritás elvének való megfelelés kérdésére.

A semmissé nyilvánítási eljárás által a keresetindító valamely szekunder uniós jogi aktus (különösen rendelet, irányelv vagy határozat) semmissé nyilvánítását kívánja elérni. Ez az eljárás biztosítja az uniós jogi aktusok bírósági felülvizsgálata kezdeményezésének közvetlen módját. (A közvetett módot az előzetes döntéshozatali eljárásban feltette érvényességi kérdés jelentheti, de utóbbi kívül esik jelen tanulmány tárgykörén.)

A Lisszaboni Szerződés bevezetett néhány változást a semmissé nyilvánítási eljárás kapcsán, és az integráció történetében először keresetindítási jogot biztosított az RB számára a szubszidiaritás elvének védelmében: a szerv semmissé nyilvánítást kezdeményezhet olyan jogalkotási aktus ellen, amely sérti az elvet, feltéve, hogy az aktus olyan jogalkotási területen született, amelynek kapcsán az RB véleményének kikérése kötelező.

A semmisségi eljárás felperesi körét illetően három kategóriát különböztethetünk meg. Az ún. privilegizált felperesi csoportba a tagállamok mellett három uniós intézmény, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság tartozik. E lehetséges felpereseknek nem kell érdekeltséget igazolniuk a kereset benyújtásához.

A kvázi-privilegizált csoportba azon lehetséges felperesek tartoznak, akik saját előjogaik védelmében kezdeményezhetik egy jogi aktus semmissé nyilvánítását. A Nizzai Szerződés ilyen jogot biztosított az Európai Számvevőszék és az Európai Központi Bank számára, míg a Lisszaboni Szerződés a Régiók Bizottságával egészítette ki a listát.

A harmadik lehetséges felperesi csoportot a magánszemélyek, mint nem privilegizált keresetindítók alkotják: annak érdekében, hogy semmissé nyilvánítási eljárást kezdeményezhessenek, arra van szükség, hogy a kérdéses aktus őket közvetlenül és személyükben érintse.

Ahhoz, hogy az RB semmissé nyilvánítást kezdeményezhessen egy jogi aktus ellen, három feltételnek kell teljesülnie:

Kötelező konzultáció. A Bizottság rendszerint a jogalkotási eljárások lehető legkorábbi szakaszában konzultál az RB-vel azon szakpolitikákat érintően, amelyek közvetlen kihatással bírnak a helyi és regionális testületekre. Amint említettük, az RB proaktív módon is véleményt formálhat adott kérdésbe a saját kezdeményezésű jelentései útján. Az RB többféle

véleményt és állásfoglalást is kibocsáthat, de számunkra jelen esetben csak az olyan jogalkotási javaslatokra vonatkozó vélemények relevánsak, amely területeken kötelező volt a konzultáció.²⁶ Erre tekintettel az RB nem indíthat keresetet olyan jogalkotási aktus kapcsán, amelyre vonatkozóan konzultáltak ugyan vele, de ez nem volt kötelező (fakultatív konzultáció), illetőleg olyan aktusok kapcsán, amelyekről saját kezdeményezésére adott véleményt.

Jogalkotási aktus. Az RB csak már elfogadott jogalkotási aktus ellen kezdeményezhet semmissé nyilvánítási eljárást. Az aktus végleges elfogadása után lehetséges csak ezzel az eljárással a szubszidiaritás betartásának ellenőrzése az EUB előtt, *ex post* kontrollmechanizmusról lévén szó. A nem jogalkotási aktusok – amelyek lehetnek felhatalmazáson alapuló (EUMSZ. 290. cikk) vagy végrehajtási (EUMSZ. 291. cikk) aktusok – nem támadhatóak meg az RB által.²⁷

Határidő. Az eljárást az intézkedés kihirdetésétől számított két hónapon belül lehet kezdeményezni. Az RB álláspontját tehát megfelelően és időben elő kell készíteni. A semmissé nyilvánítási eljárás kezdeményezésére vonatkozó belső döntés szabályait az RB eljárási szabályzata tartalmazza.²⁸

A semmissé nyilvánítási eljárás az Európai Bírósághoz benyújtott semmissé nyilvánítási keresettel indul. A keresetnek tartalmaznia kell a releváns tények rövid ismertetést, és mindazon jogi érveléssel alátámasztott kérelmeket, amelyekre a kereset alapul.²⁹

Az EUMSZ. 263. cikkének második bekezdése értelmében egy aktus semmissé nyilvánítására a következő okokból kerülhet sor: hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, a Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy

²⁶ Említettekén kívül léteznek a jövőbeli uniós szakpolitikai törekvésekre vonatkozó vélemények, bizottsági javaslatok területi hatásvizsgálatával foglalkozó vélemények és aktuális politikai kérdésekre reflektáló állásfoglalások. L. bővebben <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/opinions-and-resolutions.aspx>.

²⁷ Committee of the Regions: Practical guide on the infringement of the subsidiarity principle. (a továbbiakban Practical guide on the infringement of the subsidiarity principle) 8. o., <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/Guide%20on%20SubsidiarityFINAL.pdf> (2013.05.15.)

²⁸ L. a szabályzat 53. cikkét (A szubszidiaritási elv megsértése esetén alkalmazandó eljárás).

²⁹ A keresetindítás szabályairól lásd még a Bíróság Alapokmányának 21. cikkét.

hatáskörrel való visszaélés. A szubszidiaritás elvének megsértése a hatáskör hiányán alapuló megsemmisítési ok alá szubszumálható.³⁰

A szubszidiaritás elvének megsértése miatt indított eljárásban az RB feladata igazolni, hogy már a jogalkotási folyamat során jelezte, hogy álláspontja szerint a jogalkotási tervezet nem felel meg az említett elvnek.³¹ Az RB be is avatkozhat más felperesek által kezdeményezett semmissé nyilvánítási eljárásokba: ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az RB az eljárás kezdeményezőjének érvelését támogatja, alátámasztva vagy akár továbbfejlesztve a felperes által előterjesztett érvelés egyes pontjait.³²

Ahhoz, hogy egy szubszidiaritás megsértése miatt benyújtott kereset az EUB előtt megalapozottnak bizonyulhasson, a szubszidiaritás elve alábbi két aspektusának legalább egyikét vitatni szükséges:

- 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,
- a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósítható.

Az EUB hat kritériumot állapított meg, amely alapján vizsgálandó, hogy egy jogi aktus megsértette-e a szubszidiaritás elvét, avagy sem. E kritériumok az RB számára is vezérfonalként szolgálhatnak, amikor döntést hoz arról, hogy kezdeményezzen-e semmisségi eljárást.

Elsőként az Európai Bíróság azt vizsgálja, hogy olyan transznacionális kérdésről van-e szó, amelyet nem lehet kielégítően szabályozni tagállami szinten. Ezt a kritériumot az EUB a Vodafone-ügyben alakította ki.³³

A második kritérium annak megállapítását szolgálja, hogy a nemzeti szintű fellépés, vagy pedig az uniós szintű fellépés elmaradása ellentétes lenne-e a Szerződések előírásaival (pl. a szociális, gazdasági vagy terü-

³⁰ Alexander Türk: *Judicial Review in EU Law*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2010. 109. o.

³¹ *Practical guide on the infringement of the subsidiarity principle* 58. o.

³² Uo.

³³ C-58/08. sz. Vodafone Ltd. és mások kontra Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform ügy [2010] EBHT I-04999

leti kohézió erősítésének követelményével), vagy más módon sértené a tagállamok érdekeit.³⁴

Harmadsorban azt vizsgálja az EUB, hogy az Unió szintjén történő fellépés nyilvánvaló előnyökkel jár-e a tagállami szintű fellépéshez viszonyítva.³⁵

A negyedik vizsgálati szempont arra a kérdésre fókuszál, hogy az uniós szintű fellépést indokolja-e a vonatkozó tagállami szabályozás hiánya.³⁶

Az EUB továbbá megvizsgálja, hogy az uniós szintű fellépés szükséges-e a nemzeti és/vagy regionális szabályozások közötti jelentős különbségekre, és e különbségek belső piacra gyakorolt hatására tekintettel.³⁷

Végül azt is vizsgálni kell, hogy az Unió szintjén történő fellépés igazolható-e azáltal, hogy valamely másodlagos jogforrásból adott esetben az Unió kizárólagos szabályozási jogosultsága következik, noha a kérdéses szakpolitikai terület egyébként nem tartozik az EU kizárólagos hatáskörei közé.³⁸

Amint az RB szubszidiaritás-ellenőrzési iránymutatása is hangsúlyozza, a szubszidiaritás elvének bírói felülvizsgálata még alakulóban van, és további fejlődése várható.³⁹

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta azonban nem került még sor az RB általi keresetindításra az EUB előtt. Ennek több oka is lehet. Egyfelől lehet szó arról, hogy az RB olyan sikeresnek ítéli meg a jogalkotási folyamatot megelőző konzultációkat, hogy evégből már nem tartja szükségesnek semmissé nyilvánítási eljárás kezdeményezését. Elméletileg nem zárható ki az a magyarázat sem, hogy az RB „nem veszi kellően komolyan” új hatáskörét. Ha azonban figyelembe vesszük, hogy az EUB még egy alkalommal sem semmisített meg jogi aktust a szubszidiaritás elvének megsértése miatt,⁴⁰ akkor érthető, hogy az RB miért inkább az *ex ante* ellenőrzésre koncentrált. Többben hangsúlyozták a szubszidiaritás politikai természetét, ezért a bírósági felülvizsgálat lehetőségét kezdet-

³⁴ C-84/94. sz. Egyesült Királyság és Írország kontra Tanács ügy [1996] EBHT I-05755

³⁵ T-362/04. sz. Leonid Minin kontra Bizottság ügy [2007] EBHT II-002003

³⁶ C-121/92. sz. Staatssecretaris van Financiën kontra A. Zinnecker ügy [1993] EBHT I-05023

³⁷ C-53/05. sz. Bizottság kontra Portugália ügy [2006] EBHT I-06215

³⁸ T-326/07. sz. Cheminova a/s és mások kontra Bizottság ügy [2009] EBHT II-02685

³⁹ Practical guide on the infringement of the subsidiarity principle 51. o.

⁴⁰ Chalmers, et al: i.m. 364-365. o.

ben megkérdőjelezték.⁴¹ Az EUB mindenestre hatáskörrel rendelkezik arra, hogy jogi aktusokat a szubszidiaritás elvének való megfelelés szempontjából felülvizsgálatnak vessen alá, és ezt érdemben meg is tette számos alkalommal – függetlenül attól a ténytól, hogy eleddig minden esetben azt állapította meg, hogy a kérdéses uniós jogi aktus összhangban állt az elvvel.⁴² Hozzá kell tennünk, ahogy Arnull is megjegyzi, hogy az eddigi szubszidiaritással kapcsolatos jogviták többségében az elv megsértésére vonatkozó érvelés relatíve gyenge lábakon állt, mivel a megtámadott aktusok célját egyszerűen nem lehetett volna elérni tagállami szintű, elkülönült szabályozással.⁴³

III. Példák a regionális és a határon átnyúló együttműködésre

1. Alapfogalmak meghatározása

A Régiók Bizottsága szerepének meghatározása mellett jelen cikk fő célja, hogy példákkal szolgáljon a regionális és határon átnyúló együttműködésre, miután a Régiók Bizottsága egy olyan szerv, amely hangot ad Európa régióinak. A határon átnyúló együttműködés szerves része az EU regionális politikájának, így először a „régió”, a „regionális együttműködés” és a „határon átnyúló együttműködés” fogalmát kell meghatározni, hogy megértsük a felvonultatott példákat.

A Regionalizációról szóló Közösségi Charta a régiókat egy olyan területként definiálja, amely földrajzi szempontból egyértelműen körülhatárolható entitás vagy olyan hasonló területek csoportja; amelyet a folyamatosság jellemez, és amelynek népessége bizonyos közös jellemzőkkel rendelkezik, amely identitást védeni és fejleszteni kíván; a kulturális,

⁴¹ E kérdés korai elemzését l. A. G. Toth: *Is subsidiarity justiciable?* *European Law Review* 19. évf. 1994. 268-285. o.

⁴² Néhány ilyen ítélet vizsgálatát l. Anthony Arnull: *The European Union and its Court of Justice*. Oxford University Press, Oxford 2006. 651-653. o.

⁴³ Arnull: i. m. 652. o. Példának okáért a tagállamoknak a dohánytermékek gyártására, kiszerezésére és árusítására vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közötti eltérések által okozott korlátok eltörlését célul kitűző irányelv kapcsán a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy ez a cél „nem valósítható meg kielégítően a csak a tagállamok szintjén hozott intézkedésekkel, hanem közösségi szintű intézkedést követel meg, amint azt a jelen esetben a nemzeti törvényhozások heterogén fejlődése mutatja”. C-491/01. sz. *The Queen kontra Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd.* ügy [2002] EBHT I-11453, 181-183. pont.

társadalmi és gazdasági fejlődés elősegítése céljából.⁴⁴ A régió teljes pénzügyi függetlenséggel valamint elegendő forrással rendelkezik hatáskörének gyakorlásához, mely a prudens működés, a hatékonyság, a pénzalapokkal való hatékony gazdálkodás, a lakosság szolgálata és a költségvetési döntések átláthatóságának elvein alapul. A közös határokkal rendelkező régiók elősegítik a határon átnyúló együttműködést, a vonatkozó nemzeti és nemzetközi szabályozással összhangban. A vonatkozó nemzeti és nemzetközi megállapodások mellett a régiók határon átnyúló megállapodásokat köthetnek, a hatáskörükön belül történő együttműködésük fejlesztése céljából. A régiók közös tanácsadó testületeket vagy végrehajtó szerveket is felállíthatnak az adott állami jogi keretek között.⁴⁵

A határon átnyúló együttműködés tartalma széles körű lehet, különböző formákban és számos eszközzel. A „határon átnyúló együttműködés” szűk értelemben vett fogalma magában foglalja természetesen a szomszédos országok közötti határügyi együttműködést, elsődlegesen azok közös határaival kapcsolatban. A határon átnyúló együttműködés alapvető sajátosságai a következők: az aktív együttműködés létrehozása érdekében a legelőnyösebb megoldás keresése, a határon átnyúló együttműködés fő irányainak kiválasztása, az együttműködés tartalmának, a formájának, funkciójának és eszközeinek kiválasztása, a határon átnyúló áru- és szolgáltatásforgalom feltételeinek meghatározása, a két állam között harmonizált együttműködési szabályrendszer alkalmazása valamint egy határrezsim biztosítása az együttműködés megvalósítása érdekében.⁴⁶ A Régiók Bizottsága a „Határon átnyúló és a régiók közötti együttműködést elősegítő stratégiák a kibővült EU-ban” című, 2002-ben kibocsátott véleményében a határon átnyúló együttműködés két, három vagy többoldalú együttműködésként definiálja, amely területileg összefüggő térségekben működő helyi és regionális önkormányzatok között áll fenn.⁴⁷

⁴⁴ Community Charter for Regionalization Article (1), <http://ec.europa.eu/regional-policy> (2013.05.02.)

⁴⁵ Tunjica Petrašević: The Legal Aspects of Cross-Border Cooperation in the Republic of Croatia – Regulations and Sources for Transregional Cooperation. The Journal of Law 2008/3-4. 81. o.

⁴⁶ Anđelko Šimić: Prekogračnična suradnja u Europi s posebnim osvrtom na Hrvatsku. Ministarstvo Vanjskih Poslova i Europskih Integracija, Zagreb 2005. 16.o.

⁴⁷ Régiók Bizottságának tanácsadó véleménye „Strategies for promoting cross-border and interregional cooperation in an enlarged EU – basic document setting out guidelines for the future”, HL 2002 C 192/37

Ezt figyelembe véve a következőekben a Slavonija és Baranja Regionális Fejlesztési Ügynökség gyakorlatát, valamint Slavonija és Baranja brüsszeli képviselőtét tárgyaljuk, mint példát a határon átnyúló együttműködésre és a régiók közvetlen képviselőtete.

2. A Slavonia és Baranja Regionális Fejlesztési Ügynökség és a Slavonia és Baranja Képviselőti Iroda Brüsszelben

A Slavonija és Baranja Regionális Fejlesztési Ügynökség, mint korlátolt felelősségű társaságot Eszék Városi Tanácsa alapította 2005. december 21-én. 2006 decemberében Eszék és Baranja megye, mint két regionális önkormányzattal rendelkező entitás a cég egyenlő részvényesévé vált, majd 2007. január 18-án aláírásra került az új alapító okirat, amely az Ügynökség tevékenységének jogi alapjaként szolgál. Az Ügynökség alapításának célja az volt, hogy egy olyan szervezetet hozzanak létre, melynek az aktív működése elősegítheti a régió fejlődését, különös tekintettel az európai integrációra és a külföldi befektetések vonzására.⁴⁸

Olyan projektek segítségével, amelyek Slavonija és Baranja területén az életszínvonal emelését eredményezik, az Ügynökség megteremti a kapcsolatot az állami a magán és a civil szektorok között. Az Ügynökség igazgatója, Stjepan Ribić, az ügynökség alapításának célját magyarázva kifejtette, hogy Eszék valamint Eszék-Baranja megye tudni akarták, hogy hova és kihez fordulhatnak az EU-előcsatlakozási alapok által adta lehetőségek kiaknázása érdekében.⁴⁹

Az Ügynökség, mely Slavonija öt megyéjének összefogását jelenti, és az ún. Pannónia Régiót fogja át, az uniós forrásokra összpontosít, és tevékenysége a nevezett kelet-horvát régió fejlődési stratégiájának kidolgozására irányul. Olyan projekteknek szándékoznak elsőbbséget adni, melyek a mezőgazdaságra, a falusi turizmus fejlesztésére és általánosságban véve a vidékfejlesztésre irányulnak. A nevezett projektek megvalósításával és az uniós források elnyerésével kapcsolatosan, Eszék-Baranja megye helyzetére tekintettel, szükségszerűen a szomszédos államok és/vagy régiók együttműködésére térünk ki.⁵⁰

⁴⁸ Slavonija és Baranja Fejlesztési Ügynökségről I. http://www.slavonija.hr/index.php?option=com_content&task=view&id=49&Itemid=41 (2013.04.30.)

⁴⁹ Stjepan Ribić úrral, az Ügynökség Igazgatójával készült interjú. Poduzetnik 2007/08. sz.

⁵⁰ Petrašević: i.m. 82. o.

2007. március 13-án az Ügynökség megnyitotta képviseleti irodáját Brüsszelben. A jelen tanulmány okán készült interjúban Slaven Klobucar, a Slavoniai és Baranjai Képviselet igazgatója válaszolt az iroda alapítása óta elért sikerekkel kapcsolatos kérdésekre. Slaven Klobucar elmondta, hogy az irodát 2007-ben alapította Eszék városa valamint Eszék-Baranja Megye, és a képviseletet a Slavonija és Baranja Regionális Fejlesztési Ügynökség látja el. A Regionális Fejlesztési Ügynökség igazgatója egyben a brüsszeli képviseleti iroda igazgatója is. Más regionális képviseletekkel ellentétben úgy döntöttek, hogy irodát vesznek Brüsszel európai körzetének szívében, azonban a hivatal létesítése nem ment zökkenőmentesen. Az alapítás adminisztratív folyamatában voltak fennakadások, az iroda megnyitását az Ügynökség intenzív munkája előzte meg annak érdekében, hogy a Belga Királyság által felállított feltételrendszernek meg tudjon felelni az iroda. A másik kihívás pénzügyi jellegű volt, mivel az irodahelyiség megvételére és annak berendezésére jelentős forrásokat kellett biztosítani. Mindezek ellenére Klobucar szerint a beruházás indokoltnak bizonyult. Az irodahelyiség bérbeadása által pedig a regionális képviseleti iroda önellátóvá vált anélkül, hogy nagy terhet jelentene az Eszék-Baranja Megye és Eszék városának költségvetésére.

A brüsszeli iroda fő célja, hogy biztosítsa Slavonija, Baranja valamint a helyi ipar és a helyi vállalatok számára az erős érdekképviseletet. Célja továbbá, hogy közvetlen és azonnali információval szolgáljon a releváns brüsszeli folyamatokról Slavonija és Baranja megyéinek és városainak, különös tekintettel az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Régiók Bizottságának eljárását illetően. A fentiekén kívül Slavonija és Baranja brüsszeli képviseletének az is a feladata, hogy más régiókkal és európai intézményekkel horizontális kapcsolatokat kiépítve horvát, európai illetve más nemzetközi forrásokat és partnerségeket találjon a régió számára fontos projektek és programok számára.⁵¹

Slaven Klobucar kiemelte az iroda néhány főbb eredményét. Az iroda ma Požega és Eszék városának, valamint Eszék-Baranja és Vukovar-Srijem megyéinek képviseletét látja el. Eszék a következő testvérvárosokkal rendelkezik: Pécs (Magyarország), Pforzheim (Németország), Maribor (Szlovénia), Tuzla (Bosznia-Hercegovina), Ploiesti (Románia), Lausanne (Svájc), Nitra (Szlovákia) Budapest XIII. kerület (Magyarország), Prizren (Koszovó) and Subotica (Szerbia). Eszék városa a követ-

⁵¹ L. <http://www.slavonija-baranja.eu/index.php/representation> (2013.03.20.).

kező hálózatoknak a tagja: IFGRA (International Federation of Green Regions Associations), Európa Kulturális Fővárosainak Hálózata (Network of European Cultural Capitals), IFEES (International Federation of educational cities), LDA (Local Democracy Agency), Duna-Dráva-Száva Euró-Regionális együttműködés (Euro-regional cooperation Danube-Drava-Sava), és a Polgármesterek a Békéért (Mayors for Peace) hálózatnak. Eszék-Baranja Megye hivatalos testvér-régiói a következő régiók: Baranya Megye (Magyarország), Friuli-Venezia Giulia (Olaszország), Vicenza (Olaszország). Eszék-Baranja Megye a következő szervezeteknek a tagja: Duna-Dráva-Száva Euró-Regionális együttműködés (Euro-Regional cooperation Danube-Drava-Sava), Duna Bizottság, Európai Kampány a fenntartható városokért és településekért (European Campaign for Sustainable Cities and Towns), és az Európai Régiók Közgyűlése (Assembly of European Regions). Pozega városának testvérvárosa az izraeli Yokneam. Vukovar-Srijem Megye testvér régiói: Friuli-Venezia Giulia (Olaszország), Zakapartska (Ukrajna), Vojvodina (Szerbia), Dél Backa (Szerbia), Sremska Mitrovica városa, Sid, Ruma, Indjija, Pećinci, Stara Pazova, Irig, (Szerbia), Posavina Kanton (Bosznia - Hercegovina), Fejér Megye (Magyarország), Nyugat Backa, Sombor, Apatin, Odžaci and Kula (Szerbia), Ravenna (Olaszország), Brčko (Bosznia-Hercegovina). Vukovar-Srijem Megye tagja a Duna Régió Munkaközösségének és az Európai Régiók Közgyűlésének.

Slaven Klobucar kiemelte, hogy a Lisszaboni Szerződés nem befolyásolta az iroda munkáját, mivel azt nem az EU költségvetéséből finanszírozták, így az alapszerződésekben bekövetkezett változások nem befolyásolták közvetlenül az iroda munkáját sem pozitív, sem negatív irányban. Klobucar utalt rá ugyanakkor, hogy az iroda szoros együttműködésben dolgozik a Régiók Bizottságával. Az irodát lobbiszervezetként akkreditálták az Európai Parlamentben és a Régiók Bizottságában. Hangsúlyozta, hogy amióta a Régiók Bizottsága hangot ad Európa régióinak, az iroda szempontjából ez az Unió legfontosabb szerve az együttműködés tekintetében. Az iroda számos, a Régiók Bizottsága által szervezett konzultáción, konferencián és találkozón vett részt, és minden évben részt vesz a Régiók Bizottságának nyílt napján, ahol Slavonia és Baranja régióit képviseli.⁵²

⁵² E-mail interjú Slaven Klobucar úrral, 2012.11.02.

3. Eszék-Baranja Megye határon átnyúló együttműködési projektje⁵³

Ahogy az az előzőekben már említésre került, Eszék-Baranja Megye tagja a Duna-Dráva-Száva Euró-regionális együttműködésnek, a Duna Régiók Munkacsoportnak, az Európai Kampany a fenntartható városokért és településekért szervezetnek, az Európai Régiók Közgyűlésének, és együttműködik Baranya Megyével (Magyarország), valamint Friuli-Venezia Giulia (Olaszország) és Vincenza (Olaszország) régióival.

A horvát és magyar határ menti régiók együttműködésének hosszú és gazdag története van. A földrajzi kötődés mellett erős történelmi, kulturális és gazdasági háttér köti össze a két állam. Nem meglepő, ha számításba vesszük, hogy egykoron egy államalakulathoz tartozott e két ország. Figyelemreméltó, hogy leszámítva néhány történelmi nézeteltérést, a két szomszédos állam nagyon jól felépített szomszédi viszonyt ápol. Eszék és Pécs kölcsönös együttműködése Slavonia és Baranya megye történelmi együttműködéséből ered és 1967-re nyúlik vissza, testvérvárosok 1973-ban lettek.⁵⁴

A városi együttműködés mellett regionális együttműködés is létrejött Eszék és Baranya Megye közösségei között. Ezt a történelmi együttműködést jogilag a „Horvátországi Eszék-Baranja Megye és a Magyarországi Baranya Megye kölcsönös együttműködési megállapodása” hozta létre 1995. június 28-án. A megállapodás preambulumban a felek kijelentik, hogy Horvátország és Magyarország határ menti régióinak földrajzi és történelmi együttműködéséből kiindulva, Eszék és Pécs valamint a két állam más városainak, falvainak és régióinak együttműködéséből fakadó jó példák által inspirálva, a két nemzet közötti jószomszédi kapcsolatban való közreműködés vágyától vezérelve, a határ menti lakosság barátságának elmélyítésével és összehangolt fellépés által hidat képezzünk a két szomszédos állam között.⁵⁵

E megállapodásra alapozva 1996. június 7-én elfogadták és aláírták az Eszék-Baranja Megye és Baranya Megye határos önkormányzatainak együttműködéséről és barátságáról szóló megállapodást. A megállapodásban a felek a gazdaság, a regionális fejlesztés, az egészségügy, a

⁵³ Az összes együttműködést jelen cikk terjedelmi korlátaira való tekintettel nem soroljuk fel.

⁵⁴ Petrašević: i.m. 96. o.

⁵⁵ A Megállapodás szövegét l.

<http://www.obz.hr/hr/pdf/Sporazum%20o%20me%C4%91usobnoj%20suradnji%20Osje%C4%8Dko.pdf> (2013.04.15.)

kultúra, a természetvédelem, a sport, a turizmus és a regionális marketing körében állapotok meg mélyebb együttműködés kialakításában. Arra kötelezték magukat, hogy segítsék és támogassák a települések közötti együttműködést annak érdekében, hogy az még sokoldalúbb legyen, az együttműködés pedig a gazdaság, a kultúra, az egészségügy, a sport és más területeken való kölcsönös előnyökhöz jutáson kell, hogy alapuljon. A polgármesterek évi legalább kétszeri találkozóban állapotok meg, hogy elemezzék a megállapodás megvalósítását, és hogy információt biztosítsanak a megállapodásban meghatározott kapcsolatok fejlesztése érdekében.⁵⁶ A két fél 2005. június 29-én aláírt egy, a természeti balesetek és katasztrófák megelőzési és mentési munkálataiban való együttműködésről szóló megállapodást is.

A kapcsolat fejlesztésének tíz éves folyamatából nyilvánvaló, hogy a régiók jó és hosszú távú kapcsolatokat alakítottak ki, amelyek azóta is folyamatban vannak. Sajnálatos módon azonban az Eszék-Baranja Megye weboldalán rendelkezésre álló dokumentumok alapján elmondható, hogy további együttműködés nem került kialakításra.⁵⁷ Mivel nem állnak rendelkezésre dokumentumok, a brüsszeli hivatal alapítása óta Baranyával kialakított regionális együttműködésre vonatkozóan, Slaven Klobucar hangsúlyozta, hogy Baranyával az együttműködés különböző intézmények és Slavonia és Baranja (nem csak Eszék-Baranja Megye) önkormányzatai által szervezett projektekben való közreműködés formájában áll fent.⁵⁸ Kiemelte, hogy a projektekkel kapcsolatos kommunikáció nem feltétlenül a brüsszeli Irodán keresztül bonyolódik, mivel a magyarországi Baranya már nem rendelkezik irodával Brüsszelben.⁵⁹ Másrészről Slavonia és Baranja Regionális Fejlesztési Ügynökség valamint a brüsszeli iroda Igazgatója Stjepan Ribić megemlítette, hogy azon 87 projektnek a teljes értéke, amelyet az Eszék-Baranja Megyében és Magyarországon résztvevő cégek részvételével realizáltak, összesen 36 140 792,61 euró. Kiemelte, hogy az Ügynökség weboldalán húsz projekt nincs feltüntetve, így a következő elemzés 67 projekt jelenleg elérhető adatain fog alapulni.⁶⁰ A weboldal 2013. február 20-án frissítet-

⁵⁶ A Megállapodás szövegét l.

<http://www.obz.hr/hr/pdf/Sporazum%20o%20suradnji%20i%20prijeteljstvu.pdf> (2013.04.08.)

⁵⁷ <http://www.obz.hr/hr/index.php?tekst=92> (2013.04.08.)

⁵⁸ E-mail interjú Slaven Klobucar úrral, 2012.02.05.

⁵⁹ Bővebben l. http://www.ddriu.hu/htmls/brussels_office.html (2013.05.15.).

⁶⁰ E-mail interjú Stjepan Ribić úrral, 2012.08.05.

ték, és az itt található 67 projektre vonatkozó adat közül 15 projektben Baranya megye vagy Baranya megyében található szervezetek vettek részt partnerként.⁶¹ Bár az EU által finanszírozott projektek révén teremtett kapcsolatok sikeresek, fel kell hívni a figyelmet a brüsszeli iroda viszonylagos inaktivitására az együttműködés megteremtésében és arra, hogy így megyei szinten nem is születtek új releváns jogilag szabályozott megállapodások. Talán ez azzal magyarázható, hogy már rendelkezésre áll egy megfelelő kapcsolathálózat és több uniós projekt, így az iroda figyelme új regionális kapcsolatok felé terelődik, potenciálisan a brüsszeli iroda jövőbeli bezárása is lehetséges opció. Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy legyen bármilyen jó egy regionális együttműködés, mindig lehetséges továbbfejleszteni a kapcsolatokat.

A regionális együttműködés egy másik példáját találjuk az 1995. február 20-án aláírt Vicenza és Eszék-Baranja Megye közötti együttműködésről szóló jegyzőkönyvben. A jegyzőkönyv célja az volt, hogy segítse Eszék-Baranja Megyét a horvát függetlenségi háború után. A jegyzőkönyv szerint az együttműködés különösen a gazdaság területén valósul meg, a két régió gazdasági kamarájának irányítása alatt.⁶² Bár az 1995-ös jegyzőkönyv az egyetlen jogi dokumentum, amit kifejezetten Vicenza régió aláírt, Stjepan Ribić hangsúlyozta a „Művészet és a Föld”⁶³ nemzetközi projektet, amely Vicenza régió közreműködésével valósult meg, valamint azt a tervet, hogy Eszék és Vicenza hamarosan testvérvárosok lesznek.⁶⁴

Eszék-Baranja Megye és Friuli-Venezia Giulia régióinak együttműködése Olaszországnak a horvát Duna Régió rekonstrukciójában való segédkezésén alapul. A program vezető partnerei Horvátország részéről Vukovar-Srijem valamint Eszék-Baranja Megye, Olaszország részéről pedig az olasz külügyminisztérium valamint Friuli-Venezia Guila régió. Fentiekre alapítva 2002. május 28-án együttműködési megállapodást fogadtak el és írtak alá. A megállapodás kölcsönös érdekeken alapult, melyek mindkét régió számára jelentősek. Az együttműködés folytatá-

⁶¹ A projektekről bővebben l.

http://www.slavonija.hr/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=28 (2013.05.03.).

⁶² A Jegyzőkönyvet l. <http://www.obz.hr/hr/index.php?tekst=332> (2013.04.20.).

⁶³ Bővebben l.

http://www.slavonija.hr/images/izmedija/2013/glas_slavonije_27_04_2013.pdf (2013.04.08.).

⁶⁴ E-mail interjú Stjepan Ribić úrral, 2012.08.05.

saként Eszék-Baranja Megye valamint Friuli-Venezia Giulia delegációi egy új megállapodást írtak alá Brüsszelben 2009. október 6-án. A megállapodás témája a gazdaság különböző területein (mezőgazdaság, élelmiszeripar és kereskedelem), valamint a környezetvédelem, oktatás és kultúra területein való együttműködés volt, a szükséges adminisztratív keret kialakításával, négy évre vonatkozóan.⁶⁵ Figyelembe véve, hogy a szerződés Brüsszelben került aláírásra, Slaven Klobucar kiemelte, hogy az iroda részt vesz a kapcsolatok kialakításának folyamatában miután a szerződés részleteit tisztázták a régiók vezetői.⁶⁶ Itt jó példát találhatunk arra vonatkozóan, hogy hogyan vette ki a részét Eszék és Eszék-Baranja Megye a tárgyalási és előkészületi eljárásokból. Végül ki kell emelnünk azt a tényt, hogy a nevezett két régió által aláírt jegyzőkönyv idén lejár, így további kutatás számára érdekes lehet figyelemmel kíséreni a megállapodás jövőjét, hatásait, esetleges meghosszabbítási lehetőségét, vagy a meglévő szerződés lejárta után egy új szerződés aláírásának lehetőségét.

IV. Záró gondolatok

A regionális és helyi érdekeknek az európai integráció folyamatba történő becsatornázása egy pozitív elképzelés, amely lehetővé teszi a kisebb közösségek érdekeinek és a helyi kezdeményezéseknek a megfelelő képviselőt az egyre bővülő Európai Unióban. A polgárok számára a helyi vagy más szubnacionális szintű politikai fórumokhoz történő hozzáférés ráadásul könnyebb, mint a nemzeti szintű politikai intézmények „elérése”.⁶⁷ A Régiók Bizottsága egy relatíve gyenge uniós szerv (de minősítették „relatív sikertelennek” is), mivel kibocsátott véleményei csak szerény befolyást gyakorolnak a tényleges döntéshozó intézményekre.⁶⁸ Az RB mindazonáltal meglehetősen aktív a szubszidiaritás jogalkotási eljárást megelőző vizsgálatában: az RB létrehozott egy belső előrejelző rendszert, hogy biztosítsa azon jogalkotási és egyéb javaslatok felismerését, amelyek szubszidiaritási kérdéseket vethetnek fel. A rendszer működése az Európai Bizottság munkaprogramjának és jogal-

⁶⁵ A megállapodást l.

<http://www.obz.hr/hr/pdf/2011/SPORAZUM%20Furlanije%20julijске%20kranije%20i%20OB%C5%BD%-20-%20hrvatski.pdf> (2013.04.20.).

⁶⁶ E-mail interjú Slaven Klobucar úrral, 2012.02.05.

⁶⁷ Carol Harlow: Citizen Access to Political Power in the European Union. In *Collected Courses of the Academy of European Law Vol VIII, Book 1*. Kluwer Law International, The Hague 2001. 22. o.

⁶⁸ Chalmers, et al: i.m. 90. o.

kotási ütemterveinek előzetes elemzésén alapul, és lehetővé teszi a szubszidiaritás-ellenőrzési tevékenységek megfelelő tervezését éves viszonylatban, mind a formális javaslat Bizottság általi elfogadását megelőzően, mind pedig azt követően.⁶⁹ A Régiók Bizottsága és a Bizottság közötti együttműködésről szóló megállapodásban az utóbbi hangsúlyozta az RB „kitüntetett szerepét”, és vállalta, hogy szorosan együttműködik vele a szubszidiaritás és arányosság alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv végrehajtása során, többek között konzultációs lehetőséget biztosítva számára a jogalkotást megelőző szakaszban, és tekintetbe veszi a tervezett intézkedések regionális és helyi vetületét. A két szerv abban is megállapodott, hogy rendszeresen megosztják egymással a szubszidiaritás-ellenőrzéssel kapcsolatos információkat, beleértve különösen a nemzeti parlamentek által e tekintetben kibocsátott véleményeket is. Az RB kijelentette, hogy haladéktalanul értesíteni fogja a társjogalkotó intézményeket, amennyiben a jogalkotási folyamat során komoly aggályai merülnek fel a szubszidiaritás elve betartásával kapcsolatosan.⁷⁰ A szubszidiaritási problémák minél korábban történő felismerése kapcsán tanúsított általános aktivitása, és a jogalkotásban részt vevő intézményekkel (különösen a Bizottsággal) való hatékony együttműködése – legalábbis részben – képesek lehetnek kiegészíteni az RB erősnek nem nevezhető formális hatásköreit.

A Lisszaboni Szerződés feljogosította az RB-t, hogy eljárást kezdeményezzen az EUB előtt saját előjogai és a szubszidiaritás elve védelmében. Az RB csak olyan jogalkotási aktus megsemmisítését kezdeményezheti, amellyel kapcsolatosan kötelező volt vele konzultációt folytatni. Az EUB kidolgozta a kritériumrendszert, amelynek mentén megállapítható, hogy egy jogi aktus sérti-e a szubszidiaritás elvét vagy sem, ám ezen indokból jogszabály semmissé nyilvánítására még nem került sor. Ez lehet az egyik ok, amiért az RB nagyobb hangsúlyt fektet az szubszidiaritás *ex ante* ellenőrzésére, noha a Szerződések nem jogosítják fel kifejezetten „korai figyelmeztetés” kibocsátására a szubszidiaritás elvének potenciális megsértése kapcsán. (A nemzeti parlamentek ugyanakkor konzultálhatnak a regionális parlamentekkel az uniós jogalkotási tervezetek szubszidiaritás-vizsgálata során, amelyet a vonatkozó jegyzőkönyvben lefektetett szabályok szerint végeznek.⁷¹) A semmissé nyil-

⁶⁹ Committee of the Regions: Subsidiarity Annual Report 2012. 2012. 3. o.

⁷⁰ Jegyzőkönyv az Európai Bizottság és a Régiók Bizottsága közötti együttműködésről 9. o.

⁷¹ Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról 6. cikk.

vánítási eljárás kezdeményezésének joga egy hatékony eszközzel bővítette az RB szerény eszköztárát, amellyel az uniós jog autentikus értelmezésére felhatalmazott bírói szerv elé viheti azt a (kétségtelenül részben átpolitizált) kérdést, hogy az EU szabályozzon-e valamely megosztott hatáskörbe tartozó területet. A semmissé nyilvánítási keresetindítás lehetősége képes lehet fokozott súlyt adni az RB jogalkotást megelőző véleményeinek is, mivel az uniós jogalkotóknak számolniuk kell azzal, hogy amennyiben figyelmen kívül hagyják az RB aggályait, ez esetlegesen az aktus elfogadását követően annak bírósági felülvizsgálatához vezet majd.

Ami a közvetlen regionális érdekképviseletet illeti az Unióban, az e tanulmányhoz összegyűjtött információk elemzéséből az tűnik ki, hogy a Lisszaboni Szerződés nem gyakorolt számottevő hatást (sem pozitív, sem negatív irányban) a Slavonia-Baranja megye brüsszeli regionális képviselőjére. Slavonia-Baranja brüsszeli képviselete példája alapján úgy tűnik, hogy a régiók közvetlen képviseletének lehetőségére a lisszaboni módosítások nem hatottak ki jelentősen.

Ivana Barković Bojanić*
Kiss Tibor**
Katarina Marošević***

Regionális fejlődés a Horvát Köztársaságban és Magyarországon. Jelenlegi helyzet és jövőbeni perspektívák

I. Bevezetés

A regionális fejlődés és a regionális irányelvek mostanára fontos hajtóerőkké váltak egy-egy meghatározott gazdaság fejlesztésében. A globalizáció folyamán számos tudós, mind gazdasági mind társadalomtudományi területeken végezett kutatásokat, amelyek bizonyítják e kérdések fontosságát európai és globális szinten is.¹

A kiegyensúlyozott regionális fejlődés globális kérdés, és a regionális egyenlőtlenségeket már állami, európai és globális szinten is veszélyforrásnak tekintik. A regionális egyenlőtlenségek olyan helyzetet hoznak létre, ahol az egy főre jutó jövedelem, az ország életszínvonala, fogyaszt-

* Prof.dr.sc. Ivana Barković Bojanić, PhD, egyetemi tanár, Gazdasági Tudományok Tanszék, Eszék, barkovic@pravos.h

** Dr. Kiss Tibor, PhD, egyetemi docens, Közgazdaságtudományi Kar, Pécsi Tudományegyetem, kisst@ktk.pte.hu

*** Katarina Marošević, univ.spec.oec., tanársegéd, Gazdasági Tudományok Tanszék, katarina.marosevic@pravos.hr

¹ L. még R. Hudson: Regions and Regional Uneven Development Forever? Some Reflective Comments upon Theory and Practice, Special Issue: Whither Regional Studies? 41 Regional Studies, 2007. 9. sz. 1149-1160 o., <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343400701291617> (2013.05.05.); R. M. McGahey: Regional Economic Development in Theory and Practice. In R. M. McGahey – J. S. Vey (eds.): Retooling for Growth: Building a 21st Century Economy in America's Older Industrial Areas. Brookings Institution, Washington 2008. <http://www.community-wealth.org/content/regional-economic-development-theory-and-practice> (2013.04.27.); G. A. Marsan – K. Maguire: Categorisation of OECD Regions Using Innovation-Related Variables. OECD Regional Development Working Papers, OECD Publishing 2011. 3. sz., <http://dx.doi.org/10.1787/5kg8bf42qv7k-en> (2013.05.04.); A. Ascani – R. Crescenzi – S. Iammarino: Regional Economic Development: A Review. WP1/03SEARCH WORKING PAPER, 2012., <http://www.ub.edu/searchproject/wp-content/uploads/2012/02/WP-1.3.pdf> (2013.05.04.); M. S. Krیمی – Z. Yusop – L. S. Hook: Regional Development Disparities in Malaysia. Journal of American Science, 2010.3.sz., http://www.sciencepub.net/american/am0603/10_2063_Regional_am0603_70_78.pdf (2013.04.28.)

tása, ipari- agrár- és infrastruktúra-fejlődése nem azonos. Bár a regionális egyenlőtlenség nem egy, az elmúlt néhány évben kialakult jelenség, mégis mostanában fokozott figyelem irányul rá a kiegyensúlyozott regionális fejlesztésre gyakorolt negatív hatásai miatt.² Tehát néhány régió határozottan magasabb növekedési rátát mutatott más régiókhöz képest. Ugyanakkor ez a hatás a társadalmi struktúrára gyakorolt különféle hatásokban is jelentkezett. A regionális fejlődés már túllépett a gazdasági hatások és kutatások területén, és a téma már számos másik társadalomtudományban is megjelent. Az azonban, hogy régóta foglalkozunk bizonyos témákkal, még nem jelenti azt, hogy egyszerűen meghatározható az a bizonyos terület. Ez a helyzet a régióval is, amelynek azóta sincs egységesen elfogadott definíciója a tudományban, amely tovább bizonyítja a kérdéses terület bonyolultságát.³

A regionális gazdasági fejlődést lehet mennyiségi és minőségi szempontból is vizsgálni. Eleinte a mérések fókuszában inkább a mennyiség állt, úgymint a fejlődés növekedése/csökkenése és a jövedelem szintje, az üzleti tevékenységekben történő részvétel és a foglalkoztatási szint, a termékekhez és szolgáltatásokhoz történő hozzáférés továbbá a pénzügyi biztonság javulása. Az elmúlt években azonban nagyobb hangsúlyt fektettek a minőségi oldalra, ha a kreatív tőke biztosításáról, szociális egyenlőség megteremtéséről, fenntartható fejlődés elérhetőségéről, a munkahelyek változatosságának kiterjesztéséről és az életkörülmények javítására tett hatásáról van szó.⁴

A regionális gazdasági fejlődés termékként és folyamatként is felfogható. Ha termék szempontjából vizsgáljuk a regionális gazdasági fejlődést, akkor figyelembe kell vennünk a felmért álláshelyeket, tulajdont, befektetéseket, életszínvonalat és az ott élő emberek élet-, munka- vagy befektetési körülményeit. Ezen indikátorok javítása gyakran összefügg a gazdasági fejlődéssel. Mindazonáltal, ha folyamatként kezeljük, az egy olyan helyzetre utal, ahol a gazdasági fejlődést figyelemmel kísérik azok a közgazdászok vagy más szakemberek, akik részt vesznek az adott terület funkcionális fejlesztésében továbbá a munkaerőpiac és a piac

² Krimi – Yusop – Hook: i.m.

³ C. J. Dawkins: Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments. *Journal of Planning Literature* 2003. 2. sz.

⁴ R. R. Sough – R. Stimson – P. Nijkamp: An Endogenous Perspective on Regional Development and Growth. In *Drivers of Innovation, Entrepreneurship and Regional Dynamics, Advances in Spatial Science*, 2011. 3-20 o., http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-17940-2_1#, (2013.05.07.)

fejlődésének elemzésében. Nagyon nehéz a gazdasági fejlődés kívánt eredményeit a használt folyamathoz illeszteni. Az egyik leggyakoribb hibát ott követik el, amikor a közgazdászok a profitot próbálják maximalizálni, és ezzel kiiktatják azt az újfajta megközelítést és stratégiát, amely hathatna az adott régió fenntartható fejlődésére.⁵ Továbbá, mikor regionális elméletről van szó, olyan megoldásokat kínálnak, amelyek a fejlett országokban kialakított inter-regionális fejlődés strukturális reformjaival egyenértékű. A regionális rendszer alapjai által meghatározott regionális fejlődés népszerűsítésének szempontjából felbecsülhetetlen lenne, ha felhívnánk a figyelmet a fejlődésben lemaradt régiók jövőbeni fejlesztésének politikai, gazdasági fontosságára.⁶ A gazdasági fejlődés támogatásának tradicionális módszere a fentről lefelé történő megközelítés, amelynek szinte semmi hatása nincs a regionális fejlődésre, mivel teljes egészében csak az elemek megfigyelésére összpontosít. Ellenben az alulról fölfelé történő megközelítés arra alapoz, hogy az adott konkrét terület jellemzőihez és az adott terület múltbéli tapasztalataihoz kell választani célokat. Ezen a két megközelítésen kívül a cikk kiemel számos regionális fejlődési elméletet, pl. a neoklasszikus növekedési modellt, az endogén növekedési elméletet, és másokat.

A gyakorlatban a megfelelő regionális fejlődéselmélet alkalmazásának kiválasztása a kormánydöntéseken és gazdasági szabályozókon alapul. A különböző gazdaságok mindegyike másként küzd a jelenlévő regionális egyenlőtlenségekkel. Ennek oka, hogy a korábbi rezsimek maradványai néhány átalakulóban lévő gazdaság esetén különösen erős nyomot hagytak. A közép- és kelet-európai országokban (KKEO) – pl. Horvátország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Cseh Köztársaság – a különbségek gazdasági, de társadalmi szinten is feltűnőek. Továbbá, a regionális irányelvek különösen jelentős szerepet játszanak a regionális egyenlőtlenségek visszaszorításában és a regionális fejlődésre gyakorolt hatásokban. Az egyenlőtlen fejlődés esetében hosszú távon egy bizonyos gazdaság vagy régió teljesítményének jelentős csökkenése is lehetséges. Egy régió sikerességét általában konkrét indikátorokkal mérik, melyek a következők lehetnek: egy főre jutó GDP, munkanélküliség, a regionális munkanélküliség szórása, foglalkoztatottság és egyéb muta-

⁵ R. J. Stimson – R. R. Stough – B. H. Roberts: *Regional Economic Development, Analysis and Planning Strategy*. Springer, Berlin – Heidelberg – New York 2006.

⁶ S. Chakravorty: *How Does Structural Reform Affect Regional Development? Resolving Contradictory Theory with Evidence from India*. *Economic Geography* 2000. 4. sz., <http://astro.temple.edu/~sanjoy/eg.pdf>, (2013.04.28.)

tók. A kiegyensúlyozott regionális fejlődés bizonyára csak hosszú távú cél, mármint abból a szempontból, hogy mennyi támogatást szánt rá eddig az EU, hogy azt megvalósítsuk a kohéziós politika segítségével (a teljes EU-források egy harmada), ami igazából kulcs-célkitűzésnek tűnik.

Mivel a tanulmány célja a horvát és magyar regionális fejlődés és a regionális irányelvek vizsgálata, a regionális statisztikák indikátorai NUTS2 szinten lesznek számításba véve. A NUTS2 besorolást általában az egyik kulcs-kritériumnak tartják a strukturális források irányelveinek megvalósításához és az EU forrásokhoz történő hozzáférés jogához. Hogy rálássunk a Magyarországon és Horvátországban lévő regionális egyenlőtlenségekre, a statisztikai analízishez hozzávettük a leíró statisztikai eszközt is, ami a regionális egyenlőtlenségek számos elemét megmagyarázza.

Ez a tanulmány hat részből áll. A bevezető megjegyzések az egyenletes regionális fejlődés fontosságáról szólnak. Ebben ismertetjük a tanulmány céljait. Továbbá számos, már létező regionális fejlődéseméletet is kiválasztottunk, és a regionális fejlődés elemeivel együtt mutatjuk be. A tanulmány fő része az EU regionális irányelveire koncentrál és arra, hogy leírja a váltást a tradicionális EU-irányelvekről, amelyek igen selektívek és támogatóak voltak a külső befektetések átirányításával a jelenlegi (új) regionális irányelveknek megfelelően a hagyományos területekre, amelyek hajlandóbbak a belső gazdasági fejlődés támogatására. Továbbá, Magyarország és Horvátország regionális irányelveit a KKEO országainak szemüvegén keresztül nézzük meg, válogatott statisztikai indikátorok (pl. GDP, jövedelem, összkereset, munkanélküliség, gazdasági tevékenységek és területi egyenlőtlenségek) segítségével. Az ötödik fejezet Horvátország és Magyarország regionális fejlődésére használt regionális irányelvek eszközeit vizsgálja, mint a regionális versenyképesség, a regionális és helyi szereplők feladata a fejlesztés menedzselésében, az irányelvek értékelése. Ennek érdekében elemzi és összehasonlítja a jelenlegi regionális fejlődést és a regionális irányelveket Horvátországban és Magyarországon. A hatodik fejezet javaslatokkal él a jelenlegi irányelvek szerinti megközelítés javítására.

II. Regionális fejlődéelmélet

Különböző vélemények láttak napvilágot a regionális fejlődés témájáról, és így különböző regionális fejlődéelméleteket dolgoztak ki.⁷

A regionális elméletek gyakran kerülnek konfliktusba a gyakorlati megvalósításukkal és alkalmazásukkal. Az elméleteknek segíteniük kellene a kormányt a regionális fejlődés irányításában, és megkönnyíthetik bizonyos múltbéli események tisztázását; közvetíthetik és magyarázhatják a jelenlegi eseményeket, vagy eszközök lehetnek, amelyek előre jeleznek jövőbeni történéseket. Mindazonáltal, mindhárom eset tényeket és helyzeteket határoz meg, de nem a regionális fejlődés megvalósításának irányítását befolyásoló tényezők. A regionális irányelvek elméleti szakemberei sokkal inkább a piac elemzésére és működésére koncentrálnak, és nem csak az elmélet alkalmazására, mint a neoklasszikus tudományt képviselők.⁸ A neoklasszikus elméletet nemrég helyettesítették más modellekkel és elméletekkel, amelyek egyéni erősségekre és modellekre koncentrálnak, miközben valahogy sikerül valamiféle átmenetet képezniük az endogén növekedés-modellekhez.

Számos besorolás és módszer létezhet a regionális fejlődéelméletek csoportosítására. Ha a regionális fejlődéelméleteket az alulfejlett régiók koncepcióinak és az alulfejlettségük okainak szemszögéből nézzük, számos különböző elméletet azonosíthatunk: i) modernizációs elméletek – dualizmuselmélet, stratégiai elméletek, társadalmi-pszichológiai elméletek, ii) függőségi elméletek – külkereskedelmi elméletek, imperializmus-elmélet, függőségi elméletek. A modernizációs elméletek szerint egy bizonyos gazdaság belső tényezőinek elégtelen szintű fejlettségének okai: pl. írástudatlanság, tradicionális agrárstruktúra, a lakosság tradíci-

⁷ L. D. C. North: Location Theory and Regional Economic Growth. *Journal of Political Economy* 1955. 3. sz. 243-258 o., <http://www.jstor.org/stable/1825076> (2013.05.05.); S. Illeris: An inductive theory of regional development. *Papers in Regional Science*. 1993. 2. 113-134 o., http://link.springer.com/article/10.1007%2F978-0-306-48111-1_11 (27 April 2013); B. W. Ickes: Endogenous Growth Models. Spring, 1996., <http://econ.la.psu.edu/~bickes/endogrow.pdf> (2013.05.06.); R. Capello: Regional Growth and Local Development Theories: Conceptual Evolution over Fifty Years of Regional Science. *Géographie, économie, société* 2009. 1. sz. 9-21 o., http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=GES_111_0009 (2013.04.27.)

⁸ B. H. Higgins – B. Higgins – D. J. Savoie: *Regional Development Theories & Their Application*. Transaction Publishers, New Brunswick-New Jersey 2009., http://books.google.hr/books?id=l6WfYyhvrC4C&dq=theory+of+regional+development&hl=hr&source=gbs_navlinks_s (2013.04.28.)

onális viselkedése a gazdaságban, alacsony szintű munkamegosztás, a kommunikációs infrastruktúra hiánya. Tehát az exogén faktorokra való figyelés a fejlődés kulcsa, amelyet a megnövelt teljesítményben és hatásokban láthatunk, amit az egy főre eső jövedelem összehasonlítása mutat meg. A függőségelméletek az iparosodott országok fejlettségének okaira koncentrálnak, míg a fejlődő országok belső faktorait irrelevánsnak vagy a függőség szimptomáinak illetve következményeinek tekintik csak. Az iparosodott országok fejlettsége és a fejletlen országok fejletlensége a történelem ugyanazon szakaszához tartoznak, ezáltal a fejlődő országok „hozzátartoznak” a függő országokhoz, amelyekre hatnak az iparosodott országok gazdasági és politikai érdekei, és így határozzák meg a fejletlenség/fejlettség mértékét. A függőségelmélet mélyén vannak magyarázatok az alulfejlettségre, míg azok a stratégiák, amelyekkel meg lehetne oldani a helyzetet, egészen kiszorultak.⁹

Néhány elmélet úgy tekinti a piacot, mint az árakban történő változásokra való reagálás, és a regionális növekedésemeléthez, a versenyelőny- és kereskedelem-elmélethez, egyenlőtlenségi modellekhez, növekedési pólus elmélethez kapcsolják őket. A tőke és a munkaerő a régiók közötti szabad mozgása a regionális növekedésemélet alapja, és a bérek és növekedési ráta régiók közötti különbségeiről azt gondoljuk, hogy a technológia okozza, és a befektetések és munkaerő szabad mozgása vezet a különböző régiók közötti jövedelmek konvergenciájához. A versenyelőny és kereskedelem elmélete arra utal, hogy a régiók között a természetes és a politikailag orientált erők különböznek, ezáltal a régió erőssége azon termék termelésére összpontosít majd, amely a régiók között szabadon áramló tőkére, munkára, tudásra és egyéb tényezőkre épül. Az egyenlőtlenségi modellek aggregált okokat vesznek figyelembe, amelyek a növekvő régiókban történő befektetésekhez és a regionális jövedelmek hosszú távú divergenciájához vezetnek. A növekvő régiók helyzeti előnyeit az új gazdasági tevékenységek belső áramlásai védik és emelik ki. A növekedési póluselmélet képviselői a stratégiaileg közép-pontban lévő iparágakba történő befektetéseket helyezik középpontba, ami növekedést eredményez a technológiai orientáltságú iparágakhoz kapcsolódó üzletekben. A pozícióelmélet arra törekszik, hogy úgy találja meg a vállalat számára az optimális helyet, hogy minimalizálják a

⁹ F. Kuhnen: Causes of Underdevelopment and Concepts for Development. An introduction to development theories. The Journal of Institute of Development NWFAP Agricultural, Development Studies 1986-1987., <http://www.professor-frithjof-kuhnen.de/publications/causes-of-underdevelopment/0.htm> (2013.04.27.)

nyersanyagok és a végső piac távolságát és szállítási költségeit.¹⁰ A növekedésipólus-elmélet a helyi problémákra alkalmazott nem megfelelő tradicionális megközelítések eredményeképpen jött létre; először Perroux mutatta be ezt a modellt, és később egyre gyakrabban használták elméletben, de gyakorlati alkalmazásokban is.¹¹

A regionális növekedési elmélet a regionális fejlődési elméletek egyike. Ezen kívül számos másik elmélet is létezhet, mint például a területi elhelyezkedés vagy agglomerációs elmélet. Az elmúlt néhány évben a regionális fejlődés kulcsfontjai az innováció, a vállalkozás és a tudás voltak. Mindazonáltal, a regionális elméleteket számos különböző intellektuális tradíciókból fejlesztették ki. A regionális fejlődés néhány korai elmélete a neoklasszikus gazdaságelmélet, és a nemzetközi kereskedelem és a nemzetközi gazdasági növekedés elméletei, ami arra utal, hogy a munkabérekben és az egyéb faktorokban a régiók között jelenleg meglévő különbségek idővel eltűnnek, konvergálnak. Mikor nemzetközi egyensúlymodelleket használunk az árkonvergencia tényezőinek tisztázására, a neoklasszikus kereskedelem szakértőinek nagy része a Heckscher-Ohlin-Samuelson elméletre hagyatkozik. Ennek az elméletnek egyik alapvető jellemzője az, hogy a régió létező komparatív előnyekre fókuszál. Ezen múlik az, hogy mennyire adnak teret a regionális exportnak vagy importnak, vagy a konkrét tevékenységek specializálódásának, amellyel a tőke és munka használatának kapcsolatát optimalizálják majd. Ezt a modellt ki lehet egészíteni Ricardo komparatív elméletével, amely alátámasztja, hogy miért vezetnek a komparatív előnyök a specializált termeléshez, még a Heckscher-Ohlin-Samuelson modell a komparatív előnyök létezésének okaira összpontosít. A neoklasszikus növekedéselmélet kétfajta konvergenciát ajánl, úgymint a feltételes és az abszolút konvergencia. A feltételes konvergencia biztosítja a különböző országok konkrét indikátorai megkülönböztetésének képességét (pl. a kamatráta, a fogyasztás mértéke, az értékcsökkenés). Az abszolút konvergencia az összes ország növekedésmodelljében azonos paraméterekre

¹⁰ H. A. Goldstein – M. I. Luger: Theory and Practice in High-Tech Economic Development. In R. Bingham – R. Mier (eds.): Theories of local economic development: perspectives from across the disciplines. Sage Publications Inc, Newbury Park 1993., <http://vreadings.wordpress.com/category/urban-and-regional-theory/> (2013.04.28.)

¹¹ N. M. Hansen: Development Pole Theory in a Regional Context. *Kyklos*. 1967. 4. sz. 709-727. o., <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-6435.1967.tb00871.x/abstract> (2013.04.28.)

koncentrál, ami arra utal, hogy a gazdagabb országok lassabban fognak nőni a szegényebb országoknál, és az egy főre jutó jövedelem egy bizonyos idő után kiegyenlítődik. Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy a neoklasszikus növekedésmo­dellek különböznek a dinamikus modellektől, ahogy a kereskedelem- és növekedésráta­k konvergenciáját kezelik, de mindkettő egyetért az egyes régiók egy főre jutó jövedelmének hosszú távú konvergenciájában. A regionális fejlődési elméletek egymást kizáró nézeteket vallhatnak arról, hogy hogyan kellene elkezdeni a régió fejlesztését, ahogy ezt jól demonstrálja pl. a neoklasszikus modell és az új gazdasági földrajz.¹² A neoklasszikus modell egyik gyenge pontja az a tény, hogy a modell nem ad magyarázatot arra, hogy a gazdasági növekedésen lévő különbségeknek milyen okai vannak, bár tény az, hogy más gazdaságok más növekedési rátákat mutatnak.¹³

Az exogén növekedésmo­dellet a regionális környezetre való hatás fontosságának szemszögéből nézzük, de ugyanakkor a korlátozások szemszögéből is, melyekhez vezethet. Az egy főre jutó jövedelem és az egyes országok termelésének hosszú távú konvergenciája az alapja annak, ami elindította az endogén növekedésmo­dellet fejlődését. Az endogén növekedésmo­delletben elmozdulunk a neoklasszikus növekedésmo­dellet nézőpontjáról, és bevonunk olyan tényezőket, mint amelyek utalnak a technológiai fejlesztésekre és az emberi tőkére az exogén neoklasszikus növekedési modell kontextusában.¹⁴ Mostanában ismerték fel az endogén faktorokat, mint kulcsfaktorokat a gazdasági fejlődés beindításában. Ezek a faktorok már meglévő forrásokra és tudásokra épülnek, melyek megtalálhatók az adott régióban. Az endogén faktorok közé tartozik általában a vállalkozás-innováció, új technológiák adaptálása, vezetés, intézményi kapacitás, készségek, és tanulás.¹⁵ A regionális fejlődésben

¹² B. T. McCallum: Neoclassical vs. Endogenous Growth Analysis: An Overview. Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly 1996. 4. sz., <http://homepage.ntu.edu.tw/~kslin/macro2009/McCallum1996.pdf> (2013.05.06.)

¹³ Uo.

¹⁴ R. Martin – P. Sunley: Slow Convergence? The New Endogenous Growth Theory and Regional Development. Economic Geography 1998. sz., <http://www.jstor.org/discover/10.2307/144374?uid=3738200&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101958312813> (2013.04.28.)

¹⁵ Z. Kalnina-Lukasevica: Development of Regions in Latvia – Growth Factors. In Policy Alternatives, Synthesized Development, 2013 International Conference – Tampere, Regional Studies Association, Tampere 2013., http://www.regionalstudies.org/uploads/RSA_Tampere_Zanda_Kalnina-Lukasevica.pdf (2013.04.28.)

különösen kritikus faktorként emelik ki az emberi tőkébe történő befektetést és fejlesztést. Az endogén elmélet a 80-as évek végén jelent meg. A neoklasszikus modellről való elkülönítését arra a tényre alapozzák, hogy a gazdasági növekedés a gazdasági rendszer endogén eredménye, semmiképpen sem külső hatásoké.¹⁶

A regionális fejlődés egyik elmélete tartalmaz egy induktív elméletet a gazdaság összetételének struktúrájáról, melyben fontos a régió fejlődést támogató szerepe. Nagyban függ majd a régió helyi feltételeitől, mint pl. a politikai intézmények, regionális irányelvek, infrastruktúra, képzett munkaerő rendelkezésre állása, szociális készségek, árazás és a népsűrűség, hogy a régió profitot termel-e majd, vagy veszteséget, és hogy ez az elmélet befér-e a szolgáltatásorientált társadalom kereteibe.¹⁷ A regionális fejlődés elmélete arra koncentrál, hogy javítsa a régió üzleteinek színvonalát és hasson a vállalkozói tevékenységek fejlődésére, ezáltal további pozitív hatásokat gyakoroljon a munkáltatói piacra és az innovációkra. Ez az új fenntartható regionális fejlődési integrációs elmélet, amely empirikusan igazolt, és a fő elemei az üzleti környezet minősége, a cégek innovációs lehetőségei és az emberi erőforrások használata.¹⁸ A regionális fejlődésemelvények egyesítik a regionális fejlődés stilizált elméletét is.¹⁹

Mivel számos regionális fejlődésemelvény létezik, ezért csak néhányra térünk ki, amelyeket leggyakrabban említene az irodalmi áttekintésekben, amelyek a regionális fejlődésről, a térgazdaságról és más irodalmakról szólnak, amelyek a hosszú távú fejlődést és regionális egyensúlyt figyelik. Bár a regionális fejlődési elmelvények nem kielégítőek, de alapként használják őket a megfelelő regionális irányelvek létrehozása során, amelyek optimális megoldásai lehetnek a hosszú távú regionális növekedés elindításának és biztosításának. A következő fejezetben bemutatjuk az EU regionális irányelveinek és céljainak részletes szervezeti és megvalósítási.

¹⁶ P. M. Romer: The Origins of Endogenous Growth. Journal of Economic Perspective 1994. sz. 3-22. o., http://www.development.wne.uw.edu.pl/uploads/Courses/de_jt_romer1.pdf (2013.05.06.)

¹⁷ Illeris: i.m. 113-134. o.

¹⁸ M. Vitorca: Integration Theory of Sustainable Regional Development – Presentation and Application. Politická ekonomie 2011. 6. sz. 794-809. o., <http://ideas.repec.org/a/prg/jnlpol/v2011y2011i6id822p794-809.html> (2013. 04.28.)

¹⁹ L. R. Ossa: A gold rush theory of economic development. Journal of Economic Geography 2012. 1. sz. 107-117. o., <http://faculty.chicagobooth.edu/ralph.ossa/research/gol.pdf> (2013.05.05.)

III. Az Európai Unió regionális politikája

Az EU a leggazdagabb földrajzi területek egyike, de a tagországok közötti különbségek egyre inkább határozottan növekszenek, amely különösen előtérbe került a mostani bővítéssel. Az EU regionális irányelvei eszközök arra, hogy megpróbáljunk hatni a már meglévő egyenlőtlenségek csökkentésére, és az egyensúly visszaállítására.

A regionális fejlődésre alkalmazott EU irányelveket a regionális gazdasági fejlődés-elméleteire alapozták, de emellett, hogy a regionális fejlődéselméletekre fókuszálnak, az irányelv készítésében hozzáveszik még az adminisztrációs befektetési és a civil részvétel mértékét is. Az irányelvek általában kerülnek a szegényebb régiók támogatását, de igyekeznek az erejüket a régiók versenyképességének fejlesztésére irányítani.²⁰ Megállapíthatjuk, hogy ez egy aktív megközelítése az elméleti hozzáállás és választott irányelvek összekapcsolásának. A régiók létező vagy potenciális komparatív és versenyelőnyei ugyanazon célok felé haladnak, melyeket az alkalmazó EU regionális irányelvek stratégiája is képvisel.

Számos célt határoztak meg, amelyekre az EU fókuszál a regionális irányelveiben (és a megvalósítás során is): i) segítsék a régiót, hogy azok elérhessék a teljes potenciáljukat, ii) a versenyszellem és a foglalkoztatás fejlesztéséért, hogy magas humán erőforrásokkal rendelkező területekbe fektessünk be regionális szinten, számításba véve az EU egészének nyújtott lényeges hozzáadott értéket, és iii) a 2004-ben az EU-hoz csatlakozott országok életszínvonalának az átlaghoz történő igazodása, amilyen hamar csak lehet.²¹ A regionális fejlődéshez nyújtott támogatásokat számos területen alkalmazzák. A befektetési prioritások skálája szerint a befektetéseket az innovációban (24%), közlekedésben (22%), emberi erőforrásokban (22%), környezetben (19%) és egyebekben (13%) irányítják és használják.²² Ezért az adott befektetési támogatások mellett kijelölhetjük a területet, amelyre az EU regionális irányelvei leginkább koncentrálnak, ami ebben az esetben az innováció. A közlekedés és emberi erőforrások szintén magas prioritással rendelkeznek az EU regionális irányelveiben.

A konkrét gazdaságok regionális fejlesztésének támogatása mellett az EU regionális irányelvei kitérnek még a gazdasági országhatárokat átlé-

²⁰ Kalnina-Lukasevica: i.m.

²¹ EU Regional policy, <http://europa.eu/pol/reg/> (2013.05.07.)

²² Uo.

pő regionalizálásra, pl. a Duna-régió EU regionális irányelvek, amelyek a stratégiáit 2010-ben az Európai Bizottság javasolta. A Duna-régió olyan területeket is lefed majd, amelyek nem EU-tagországokhoz tartoznak, és a Duna-régióra alkalmazott EU-stratégiának gyümölcseit, mint a gyorsabb sín- és úthálózat, olcsóbb és biztonságosabb energia, és a területhasználásban történő együttműködéssel elért virágzó régió, oktatás, civil bevonás, kutatás és fejlesztés stb., a terület összes lakója élvezheti.²³ Ahogy az a Duna-régió példáján keresztül látszik, a megvalósítás nem csak EU-n belüli területekre vonatkozik, hanem olyanokra is, amelyek nem EU-tagországokhoz tartoznak. A regionalizáció szempontjából Magyarország, mint EU tagállam a Duna-régióba tartozik, és joga van minden előnyhöz, amely e státusszal jár. A tagállamjelölt Horvátország ugyanabba a régióba tartozik.

Az az időszak, amelyen Horvátország átment, mint tagállamjelölt, olyan nagy és jelentős feltételekre koncentrált, amelyek az EU elvekhez történő igazodással foglalkoztak, nem csak a regionális irányelvek területén, de az összes többi területen is, ahol változtatniuk kellett, hogy eltávolítsák a falakat, amelyeket a meglévő különbségek emeltek.

A harminchárom különböző fejezet egyike a *regionális irányelvek*, amelyekhez minden tagállamjelöltnek igazodnia kell, amikor az EU-elvekről van szó. A fennmaradó fejezetek a termékekről, az emberek és a tőke mozgásáról, a szellemi tulajdon védelméről, pénzügyi szolgáltatásokról, élelmiszervédelemről stb. szólnak. Az EU számos különböző területtel foglalkozik egyszerre, ahol is a fő cél a béke, a stabilitás és virágzás megteremtése, ezzel biztosítva a gazdasági növekedést és az új munkahelyeket nemcsak az új tagállamokban, de a régiókban is. Javítják az életkörülményeket és annak lehetőségét, hogy megerősítsék az Unió szerepét a világban.²⁴

IV. Regionális különbségek a Horvát Köztársaságban és Magyarországon

A tradicionális indikátorok, mint a GDP, elégtelennek bizonyultak a régiók tényleges helyzetének felméréséhez. Ezért alternatív regionális fejlődés indikátorokat hoztak létre (mint pl. az ún. ARC, azaz aggregát

²³ EU Strategy for the Danube Region, http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/danube/index_en.cfm#5 (2013.05.07.).

²⁴ A. Stajano: Research, Quality, Competitiveness. European Union Technology Policy for the Knowledge-based Society. Springer, New York 2009. 309-419. o.

regionális versenyképesség²⁵), de hiányzik még egy nagyon fontos faktort mérő indikátor: pl. a biológiai és társadalmi diverzitás szintjének mérése. A jelenlegi gazdasági fejlődési trendek, amelyeket a vezető országok képviselnek, növekvő különbséget generálnak a gazdagok és a szegények között. Kelet-Közép-Európa a szegény, perifériális oldalon van, ahol a helyzet egyre romlik. Ezért nem kellene követni ezt a tradicionális trendet. A folytatásban a magyar-horvát régiót rövid elemzése következik.

Magyarország egy periférián lévő ország, és a Dél-dunántúli Régió a periféria perifériája. A KSH legutóbbi jelentése szerint²⁶ a következő mutatók mutatják a régió periferikus jellegét: az egy főre jutó ipari termelés Baranya megyében volt a legkisebb (736 000 HUF), és a bezárt kis- és középvállalkozások száma a legmagasabb. A munkanélküliségi ráta majdnem a legmagasabb (14,7%), és növekszik. A reprodukciós ráta -5,4%, és a fiatalabb generációk elvándorlása folyamatos.

Baranya és a Dél-dunántúli Régió kapta a legtöbb egy főre jutó támogatást 2004-2006 között.²⁷ Baranya megye önkormányzata 125 millió HUF-ot kapott kutatástámogatásra 2007-2010 között, de mégsem tudott javítani a megye versenyképességén. Mindazonáltal, a megye önkormányzatának vezetősége fontos befektetéseket hajtott végre, mint a következő két Európa Kulturális Fővárosa befektetés: a regionális könyvtár és tudományos központ, valamint a „múzeum utca projekt”, ahol a 684 millió forintot a helyi önkormányzat biztosította. Kb. ugyanekkora összeget biztosított (675 millió HUF) a helyi önkormányzat az orfűi strand újjáépítésére, létrehozva ezzel egy aktív turistaközpontot. A Bikal Élmenyirtok egy hasonló példája a jelentős regionális fejlesztéseknek.²⁸

A szakadék növekedett az országban a központi és többi régió között, beleértve ebbe gyakorlatilag az összes fontos indikátort, mint pl. a jöve-

²⁵ K. Barna: Measuring Regional Competitiveness. Journal of Central European Agriculture. 2007. 3. sz. 343-356. o.

²⁶ KSH (2012) Dél-dunántúli statisztikai tükör 2012. 4. sz.

²⁷ T. Besze – K. Horváth: Analysis of the Hungarian Polycentric Spatial Development Goals and its Achievements Concerning the South-Great-Plain Region. In Annals of Faculty Engineering Hunedoara – International Journal of Engineering. 2010, VIII. kötet, 1. fasc.

²⁸ Hargitainé Solymosi Beatrix: A megyei önkormányzatok terület- és településfejlesztési tevékenysége, 20 évesek az önkormányzatok – Konferenciaelőadás, PTE-BTK Politikai Tanulmányok Tanszék és a Pólusok Társadalomtudományi Egyesület Konferenciája, PTE 2010.

delem-egyenlőtlenség.²⁹ Az ország Gini együtthatója alacsony (24,96), mint ahogy a régió iparosodottsági szintje is. A külföldi befektetések mértéke is alacsony szinten van, 81,5 millió HUF 2008-ban.³⁰ A tradicionális regionális GDP-indexet nézve a Dél-dunántúli Régió egy főre jutó GDP-je 75,7%-a volt az országos átlagnak 2000-ben. Ez az érték 2009-re 69,6%-ra csökkent (1 762 000 HUF). További csökkenés következett be 2010-ben: az országos átlagnak 67,5%-ra.³¹

Ezen régiók és a centrumrégiók különbségének kiegyenlítésére alkalmazott tradicionális módszer (az EU és a magyar dokumentumok közötti különbségeket később tárgyaljuk) nem hozza meg a megfelelő fejlődési és gazdasági-társadalmi szintet a periférián lévő régiókban, és a helyzet egyre tovább romlik.

Horvátország jelenleg tagállamjelölt, így ezt az időszakot a tervek többszöri változtatása jellemzi, és a mostani gazdasági politika megvalósítása, amely azon igyekszik, hogy az EU gazdasági irányelvein belül működő fejezeteket és irányelveket a lehető legjobban koordinálja.

A regionális irányelvek igazításával igyekeztek Horvátország statisztikai regionalizációját NUTS2 szinten megváltoztatni, mivel ezt a szintet használják a leggyakrabban a régiók közötti teljesítmények összehasonlításánál. Ezzel meghatározzák a strukturális támogatások irányelveinek megvalósítási módját. A Lovrinčević, Marić, Rajh optimális régiósítás megoldásának kiválasztásakor három kritérium teljesítésére összpontosítottak, mégpedig az Eurostat népességi kritériumára, a hosszú távú strukturális támogatásokhoz való hozzáférés maximális anyagi hatására, és az egyedi régiók homogenitásának kritériumára, amely meghozhatja a hosszú távú állandó regionális fejlődés irányelvek sikeres menedzselését. Ezen kritériumokra alapozva nemcsak a statisztikai számításoknak megfelelő regionalitást, és egy ilyen felosztásnak a pénzügyi és fejlődési adottságait nézzük, hanem egy bizonyos megközelítés regionális irányelveinek optimális menedzselésének koncepcióját is.³²

Az az időszak, amelyben megvalósultak az EU-hoz kapcsolódó tervezés jelentős változásai és harmonizációi, a 2009-2011-es időszakhoz kap-

²⁹ Gy. Horváth: Regional Development and Faint-hearted decentralisation in Hungary, http://isfd-tpa.rkk.hu/doc/horvath_regional_development.pdf.

³⁰ Uo.

³¹ KSH (2012) Dél-dunántúli statisztikai tükör

³² Ž. Lovrinčević – Z. Marić – E. Rajh: Kako optimalno regionalizirati Hrvatsku? [How to make an optimal regionalization of Croatia?] Ekonomski pregled 2005. 12. sz. 1109-1160. o.

csolódik. A megfelelő változtatásokat többek között a már meglévő horvát kormány dokumentumaival egyetértésben hajtották végre, pl. a 2006-2013-ra vonatkozó stratégiai fejlődési kerettervvel és a csatlakozás előtti gazdasági programmal (PEPs) összhangban. A dokumentumok célja a makrogazdasági stabilitás fenntartása, és hogy fenntartható gazdasági növekedést érjenek el azáltal, hogy növelik a munkahelyek számát, és erősítik a horvát gazdaság versenyképességét. További céljuk a vállalkozások és a vállalkozói klíma erősítése a nem független szektorok újrarendezésével és privatizálásával; a pénzügyi szektor feljavítása; a korrupció visszaszorítása a civil adminisztráció és ítélkezés területének megreformálásával; a közlekedés- és energia-infrastruktúra fejlesztése; környezetvédelem; a munkaerőpiac rugalmasságának biztosítása az oktatás és munkaerő-piaci igények összehasonlítása által; és a társadalmi igazságosság biztosítása, fenntartva eközben az egészség- és társadalombiztosítást.³³

Mind a Horvát Köztársaság, mind az egész világgpiac megérezte a globális válságot, amelyet egy hosszú fellendülési időszak követett, ami igazából csak az átállási válság folytatása volt. 2010-et számtalan előnytelen tendencia jellemezte az ingatlanpiaci szektor jelentős részében, ami elkezdett enyhén csökkenni, de néhány szektorban ez a negatív trend még ennél is jóval mélyebbnek bizonyult. A horvát gazdaság problémáit semmiképp sem lehet egyszerűnek nevezni, mivel a hazai kereslet állandóan szűkült annak köszönhetően, hogy a munkanélküliség növekedett, a háztartások rendelkezésére álló jövedelmek csökkentek, növekedett a reálszektor fizetésektelensége, és romlottak a vállalkozók pénzügyi indikátorai. Ugyanekkor a növekvő pénzügyi deficit is csúcsot döntött: az összes külső adósság meghaladta a megtermelt bruttó hazai terméket (GDP). A problémák okai többek között abban keresendők, hogy a horvát gazdaságot nem szervezték át teljesen az elmúlt 20 évben, és hogy a neoliberais kapitalizmus koncepcióját teljes mértékben elfogadták. 2010 áprilisában a kormány beindította az átfogó gazdasági fellendülési programot; a horvát gazdaság régi növekedési modelljét a külföldi tőkére építették, ami részben stagnálást okozott.³⁴

³³ Prepristupni ekonomski program 2009-2011 [Pre-Accession Economic Programme 2009-2011] Zagreb, 2009., http://hidra.srce.hr/arhiva/24/37137/www.mfin.hr/adminmax/docs/PEP_2009.-2011.pdf (2013.05.02.)

³⁴ Hrvatsko gospodarstvo 2010. godine [Croatian economy at 2010]. HGK, Zagreb 2011.,

A jelentős nagyságú forrásoknak köszönhetően, amelyeket az EU a kohéziós támogatásából allokált a meglévő különbségek csökkentésére, a Horvát Köztársaság a regionális irányelveinek és intézkedéseinek céljául tüzte ki a meglévő különbségek megszüntetését. A horvát gazdaságnak számos régi egyenlőtlenségi problémával kell megbirkóznia, melyeket több indikátorral is jól illusztrálhatunk, mint pl. a GDP, a jövedelem, a bruttó bérek, a munkanélküliség stb. Jurun és Pivac részletesen bemutatják a regionális GDP-különbségeket, melynek során Horvátország 21 megyéjét három NUTS2 régióra osztották. Ezek bemutatják a horvát megyék jelentős gazdasági és szociális aránytalanságait, bár a három NUTS régió inkább földrajzi és politikai, mintsem igazi homogen társadalmi-gazdasági terület. Tehát a kutatási eredmények összehasonlító elemzése megerősíti, hogy a NUTS regionalizáció térbeli felosztása teljesen kihagyta a társadalmi-gazdasági tényezőket, és csak az adminisztratív, földrajzi és népességi kategóriákra fókuszált. Ez a tény az oka annak, hogy a régiók szabályozó rendszerei még mindig jobb betekintést nyújtanak a fejlődés társadalmi-gazdasági és földrajzi állapotába és a Horvát Köztársaság gazdasági indikátoraira. A regionális GDP-t egy sor regionális változóval mérik, mint a foglalkoztatottság, bruttó befektetés, a fontosabb agrár-termékek termelése, alkalmazottankénti hozzáadott érték, építkezési munkák értéke, export-import, a külföldi turisták által eltöltött éjszakák száma, az ökológia stb. A fejlődési célok és eszközök támogatásának célja az, hogy feljavítsák a fejlődésben elmaradt régiók sikereit és fejlődését, így segítve az ipari visszaeséssel sújtott régiókat, amelyek küzdenek a hosszú távú munkanélküliséggel, a fiatalok szakmai orientáltságának javításával és az agrárszektor strukturális átalakításának felgyorsításával.³⁵ A GDP bár nem az egyetlen, de bizonyára kulcsindikátora a gazdasági fejlődésének és növekedésének, ami szükségessé teszi, hogy meghatározzuk a lakosság egy főre jutó regionális GDP-szintjét állandó árak mellett, és az időtényezőt is figyelembe véve. A regionális egyenlőtlenségek, de a regionális növekedés is a kohéziós irányelveken keresztül valósul meg, amelyeken belül a strukturális támogatások nagyrészt azokba a NUTS2 régiókba irányulnak, ahol az egy főre jutó GDP kisebb az EU 27 75%-nál, egy három éves periódus átlaga alapján. A regionális háztartások jövedelmének állandó

<http://hidra.srce.hr/arhiva/77/74604/www2.hgk.hr/en/depts/makroek/Hrvatsko%20gospodarstvo%202010%20godine.pdf>, (2013.05.02.)

³⁵ E. Jurun – S. Pivac: Comparative regional GDP analysis: case study of Croatia. Springer, 2011. 319-335. o.

árak melletti számértékeit szintén figyelembe veszik. A tény, hogy az egy főre jutó GDP az EU 27 27%-tól (6400 PPP) a bulgáriai Severozapaden régióban, az EU 27 332%-ig (78000 PPP), az Egyesült Királyság London belső városrészéig terjed, jól mutatja a regionális egyenlőtlenségeket EU NUTS2 szinten.³⁶ Ilyen európai fejlődési háttérrel, Horvátország és Magyarország indikátorai jónak mondhatók a maguk régiójában NUTS2 szinten, amiből jól láthatók mind a jelentős különbségek, mind az a szakadék, mely a bizonyos régiók és gazdaságok között van (l. 1. táblázat).

1. táblázat A hazai bruttó termék (GDP) jelenlegi piaci árakon a NUTS2 régiókban³⁷

Ország/régió	2010	2009	2008
EU-27	24,500	23,500	25,000
HU-Magyarország	8,400	7,600	9,500
HU1-Közép-Magyarország	9,700	8,500	10,200
HU10- Közép-Magyarország	6,600	6,300	7,200
HU2-Dunántúl	6,100	5,900	6,800
HU21- Közép- Dunántúl	5,900	5,600	6,600
HU22-Nyugat- Dunántúl	6,100	5,900	6,600
HU23-Dél-Dunántúl	6,300	6,100	7,100
HU3 Alföld és Észak	35,000	36,100	40,300
HU31 Észak-Magyarország	35,000	36,100	40,300
HU32 Észak-Alföld	23,000	24,600	27,900
HU33 Dél-Alföld	39,400	40,300	44,800
HR- Horvátország	9,700	9,100	10,500
HR0 Horvátország	15,900	15,300	17,300
HR-03 Adria Horvátország	15,900	15,300	17,300
HR-04 Kontinentális Horvátország	8,300	7,500	9,000

Mikor összehasonlítjuk Horvátországot az EU-val 2010-ben, ki kell emelni, hogy a GDP-indikátor alapján Horvátország az egyik legkevésbé sikeres az EU-tagállamokhoz viszonyítva. Csak Görögország (-3,5%) és Portugália (-2,2%) mutatott GDP csökkenést évi rendszerességgel, és a Horvátországgal általában összehasonlított országok bizonyos indikátorokban relatíve magas növekedési rátát mutattak az EU átlaghoz képest. Pl. Csehország (2,3%), Lengyelország (3,8%), Szlovákia (4,0%), míg Németország, mint a legerősebb európai nemzeti gazdaság, 3,6%-

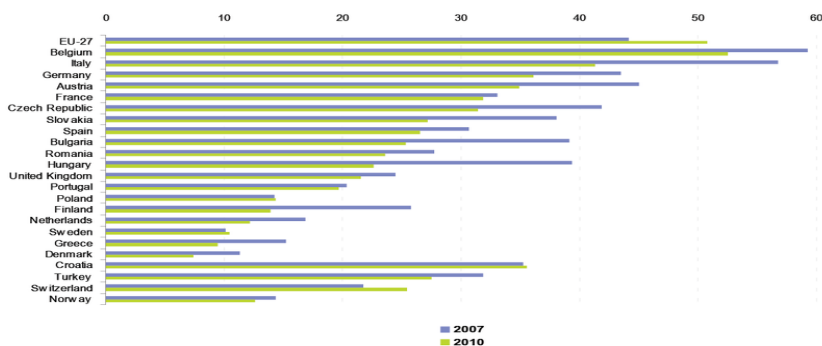
³⁶ Eurostat, Regional GDP per inhabitant, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/GDP_and_household_accounts_at_regional_level (2013.05.02.)

³⁷ Uo.

kal növekedett. A GDP-n túl a munkanélküliségi szint bizonyos gazdaságokban szintén jelentős indikátornak számít.

A munkanélküliségi rátában tapasztalható regionális különbségek az egész EU 27-re nézve megnöttek 2007 és 2010 között, amely jelzi, hogy a válság munkaerőpiaci hatásai nem egyenletesen oszlottak szét. Az első ábra mutatja a regionális munkanélküliség eloszlását 2007-ben és 2010-ben, amiből meg lehet határozni, hogy munkanélküliségi rátában tapasztalható különbség csökkent-e, vagy növekedett. A tagállamokban a szóródás általában csökkent a válság időszakában, a munkanélküliség általában növekedett, még ha a szóródás ugyanazon ország régiói között csökkent is. A legnagyobb csökkenést a munkanélküliségben 2007-2010 között Magyarországon, Olaszországban és Bulgáriában mérték. Mialatt a munkanélküliségi rátát figyelik az irányelvkészítők, a legfontosabbnak a hosszú távú munkanélküliséget és a pályakezdekők munkanélküliségét tartják.³⁸

1. ábra A regionális munkanélküliségi ráták a 15-74 éves korosztályban a NUTS2 régiókban, 2007 és 2010 (1) (variációs együttható)³⁹



(*) Estonia, Ireland, Cyprus, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta and Slovenia comprise only one or two NUTS 2 regions, therefore dispersion rates are not applicable; Denmark, 2009 instead of 2010.

A 2008-2011-es trendet követő foglalkoztatottsági ráta regionális NUTS2 szintű adatait mutatja a 2. táblázat. Látszik, hogy a régiók, ahol magas a foglalkoztatottsági ráta, megtartották biztos pozíciójukat, ami Magyarországra és Horvátországra is vonatkozik. Tehát a foglalkoztatottsági ráta stabilitása nem volt veszélyben a vezető régiókban.

³⁸ Eurostat,

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Labour_markets_at_regional_level (2013.05.02.)

³⁹ Uo.

2. táblázat A foglalkoztatottsági ráták a NUTS2 régiókban (%) Magyarországon és Horvátországban⁴⁰

Ország/régió	2008	2009	2010	2011
EU-27	37.5	35.1	34.0	33.5
HU-Magyarország	19.7	18.1	18.1	16.4
HU1-Közép-Magyarország	18.0	16.0	16.6	16.4
HU10- Közép-Magyarország	16.9	15.7	16.0	15.3
HU2-Dunántúl	18.2	16.2	16.8	17.0
HU21- Közép-Dunántúl	18.7	15.9	17.0	16.9
HU22-Nyugat-Dunántúl	45.8	44.1	44.8	44.7
HU23-Dél-Dunántúl	45.8	44.1	44.8	44.7
HU3 Alföld és Észak	45.8	44.1	44.8	44.7
HU31 Észak-Magyarország	69.3	68.0	63.0	63.5
HU32 Észak-Alföld	66.9	65.9	62.0	60.6
HU33 Dél-Alföld	65.0	62.2	58.7	58.6
HR-Horvátország	34.5	34.6	35.5	37.1
HR0 Horvátország	33.9	33.8	37.0	39.6
HR-03 Adriai Horvátország	35.1	35.4	33.9	34.3
HR-04 Kontinentális Horvátország	32.8	31.7	33.6	37.1

A gazdasági indikátorokban meglévő különbségeken túl jelentős különbségek vannak a népességi indikátorokban, a régiókon belül és azok között, a tagállamokat is ideértve. Számos, a népességgel kapcsolatos folyamat van, amelyek hatnak és hatni is fognak a régióban. Kb. az európai régiók egyharmada, nagyrészt Kelet- és Közép Európában, Németország keleti részén, Dél-Olaszországban, és Észak-Spanyolországban lakosságsökkenéssel fog majd szembenézni. Jelentős lakossági előregedés is várható Kelet- és Közép Európában hosszú távon, a jelenlegi lakosság-struktúrában belül a fiatal populáció arányából következően. A népességi változók biztosan hatnak majd a regionális gazdasági növekedésre, mivel csökkentik a munkaképesek számát és a

⁴⁰ Eurostat, Employment rate, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfst_r_lfe2emprrt&lang=en (2013.05.03.)

lakosság elöregedése a közköltségek nagy növekedését hozza majd (pl. nyugdíjkifizetések).⁴¹

V. Regionális irányelvek a Horvát Köztársaságban és Magyarországon: szervezeti (irányelvek szerinti) megközelítés

Az EU kohéziós irányelvei 2014-től 2020-ig az irányelvek stratégiai dimenzióit akarja felerősíteni, és hosszú távú célokat tűz ki az intelligens növekedés és a munkahelyteremtés számára. („Európa 2020”⁴²). A regionális irányelvek fejlesztésének tartalmazniuk kellene a külső és belső erőforrások mobilizálását, ezért figyelmet kell fordítani a területi fejlődés összetettségére.⁴³

A régiókat néha csak az Európai Bizottság által kiírt kötelező formális kérésnek tekintették, de megvolt a megfelelő szerepük abban, hogy javították a helyi közszolgáltatások minőségét, amely a lakosság életszínvonalának javulását szolgálta.⁴⁴ A régiókon belül – városok és agglomerációk – közös fejlődési stratégia szükséges, ahol minden rész stratégiája egyedülálló, és koherens egészet alkot, miközben egységes részét képezi a nagyobb egésznek, az országnak, az EU-nak.

Ahogy Barna⁴⁵ megállapította, a 2007-2013-as időszakról szóló magyar fejlesztési dokumentumokban a versenyképesség a területfejlesztés fő célja. Lásd még a Nemzeti Területi Fejlesztési Konceptiót (NSDC), a Nemzeti Fejlesztési Irányelvek Konceptióját (NDPC) és az Új Magyar Fejlesztési Programot (NHDP).

Bár Magyarország volt az első Kelet-Közép-Európában, amely elkészített egy terület-szektor irányelvet, azóta kb. 10 különböző adminisztrációs szervezet irányította már a területi irányelveket Magyarországon, különösebb nagyobb hatás nélkül⁴⁶

A régió egyik legjelentősebb stratégiája az ún. Pólus program 2005-ben, ahol is Pécs-et és régióját kinevezték az életszínvonal régiójának. Ez három területet helyezett előtérbe: környezet, egészség és kultúra. Azóta

⁴¹ Regions 2020, Demographic challenges for European regions. Brussels 2008., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020_demographic.pdf (2013.05.07.)

⁴² L. pl.

http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm (2013.05.18.).

⁴³ Horváth: i.m.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ Barna: i.m.

⁴⁶ Horváth: i.m.

ennek a régióknak több lehetősége van ezek fejlesztésére, mint más régióknak.

A jelenlegi fejlesztések, pl. a nemrég történt önkormányzati rendelet módosítása, megosztók a regionális fejlődés jövőjét illetően. A megyék alapvető szerepet kapnak a regionális fejlődésben, a kijelölt források és feladataik kiterjesztésével; ugyanakkor elveszthetik a közszolgáltatási feladataikat és szervezeteiket, melyek szintén fontos önkormányzati szerepkörök.⁴⁷

Horvát megalapozottan érvel amellelt, hogy a decentralizáció egyenlő mértékben eredményezne pénzügyi és társadalmi előnyöket. A magyar gazdaság területstruktúrája nem képes versenyképesen reagálni az európai integráció feltételeire. Helyi regionális központok lehetnének a regionális fejlődés fő hangadói. Mindazonáltal az új európai kohéziós irányelv prioritásainak megvalósítása nem lehetséges a regionális fejlődés irányelveinek autonomitása nélkül. „Az ország, ahol a modern térstruktúra erőinek összessége kiemelkedően magas, nem képes egy aktív és versenyképes kohéziós irányelv megvalósítására.”⁴⁸

A regionális irányelvek fejlődését és megvalósítását Horvátországban stratégiákkal és törvényekkel irányítják, melyek közül különösen jelentős a *Horvát Köztársaság regionális fejlődési stratégiája és regionális fejlődési törvényei*.

A korábbiakhoz hozzátartozik, hogy Horvátországban jelentős szervezeti változások mennek végbe a regionális irányelvek terén, amelyek láthatóak többek között a NUTS2 besorolási rendszerében is, a regionális különbségek csökkentésének szándékával. A jobb megvalósítás érdekében egy külön kabinetet és regionális fejlesztési alapot is létrehozta, amelyek a korábban említett stratégiai és regionális fejlődési irányelveket is adaptálták.⁴⁹ Mondhatni, hogy egy komolyabb erőfeszítés kezdődött el Horvátország regionális rendeleteinek kialakítására. Ebben van arról egy bekezdés, hogy 2009 végén a *Regionális Fejlesztési Törvényt* be kell vezetni. Mindazonáltal számos akadályt is említenek, melyeket a sikeres regionális irányelvek stratégiájához át kell hidalniuk. Ezek az akadályok a következőkkel kapcsolatosak: a regionális irányelvek igazgatási rendszerének kialakítása, az adminisztratív koordináció javítása

⁴⁷ Hargitainé: i.m.

⁴⁸ Horváth: i.m. 10. o.

⁴⁹ Ž. Tropina Godec: Približavanje Europskoj uniji i regionalna politika u Hrvatskoj [EU approximation and regional policy in Croatia]. Hrvatska javna uprava 2009. 1. sz. 51-67. o.

vertikális és horizontális dimenzióban, a regionális és helyi kormányzatok szerepének átalakítása, és a területi adminisztrációs rendszer összes szintjén a közösségi irányelvek befogadására kapacitások kiépítése.⁵⁰

A *Regionális Fejlesztési Stratégia* egyike a stratégiai dokumentumoknak, és működése a következő fejlesztési célokra összpontosít annak érdekében, hogy elérjék a versenyképesség legmagasabb fokát: A Horvát Köztársaság társadalmi-gazdasági fejlesztése, a regionális egyenlőtlenségek visszaszorítása a fejlődésben, és az ország lemaradó területeinek megerősítése. A stratégiát elfogadta a horvát kormány; a regionális fejlesztést kezelő kabinet felelős a fejlesztésért és megvalósításért. A végső cél, hogy olyan kedvező feltételeket hozzunk létre, melyekben a létező fejlődési potenciál versenyképességét megvalósíthatják és felerősíthetik.⁵¹

VI. Konklúzió helyett: irányelv-javaslatok

Azáltal, hogy elemezzük és összehasonlítjuk a jelenlegi fejlődést és regionális irányelveket a Horvát Köztársaságban és Magyarországon, a 6. fejezet javaslatokat is ad a jelenlegi irányelvek javításához. A regionális fejlődésnek és a hozzá tartozó regionális irányelveknek figyelembe kellene venniük a fenntarthatóságot. A fenntartható fejlődési elveknek különféle jelentésük lehet, a szokásoktól és a szervezeti típustól függően. Ez a tanulmány foglalkozik a fenntartható célokkal is. Ezt a célt legjobban a Kék Gazdasággal⁵² érhetjük el, amely megfelelő lehet, mint a fenntartható fejlődés módszertana, mely támogatja az EU-követelmények teljesítését is. Ez a fajta fejlődés a helyi erőforrásokra épül, bevonja a városokat, az azok körül lévő hálózatot, a természeti környezetet, javítja a régió lakosságának életszínvonalát és növeli a régió biokapacitását.

Az EU felújított lisszaboni stratégiája – hogy a világon a legversenyképesebb és legdinamikusabb gazdasága legyen – magában foglalja a fenntartható fejlődés és a nagyobb civil összetartás szükségességét, de

⁵⁰ V. Đulabić: Novine u regionalnom razvoju i regionalnoj politici [News in regional development and regional policy]., http://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/VDjulabic_Novine_u_regionalnom_razvoju_i_regionalnoj_politici.pdf (2013.05.23.)

⁵¹ Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske (2010). Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva [Regional Development Strategy of Croatia, 2010, Ministry of regional development, forestry and water management of the Republic of Croatia], http://www.mrrsvg.hr/UserDocsImages/STRATEGIJA_REGIONALNOG_RAZVOJA.pdf (2013.05.24.)

⁵² Günter Pauli: A Kék Gazdaság. PTE KTK Kiadó, Pécs 2010.

az Európai Bizottság egyetértett abban Gothenburgban, hogy a lisszaboni stratégiát javítani kell egy erős környezeti irányultsággal.⁵³ A klímaváltozás elleni küzdelem, a felelősségteljes természetes forrásmenedzsment, mind koherens eszközei a megújult stratégiának. Az európai területi fejlődési perspektíva (ESDP)⁵⁴ is tartalmazza a fenntartható fejlődés három pillérét: társadalom, környezet és gazdaság.

A jelenlegi európai irányelvek megfelelőek ahhoz, hogy hatékony regionális irányelveket hozzunk létre, azonban csak a helyi stratégiák hagyományos kereteit mutatják meg. Ezért a perifériás régióknál erős a tendencia arra, hogy a fejlesztés tradicionális útjait kövessék, melyeket a fejlett országok mutatnak és diktálnak. Ezek a tradicionális utak azonban globális méretekben erőteljes sokkokhoz vezethetnek a gazdasági – társadalmi rendszerek jelenlegi formájában.⁵⁵

A fenntartható fejlődés fővonala mindössze azt tűzi ki célul, hogy a természeti erőforrásokat, mint eszközt, fenntartható módon, végtelen ideig tartó módon használja ki. Ehelyett el kellene érünk a harmóniát és az együttélést a természettel. Ez többek között azt is jelenti, hogy mindent, ami valahol valamilyen folyamat outputja, annak máshol inputnak kell lennie. Az ipari ökológia⁵⁶ azon igyekszik, hogy az üzleti tevékenységek jelenlegi infrastruktúráját a felesleg minimalizálására építse fel a tradicionális ipari környezetben. Figyelemre méltó von Weizsäcker és szerzőtársai tanulmánya az ipari hatékonyságról.⁵⁷

Nem gyümölcsöző a fenntartható módszerek követése a tradicionális értelemben, mert nem hoz igazi eredményeket. Példa erre a globális CO₂-kibocsátás, mely rekordmagasságot ért el 2012-ben.⁵⁸ Mindazonáltal a fenntarthatóság ezen új értelmezése, a Kék Gazdaság ésszerűbb

⁵³L.pl. http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/, http://www.srneurope.net/docs/Langhe%20Lisbon%20and%20Gothenburg%20Agendas_OVERVIEW.pdf (2013.05.12.)

⁵⁴ European Spatial Development Perspective: Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU (Committee for Spatial Development, Luxembourg 1999)

⁵⁵ D.H. Meadows – J. Randers – D.L. Meadows: Limits to Growth: The 30-Year Update. Chelsea Green Publishing Company, White River Junction VT 2004

⁵⁶E.Lowe–A.Garner: Industrial Ecology. 1995., <http://www.umich.edu/~nppcpub/resources/compendia/INDEpdfs/INDEannobib.pdf> (2009.08.05.)

⁵⁷ E.U. von Weizsäcker – A. B. Lovins – L. H. Lovins: Factor Four: Doubling Wealth, Halving Resource Use. Earthscan, London 1997.

⁵⁸ L. pl. <http://www.mpg.de/6678112/carbon-dioxide-climate-change> (2013.05.18.)

megoldást ajánl, mint a vezető országok követését. Ebben a témában a perifériák sokkal jobb helyzetben vannak. A tradicionális megoldások mindazonáltal veszélyeztetik a perifériákat, mivel jelentős versenyképességi előnyt kockáztatnak, ami a Kék Gazdaság estén a természet.

A Kék Gazdaság a természet útját követi, olyan gazdaságot hoz létre, melyben az alapszükségleteket kielégítését helyben és versenyképesen oldják meg, miközben (közel) nulla hulladékot termelnek – ahogy a természet is. Az alapoktól építkeznek, lassan, a helyi természetes környezetből a helyi közösségek és helyi innovációk segítségével. Ezek az innovációk és üzleti modellek versenyképesek (profitot termelnek), így életképesek tradicionális értelemben is.

Meg kellene engedni a helyi lakosságnak, hogy a saját gazdaságát és közösségét irányítsa, amely összhangban van a regionális autonimitás követelményével. Vannak fejlődési formák, amelyek segítenek a közösségeknek egészséges természetes környezetben élniük. Hasznosak a zöld és versenyképes módszerek abban az értelemben, hogy támogatják a nyersanyag erőforrás-hatékony felhasználását, kevesebb természeti erőforrás felhasználásával, csökkentett áron. Ezek a technológiák segítenek lelassítani a nyersanyagok felélését.

Néhány bizonyított irányvonal, amelyekkel a regionális irányelvek eszközei foglalkozhatnának: Prahalad számos hasznos módszert ír le a *Piramis Alján* című könyvében. A radikálisan új felfogású termékek segítik a BOP (Bottom of Pyramid – a piramis alján) lévő embereket.⁵⁹ Egy másik példa a kis angol farmokon használt CSA, azaz közösség által támogatott földművelés. A közösség tagjai részesedést fizetnek évente a farmernek, aki friss, szezonális agrártermékekkel látja el őket egész évben. Megosztják a költséget és a kockázatot is. Ez az üzletmenet nem szükségletorientált, hanem képességorientált, ami egy Kék Gazdaság elv is. A CSA gazdaságilag szilárd kapcsolatot eredményez, és a közösséget is erősíti.⁶⁰

Egy tradicionális Kék Gazdaság példa a kolumbiai Las Gaviotas, ahol Paolo Lugari felépített egy esőerdőt és egy életképes közösséget, akik saját környezetükben és környezetükből élnek, mind az ételük, mind az üzemanyaguk ellátásbiztonságának megteremtésével.⁶¹

⁵⁹ C. K. Prahalad: *The Fortune at the Bottom of the Pyramid*. Wharton School Publishing 2005. 48. o.

⁶⁰ B. Wright: *What is Community Supported Agriculture? Direct Marketing in Wisconsin*. 2005., <http://learningstore.uwex.edu/Assets/pdfs/A3811-04.pdf>

⁶¹ L. pl.

Végül levonható a következtetés, hogy mind Horvátországnak, mind Magyarországnak változtatnia kellene a regionális irányelveiken ahhoz, hogy tényleges fenntarthatóságot érjenek el.

Jelena Dujmović *
Ana Đanić **
Rózsás Eszter ***

Horvátország és Magyarország lehetőségei az EU Strukturális Alapjainak felhasználására a regionális fejlesztés terén

I. Bevezetés

Az EU tagállamaiban a gazdasági és társadalmi egység erősítése, valamint a térségen belüli különbségek csökkentése céljából pénzügyi segítségnyújtó eszközként strukturális alapokat hozott létre, hogy ezáltal elősegítse a gazdasági növekedést, növelje a versenyképességet és ösztönözze a foglalkoztatás bővítését valamennyi tagállamban és azok régióiban. Mint minden felelős nemzeti kormány, az EU számára is az az elsődleges politikai cél, hogy új munkahelyeket teremtsen, fenntartható gazdasági növekedést érjen el és csökkentse a szociális különbségeket az országok között. Az Európai Strukturális és Kohéziós Alapokat mindig az EU-tagság egyik legnagyobb előnyeként említik. Sok tagállamban az eddigi tapasztalatok mind azt támasztják alá, hogy a rendelkezésre álló pénzalapok eredményes felhasználásához szükség van az eljárási és pályázási szakaszok alapos tanulmányozására.

Tekintettel mindazokra a lehetőségekre és kihívásokra, amelyek a nemzeti és regionális versenyképesség ösztönzésére szolgáló pénzügyi támogatások felhasználása terén a Horvát Köztársaságra hamarosan várnak, alapvető fontosságú a minőségi stratégiai tervezés, a sikeres adminisztratív koordinálás és az uniós támogatások eredményes megpályázásának elősegítése. Az előcsatlakozási pénzügyi segítségnyújtási eszköz¹ értékes tapasztalatokat hozott a regionális politikai eszközök további

* Jelena Dujmović, mag.iur., tanársegéd, Közigazgatási Jogi Tanszék, Eszék, jdujmovi@pravos.hr

** Ana Đanić, mag.iur., tanársegéd, Közigazgatási Jogi Tanszék, Eszék, adjanic@pravos.hr

*** Dr. Rózsás Eszter, PhD, egyetemi docens, Közigazgatási Jogi Tanszék, rozsas.eszter@ajk.pte.hu

¹ Az előcsatlakozási alapok teljes felhasználása (az IPA-t megelőzően) 86,91%-os volt. Ha a felhasználás elemzéséhez hozzáadjuk a jelenlegi IPA felhasználást, teljesen más eredményt kapunk, így a teljes felhasználás csak 50%. Ministry of Finances: Izvješće o korištenju pretprijetnih programa pomoći Europske unije za razdoblje od 1. siječnja do 30. lipnja 2010., http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Sabor_I_polovica_2010.pdf, 2010

alkalmazásával kapcsolatban.² A helyi és régiós hatóságoknak készen kell állniuk arra, hogy a felkínált pénzügyi segítségnyújtási eszközt a legmegfelelőbb módon és társadalmi szempontból a leginkább hasznosan tudják felhasználni.³ Minden projekttevékenység közös céljaként azt kell kitűzni, hogy vonzza és támogassa a befektetéseket, lehetővé téve a társadalmi-gazdasági növekedést, és elérve azt, hogy minden ágazat versenyképessé váljon. Ahhoz, hogy a különböző projektekre eredményesen pályázzunk, és ezáltal fel tudjuk használni a rendelkezésre álló pénzügyi támogatást, szükség van az adminisztratív kapacitás kiépítésére, és legfőképpen arra, hogy képzett és tapasztalt személyzetet alkalmazunk, képezzük őket és biztosítsuk számukra az állandó foglalkoztatás lehetőségét állami hivatalokban, továbbá fontos a megfelelő szervezői készségek valamint eljárások kialakítása is. A kutatások kimutatták, hogy minden EU tagállam számára problémát jelentett a személyzet továbbképzése és szakmai jártasságának kialakítása, valamint állandó foglalkoztatásuk kérdése.⁴

A jelenleg létező eszközök közül ebben a tanulmányban az Európai Regionális Fejlesztési Alappal foglalkozunk. A továbbiakban ismertetjük a kohéziós politika alapvető célkitűzéseit és az abban való részvétel lehetőségeit. Végül számba vesszük, hogy a Horvát Köztársaság milyen módon készül a strukturális alapok felhasználására. A tanulmány középpontjában egy olyan intézményi keret kialakítása áll, amely megfelelő alapot jelenthet a Strukturális Alapok által nyújtott pénzügyi támogatások hatékony igénybe vételéhez. A jogalkotási és intézményi Regionális

² A regionális fejlődés terén megvalósult előkészületek megtekintéséhez, lásd D. Hajduković: CARDS Project 2002: Strategy and capacity building for regional development – depiction. Hrvatska Javna Uprava 2006. 1. sz. 53-62. o.

³ A. Musa (eds.): 2. Forum za javnu upravu, „preface to Hrvatski apsorpcijski kapacitet za EU – fondove: potrebe i mogućnosti”. Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb 2012. p. 5, http://www.iju.hr/page15/files/2_FORUM_web_stranice.pdf

⁴ Bulgária, Magyarország, Litvánia, Lengyelország és Szlovénia is szembesült az új adminisztratív személyzet felvételének problémájával, amelyre a sikeres pályázás és projektmegvalósítás miatt van szükség. A pályázási eljárások és dokumentáció bonyolultsága miatt a SAPARD program keretében Lengyelországban az első kilenc hónapban csak a projektek 48%-a nyerte el a pénzforrásokat. Hasonló dolog történt Bulgáriában, ahol a teljes pályázati anyag több mint 2000 oldalas volt. L. még S. Hajdinjak – G. Mišić: Iskorištavanje pretprištupnih fondova Europske unije: Problem administrativnih kapaciteta u Hrvatskoj. Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti, Zagreb 2009. 20. o.

Politikai és Fejlesztési Keretrendszer⁵ csak abban az esetben fejleszhető tovább, és alkalmazható sikeresen, ha a partnerség és együttműködés alapelvein alapul, vagyis a köz-, magán- és civilszféra egységén. A rendszer csak akkor tekinthető sikeresnek, ha képesnek bizonyul a strukturális eszközök jogszerű felhasználására, és ha nem tesz szükségessé további uniós és horvát pénzügyi hozzájárulást.

Az egyik kiemelt fontosságú kérdés az abszorpciós kapacitás⁶ növelése, ami csak akkor valósulhat meg, ha minden uniós alapokat kezelő főbb intézmény együttműködik, és egy csapatként dolgozik. Miután a Horvát Köztársaság az EU tagállamává válik (2013 második fele), 450 millió euró áll majd Horvátország rendelkezésére szabad felhasználásra, és ez az összeg 2014-ben egy milliárd euróra nő majd, azonban nem szabad megfedelkeznünk a 226 millió euró tagsági díjról sem, amelyet Horvátországnak az uniós alapokba kell befizetnie. Látva azt, hogy a horvát egy főre jutó GDP nem éri el az európai GDP-átlag 75%-át, a Horvát Köztársaságot kiemelt befektetési területként kell kezelni. Azonban elővigyázatosnak kell lennünk, mivel az adatok tanúsága szerint 2011-ben Horvátország csak 19%-át használta fel a számára előirányzott 150 millió euro pénzügyi forrásnak, 2010-ben pedig csak a szerződések 55%-a került aláírásra és a pénzügyi források 33%-a került kifizetésre – mindez azt mutatja, hogy a pénzek nagy része felhasználatlan maradt.⁷ 2013-ban (a Regionális Fejlesztés III. Komponensében) a rendelkezésre álló 95 456 137 euró⁸ helyett csak 31 000 000 eurót utaltak ki Horvátor-

⁵ A Horvát Köztársaság regionális fejlesztéséről szóló törvényjavaslat is megerősíti a kitűzött célt, a javaslatot végleges formájában 2009. november 26-án nyújtotta be a Horvát Köztársaság Kormánya. Törvény a Horvát Köztársaság regionális fejlesztéséről 12-21. cikk. Narodne novine, NN 153/09

⁶ Az abszorpciós kapacitás egyike az Európai Bizottság által előírt feltételeknek, ezzel kapcsolatban a Bizottság felső határt állapít meg az uniós alapok pénzforrásainak elosztása során. Ez a határ az ország GDP-jének 4%-a. Többnyire a közigazgatáson és annak szervezeti és funkcionális minőségén múlik. Részletesebben az abszorpciós kapacitásról és uniós pénzalapokról. I. V. Đulabić: Apsorpcijski kapacitet i korištenje sredstava fondova Europske unije: izazovi i prilike za Hrvatsku in A. Musa (eds.): 2. Forum za javnu upravu. Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb 2012. 12-15. o.

⁷ www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articled/201303/Default.aspx

⁸ Európai Bizottság, A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA) felülvizsgált többéves indikatív pénzügyi keret a 2012-2013 közötti időszakra, Brüsszel, 2011.10.12.

szágnak. Óhatatlanul elgondolkodik az ember, hogy vajon mindent elkövettünk-e azért, hogy felkészítsük Horvátországot az uniós támogatások sikeres megpályázására.

Az egyik mód arra, hogy javítsuk az uniós támogatások felhasználásának hatékonyságát, más országok példájának követése.⁹ Ezzel kapcsolatban a kulturális együttműködés hiánya jelent problémát. A helyzetet jelentős mértékben javítana, ha a szomszédos országok megosztanák egymással tapasztalataikat, hiszen az együttműködés és egymás kölcsönös segítése Európán belül nemcsak üdvözlendő, hanem tanácsos és szükséges is.¹⁰

Az egész világon eluralkodó gazdasági válság következtében egyre több uniós ország vesz részt európai projektekben. E téren növelni kell a vállalkozások adminisztratív felkészültségét, és el kell fogadni az uniós dokumentumokban lefektetett szabályokat. Nyilvánvaló, hogy az országok nem várhatják azt, hogy az EU oldja meg gazdasági problémáikat, hanem olyan minőségi fejlesztési stratégiára van szükség, amely lehetővé teszi, hogy az EU olyan szegmens szerepét töltsse be, amely pusztán figyelemmel kíséri és támogatja a kitűzött célok megvalósítását.¹¹ Az utóbbi néhány évben sok vita merült fel az európai intézményekben és tagállamokban a Strukturális Alapok reformjával kapcsolatban. A fő problémát az jelenti, hogy a tagállamok különböző fejlődési szinten állnak és a régiók közötti különbségek folyamatosan nőnek.¹² Több új

COM(2011)641 végleges, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/how_does_it_work/miff_12_10_2011.pdf 6. o.

⁹ Számos korábbi példa van arra, hogy az Unió tagállamai sikeresen fel tudták használni az uniós alapokat társadalmi növekedésük, versenyképességük és a nemzeti ipari innováció javítására, az eredményesebb mezőgazdasági termelés elérésére, az infrastruktúrális projektek megvalósítására és a társadalmi kohézió erősítésére. A 2007-2013 pénzügyi időszakban az uniós alapok felhasználása terén az látható, hogy az északi országok, a Benelux államok és az Egyesült Királyság a kapott források 60%-át fektetik be, míg az új tagállamok csak 20%-ot kapnak és van közöttük olyan állam is, amely még ennek is csak a felét (Görögország, Szlovákia, Románia és Bulgária). <http://www.seebiz.eu/europoski-fondovi-jacat-ce-inovativnost-hrvatske/ar-23318/>, 2. o.

¹⁰ V. Bilas – S. Franc – A. Cota: Predpristupni fondovi Europske unije i Republika Hrvatska. 1 Ekonomska misao i praksa 2011. 304. o.

¹¹ Uo. 300. o.

¹² Néhány adat gazdasági aránytalanságokra utal az EU tagállamai között – az EU tagállamai lakosságának 10%-a él a legfejlettebb régiókban, amely az EU27 teljes GDP-jének 19%-át teszi ki, 10% a legelmaradottabb régiókban él, és 1,5%-ban járul hozzá a GDP-hez, a konvergencia régiók 12,5%-át adják a teljes EU27 GDP-nek és

tagállam egy főre jutó GDP-je nem éri el az európai átlag 50%-át. Ez a probléma minden államot érzékenyen érint, de egyikük sem fogalmazott meg konkrét politikát erre vonatkozóan.¹³ Jól látható, hogy az álláspontok jelentősen eltérnek annak kapcsán, hogyan kellene alakítani az EU regionális politikáját a jövőben. Azonban jelenleg is zajlanak tárgyalások a pénzügyi támogatások odaitélésével és elosztásával kapcsolatban, de mindenféle előre meghatározott módszer és kritérium-megjelölés nélkül. Ha megnézzük, hogy Magyarországnak eddig milyen tapasztalatai voltak az uniós alapokkal kapcsolatban – a GDP 3,5%-át ezeken az alapokon keresztül juttatták az országnak – Horvátország idővel fel tud majd készülni, hangsúlyozott figyelmet fordítva a korábbi gyenge pontokra és eddig felmerült kihívásokra. Ha Horvátországnak sikerülne a magas színvonalú projektirányítást és az uniós alapok nagyobb fokú kihasználását megvalósítani, az ország gyorsabban tudna fejlődni és a régiók közötti különbségek szinte eltűnhetnének; sőt mindez a gazdasági növekedésre is pozitív hatással lenne.

II. Az európai regionális politika végrehajtásának eszközei

Mivel a Horvát Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozása már nagyon hamar esedékessé válik, egyre növekvő közérdeklődés figyelhető meg a Strukturális és Kohéziós Alapok felhasználásának és a belőlük való pénzügyi profitálásnak a lehetőségei iránt, mely alapok fő célkitűzése a gazdasági és társadalmi kohézió megvalósítása az egységes európai piacon. A fent említett alapok igénybe vételének fő célja a régiók közötti különbségek csökkentése¹⁴ az EU határain belül és magukban a

a lakosság 35%-át teszik ki. Pozitív példák az alapok felhasználására Lengyelország, Olaszország, Svédország, Németország, Finnország, Litvánia, Portugália és Észtország.

¹³ Az EU tagállamaiban három területre vonatkozóan beszélhetünk közös alapról: 1) Az EU regionális politikája nagyon fontos és szükséges az EU tagállamainak szegény és gazdag területei közötti szolidaritás ösztönzése céljából, 2) a legkevésbé fejlett területek maradjanak továbbra is a jövőbeli regionális politika fő prioritása, 3) az EU regionális politikai eljárásait egyszerűsíteni kell. V. J. Bachtler – R. Downes: The Reform of the Structural Funds: A Review of the Recent Debate. European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow 2002. http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/Documents/EoRPA_02_Papers/EoRPA_02-3.pdf, 2. o.

¹⁴ A regionalizmus fogalmával részletesebben foglalkozik: V. Đulabić: Regionalizam i regionalna samouprava – komparativni prikaz temeljnih dokumenata. 6 Hrvatska Javna Uprava 2006. 159-162. o.

tagállamokban. Az Unióban a régiók közötti különbségeket kezdetektől a harmonikus fejlődés és a kohézió fő akadályának tekintették. Az európai strukturális alapok folyamatosan igazodnak az európai regionális politika fejlődésének irányaihoz.¹⁵

Miért támogassuk a kohéziós politikát? Az európai regionális és kohéziós politikát támogató alapvető eszközök az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és a Kohéziós Alap.¹⁶ A kohéziós politika nemcsak a legfőbb európai politikák egyikének, hanem egyenesen a legfőbb olyan európai politikának tekinthető, melynek célja a folyamatos és egyre fokozódó növekedés, a versenyképesség javítása és a foglalkoztatási ráták növelése az európai tagállamokban. A 2007-2013 pénzügyi időszakban 347,4 milliárd eurót irányoztak elő a kohéziós politika célkitűzéseivel kapcsolatos tevékenységekre. A fenti összeg a következő tagállamok között kerül felosztásra – Lengyelország (67,28 milliárd euró), Spanyolország (38,22 milliárd euró) és Olaszország (28,81 milliárd euró). Az európai pénzforrások elosztásához használt kritériumok a következők: a lakosság, a regionális és országos jólét, valamint a munkanélküliségi ráták. Az alapokból származó pénzügyi forrásokat elsősorban az elmaradt régióknak és tagállamoknak szánják. Azok a régiók, amelyek egy főre jutó bruttó hazai terméke (GDP) alulmarad az európai GDP-átlag 75%-ához képest, az elmaradt régiók kategóriájába tartoznak, míg azok az országok, amelyek egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelme (GNI) kevesebb, mint az európai GNI-átlag 90%-a, az elmaradt országok kategóriájába tartoznak. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap célja, hogy a lassú ütemben fejlődő régiókat támogassa, az elmaradt országok számára pedig a

¹⁵ M. Vojnović: Strukturni fondovi Europske unije i IPA – Instrument pretprištupne pomoći. Hrvatska Javna Uprava god. 8. 2008. 367. o. Fontos hangsúlyozni, hogy a Horvát Köztársaság 2007-ben szerezte meg a jogot arra, hogy igénybe vegye az IPA Alapok által nyújtott forrásokat az EU előcsatlakozási támogatása részeként. A támogatás legfőbb célja, hogy biztosítsa Horvátország számára a szükséges támogatást az európai jog átvételéhez és alkalmazásához és közben ösztönözze a változásokat társadalmi és gazdasági szempontból minden téren.

¹⁶ R. Jurković: Regionalna politika Europske unije i njeni instrumenti: strukturni i kohezijski fondovi. 56 Računovodstvo i financije 2010. 110. o. Az első két alap a Strukturális Alapok és a harmadik a Kohéziós Alap. (Erre fontos rámutatni, mert van egy olyan tévhit, miszerint több, mint egy Kohéziós Alap van, ami nem igaz).

Kohéziós Alap biztosít támogatást. A következő oldalak betekintést engednek a kohéziós politika eszközeinek főbb céljaiba.¹⁷

III. A kohéziós politika célkitűzései

Az kohéziós politika általános célkitűzései a következők.

1) a „konvergencia célkitűzés” a legelmaradottabb európai országok és régiók gyorsabb ütemű fejlődésére helyezi a hangsúlyt azáltal, hogy biztosítja a megfelelő feltételeket a tartós növekedéshez és a foglalkoztatás növeléséhez. Hogy mindez megvalósulhasson, javítani kell a befektetések minőségét: mind az emberi erőforrás, mind az ingatlanok terén. Ezenkívül, az országok gazdasági növekedését ösztönzi még az innováció és a tudásalapú társadalom kialakítása, a társadalmi és gazdasági változásokhoz való alkalmazkodás és e változások elfogadása, a környezet védelme és állapotának javítása, az adminisztratív hatékonyság.¹⁸ 2) A „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” azt a célt tűzi ki, hogy az átlagos vagy átlag feletti fejlettségi szintű országokat még versenyképesebbé és vonzóbbá tegye a potenciális jövőbeli befektetők és munkahelyteremtés számára. Ez magában foglalja az emberi erőforrás-befektetés minőségének javítását, az innováció támogatását, illetve a tudásalapú társadalom kialakításának és vállalkozások alapításának ösztönzését, valamint a környezetvédelmi és környezetjavítási politikát, a munkaerőpiac bővítését stb.¹⁹ A 3) fő célkitűzés az „európai területi együttműködés”, amely azt a gondolatot foglalja magában, hogy erősíteni kell a határon átnyúló együttműködést közös helyi- és régiószintű kezdeményezésekkel, valamint transznacionális együttműködéssel olyan

¹⁷ B. Bešlić: EU fondovi: Troškovi i proračun projekta u okviru IPA bespovratnih sredstava. 5 Računovodstvo i financije 2012. 144. o. Minden rendelkezésre álló EU Alap nagy segítséget jelenthet a finanszírozásban a helyi közigazgatási testületek, egyesületek, szövetségek, társaságok, alapítványok, köztestületek stb. számára.

¹⁸ Ez a célkitűzés azokra az európai régiókra vonatkozik, amelyek a Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúrája 2. szintjén állnak (NUTS 2. szint). A NUTS az EU területi egységeinek kódjegyzékét jelenti, amelyet az EU regionális statisztikai információs célra használ. Például, NUTS szintekre bontva, a Horvát Köztársaság a következő egységekből áll: a NUTS 1. szint jelenti az egész államot, a NUTS 2. szint két régióból áll: Horvátország szárazföldi részéből és Horvátország adriai-tengerparti részéből; a NUTS 3. szintje a horvát megyéket foglalja magába.

¹⁹ Ez a célkitűzés vonatkozik minden olyan régióra és országra, amelyek a gazdasági indikátorok alapján kívül esnek a konvergencia célkitűzés körén.

tevékenységek keretében, amelyek célja az integrált területfejlesztés, a régiók közötti együttműködés és tapasztalatcsere ösztönzése.²⁰

Miután alapos betekintést nyújtottunk a kohéziós politika fő célkitűzéseibe, érdemes megemlítenünk, hogy a 2007-2013 közötti időszakban az európai kohéziós politika teljes költségvetése 347,4 milliárd euró volt. Ezt az összeget osztották szét a különböző kohéziós politikai célkitűzések támogatására. A teljes forrás 81,5%-át szánták a „konvergencia” célkitűzés megvalósítására, csak 16%-ot határoztak meg a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzésre, és csupán 2,5%-ot fordítottak a „területi együttműködésre”. (Nyilvánvaló, hogy a 2) és 3) célkitűzést – a „regionális versenyképességet és foglalkoztatást” és a „területi együttműködést” – pénzügyi szempontból elhanyagolták, és hogy a jövőben a pénzforrásokat egyenlő mértékben kellene elosztani). Kitérő példa erre Lengyelország, amely 2007 és 2013 között 67,3 milliárd eurót kapott a közös európai regionális politikai alapból,²¹ és így a közös felhasználásra szánt források legnagyobb hányada jutott a számára.

IV. Milyen módon lehet részt venni a kohéziós politikában?

Azt követően, hogy a Tanács és az Európai Parlament meghozott minden költségvetésre vonatkozó határozatot, és elfogadott minden az európai kohéziós politika eszközeinek használatával kapcsolatos szabályt, a Bizottság stratégiai irányvonalakat határoz meg, amelyekhez a tagállamok a saját politikájukat kötelesek igazítani, hogy az koherens legyen az EU prioritásaival. Az adott irányvonalak felhasználásával minden tagállam kialakítja a saját Nemzeti Stratégiai Referenciakeretét.²² A dokumentumok rögzítik az egyes tagállamok által választott stratégiákat és a tervezett operatív programok listáját, amelyeket aztán majd megpróbálnak végrehajtani. Miután a Bizottság minden szükséges dokumentumot megkapott, három hónapos határidő áll a rendelkezésére, hogy

²⁰ Jurković: i.m. 111. o. A célkitűzés a NUTS 3. szintjére (ami a horvátországi megyéknek felel meg) és azokra a területekre vonatkozik, amelyek az országhatár mentén helyezkednek el (a határtól 150km-en belül eső területekre).

²¹ R. Jurković: Provođenje EU regionalne politike u Poljskoj. 57 Računovodstvo i financije 2011. 151. o. Ez azt jelenti, hogy az EU költségvetéséből minden ötödik eurót Lengyelország kapja. Az első évekbeli nehézségek ellenére a lengyeleknek sikerült elérniük, hogy pénzügyileg maximálisan profitáljanak az EU regionális politikai pénzalapjaiból.

²² Az a szabály, hogy a tagállamoknak öt hónap áll rendelkezésükre, hogy benyújtsák a Bizottságnak a Nemzeti Stratégiai Referenciakeretüket (NSRF).

megjegyzéseket fűzzön a programhoz vagy azzal kapcsolatban további információt kérjen, és ezután visszajelzést kell adnia olyan módon, hogy jóváhagyja a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret egyes részeinek és minden egyes operatív programnak a megvalósítását.²³

A tagállamoknak (és minden régiójuknak) egyet kell érteniük a fent említett programokkal, végre kell hajtaniuk őket, valamint ellenőrizniük kell a programok végrehajtását és visszajelzést kell adniuk, értékelve, hogy mennyire voltak sikeresek ezek a programok a gyakorlatban. A Kohéziós és Strukturális Alapoknak²⁴ nem az a célja, hogy helyébe lépjenek az igencsak szükséges infrastrukturális beruházásoknak és forrásoknak, hanem hogy azok mellett, mint jelentős kiegészítés, működjenek. Jó tudni, hogy az uniós források elköltésével kapcsolatos főszabály az n+2: az n évre tervezett pénzügyi forrásokat az n+2 év végéig kell elkölteni (vagyis a 2010-ben felhasználni tervezett pénzügyi forrásokat 2012 végéig el kell költeni). Az új tagállamok számára létezik egy úgynevezett „átmeneti” n+3 szabály (mivel ezek a tagállamok még híján vannak az uniós programokra vonatkozó bonyolult eljárások lebonyolításához szükséges tapasztalatoknak).²⁵

V. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)

Ebben a részben, részletesebben foglalkozunk a kohéziós politika egyik eszközével, nevezetesen a fent említett Európai Regionális Fejlesztési Alappal (a továbbiakban ERFA). Arra is rámutatunk, hogy milyen prioritásokat és befektetési területeket céloz meg ez az alap. Az ERFA létre-

²³ Pl. a 2007-2013 időszakban a Bizottság több mint 400 operatív programot hagyott jóvá (ez tényleg jelentős számú program).

²⁴ J. Cuculić et al.: Fiskalni aspekti pridruživanja: možemo li u Europsku Uniju s proračunskim deficitom? 28(2) Financijska teorija i praksa 2004. 162. o. A Strukturális Alapokból származó források a kiegészítő jellegű finanszírozás részét képezik, ami azt jelenti, hogy nem lehet azokat nemzeti forrásokból származó finanszírozással helyettesíteni.

²⁵ B. Bešlić: EU fondovi: Nova pravila Praktičnog vodiča za procedure ugovaranja vanjskih aktivnosti koje se financiraju iz zajedničkog proračuna EU (PRAG). 2 Računovodstvo i financije 2013. 232. o. Ez a szabály vonatkozik az előcsatlakozási alapokra is, az IPA alapra, amelyet Horvátország addig használhat, amíg tagállammá nem válik. Ha egy IPA pályázó olyan szerződést akar kötni a projekt megvalósítása céljából, amely a projekt költségeként kerül jóváhagyásra, a pályázó köteles a potenciális vállalkozóktól ajánlatokat kérni, és annak a vállalkozónak odaitélni a munkát, aki a legjobb minőség-ár arányt ajánlja. Eközben két alapvető elvet kell követnie: az átláthatóság és az egyenlő bánásmód elveit.

hozásának fő célja, hogy megoldást nyújtson az EU-ban létező regionális egyenlőtlenségekre és csökkentse azokat, hogy valamennyire egyensúlyba hozza a különböző fejlettségi szinten álló európai régiókat, és emellett pénzügyi támogatást is nyújtson az elmaradt uniós régióknak. Mindeközben az ERFA pénzügyileg támogatja az olyan hasznos beruházásokat, amelyek közvetlenül hatnak az új munkahelyek teremtésének és megtartásának rátájára, infrastrukturális befektetéseket eszközöl, és továbbfejleszti az ország meglévő adottságait a regionális és helyi fejlesztést²⁶ támogató intézkedések megvalósításával.

Az Alap – a „konvergencia” célkitűzés támogatása keretében – pénzügyi segítséget és egyéb támogatást tud nyújtani azokhoz a programokhoz, amelyek célja a gazdasági struktúrák modernizálása a következő prioritási területeken: kutatás és a technológia fejlesztése, innováció és vállalkozás, a kis és közepes vállalkozások közötti kapcsolatok erősítése, oktatási eszközök, kutatási eszközök, üzleti hálózatok fejlesztése, a köz- és magánszféra együttműködésének ösztönzése, információ-alapú társadalom, az elektronikus kommunikációs infrastruktúra fejlesztése, on-line közszolgáltatások fejlesztése, helyi fejlesztési kezdeményezések, valamint a szomszédos országok szolgáltató struktúráinak fejlesztése, ökológia, szennyvízelvezetés és a levegő minősége, integrált beavatkozás és a szennyezés kontrollálása, a klímaváltozás hatásainak csökkentése, kockázat-megelőzés, a természeti és technológiai kockázatok megelőzésére és kezelésére vonatkozó tervek kialakítása és megvalósítása, turizmus, a természeti gazdagság támogatása, az idegenforgalmi szolgáltatások fejlesztése, kulturális befektetések, kulturális örökségvédelem, a kulturális infrastruktúra fejlesztése, a kulturális szolgáltatásnyújtás javítása, közlekedési beruházások, transzeurópai hálózatok fejlesztése, utas- és teherközlekedés fejlesztése, energetikai befektetések, a transzeurópai energetikai hálózat fejlesztése, az energetikai hatékonyság növelése, oktatási beruházás, a szakképzés fejlesztése, egészségügyi és szociális infrastruktúrába történő befektetés, az életminőség javítása.²⁷

A „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzéssel kapcsolatban, az ERFA három prioritási körre összpontosít: innováció és tudásalapú társadalom, ökológia és kockázat-megelőzés, valamint a közlekedési és telekommunikációs szolgáltatásokhoz való hozzáférés, melyek mind fontosak az országok gazdasága szempontjából.

²⁶ Jurković: i.m. 112. o.

²⁷ Uo.

A harmadik kohéziós politikai célkitűzést, vagyis az Unión belüli területi kooperációt és együttműködést tekintve, az ERFA támogatás közép-pontjában a következő kiemelt fontosságú területek állnak: a határon átnyúló gazdasági, szociális és ökológiai tevékenységek, valamint a transznacionális együttműködés kialakítása. Egyetérthetünk Lovrinčević-tyel és szerzőtársaival, akik azt állítják, hogy az EU területi kiterjedésének fokozott növekedésével egyre nyilvánvalóbbá válnak a tagállamok közötti strukturális és fejlődésbeli különbségek, amelynek következtében rendkívül bonyolulttá válik a közös szociális és gazdaságpolitika irányítása.²⁸

VI. Milyen lépéseket tesz a Horvát Köztársaság, hogy felkészüljön a Strukturális Alapok felhasználására?

A Horvát Köztársaságnak csak az Európai Unió tagállamává válás után lesz lehetősége arra, hogy igénybe vegye a Strukturális Alapok által nyújtott pénzügyi támogatást, és hogy megalkosson egy többéves programtervet a 2012-2014-es időszakra. A Strukturális Alapok megjelenése észrevehető változásokat hozott a helyi és regionális öngazgatási rendszerekben szinte minden közép- és kelet-európai tagállamban.²⁹ Đulabić rámutat az ország regionális fejlesztésének irányításával kapcsolatban felmerülő főbb kihívásokra:

- a regionális politikai rendszerek intézményesítésének befejezése,
- az adminisztratív koordináció javítása,
- a helyi és regionális öngazgatás átalakítása,
- az adminisztratív kapacitás erősítése közpolitikai célra.³⁰

²⁸ Részletesebben l. Lovrinčević et al.: Kako optimalno regionalizirati Hrvatsku. 56(12) Ekonomski Pregled 2005. 1109. o.

²⁹ A strukturális eszközök végrehajtásával kapcsolatban a román gyakorlatot tekintetjük példának. 2013-ban 19,7 milliárd eurót utaltak ki Romániának, és az eljárás során maga Románia ehhez még további 5,5 milliárd eurót adott hozzá saját forrásaiból. Az EU támogatást arra fogják használni, hogy a GDP-t 2015 végére 15-20%-kal megnöveljék, és a foglalkoztatási rátát is 57,4%-ról 64%-ra emeljék. A támogatás lehetőséget nyújt útpépítésre és felújításra is 1 400 km-es szakaszon. Eddig az ország 386 projektet valósított meg 332 millió euró értékben.

³⁰ V. Đulabić: Novine u regionalnom razvoju i regionalnoj politici. In I. Koprić, ur., Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Institut za javnu upravu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb 2013. 119-120. o.

A rendelkezésre álló eszközök csak az elérési utat jelentik a stratégia tervekben és projektekben kitűzött célok megvalósításához.³¹ Az Európai Bizottság követelményei, előkészítő eljárásai és projekt-pályázatai sok időt igényelnek és terjedelmesek. A különböző projektek más-más megközelítést kívánnak, szorosabb együttműködést feltételeznek és több minisztérium közös munkáját igénylik, vagy jobb vertikális és horizontális koordinációt tesznek szükségessé. Az együttműködés, partnerség, információáramlás, a motivált és képzett személyzet, a nemzeti fejlesztési szándékokkal összhangba hozott regionális fejlesztési szándékok – csak egy részét jelentik azoknak a feltételeknek, amelyeket teljesíteni kell ahhoz, hogy az uniós alapok felhasználásának egész rendszere megfelelően működjön.³² Alapvetően fontos a hatékony ellenőrző rendszer kialakítása, hogy kiküszöböljük a hibalehetőségeket és szabálytalanságokat a projektek minden szakaszában.

Az EU strukturális eszközeinek a Horvát Köztársaságban történő felhasználására létrehozandó intézményi referencia keretrendszerrel szóló törvény³³ szabályozza a Horvát Köztársaságban az EU strukturális eszközeinek felhasználásával kapcsolatos intézményi referencia aktusait a 2007-2013. évi programidőszak operatív programjaira vonatkozóan. Emellett meghatározza a pénzügyi ellenőrző és szabályozó rendszert alkotó struktúrák feladatait és hatáskörét. Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy még sok feltételt kell teljesítenünk, mielőtt igénybe vesszük az EU Strukturális Alapjait. Ezek közül a legfontosabbak: a jól előkészített stratégiai dokumentumok (mind a *Nemzeti Stratégia Referencia Keretrendszer*, mind az *operatív programok* tekintetében),³⁴ részletes projektek és adminisztratív kapacitás, vagyis az eszközt kezelő rendszerek ellenőrzéséért felelős intézmények.

A Regionális Fejlesztés és Uniós Alapok Minisztériuma 2012 januárjában kibocsátotta a 2012-1014 időszakra vonatkozó *Stratégiai Tervet*, melyben hat fő cél szerepel (mindegyik célhoz részletes terv tartozik

³¹ V. S. Maleković: Structural and Investment EU Funds – a boost to economic growth. no. 6161 Informator 2013. 2-3. o.

³² I. Lopižić: Hrvatski apsorpcijski kapacitet za EU fondove: potrebe i mogućnosti. 4 *Hrvatska i komparativna javna uprava – Vijesti* 2012. 1261. o.

³³ NN 78/12

³⁴ Több operatív programot kell megemlítenünk, például: a „Közlekedés” Operatív Program, a „Környezet” Operatív Program, a „Regionális versenyképesség” Operatív Program, „Határon átnyúló együttműködés Magyarországgal” Operatív Program stb.

nemcsak a fő, hanem az egyes konkrét célok elérésével kapcsolatosan is); melyek közül a következőket kell megemlítenünk: 1) a nemzeti fejlesztési prioritások megvalósítása minőségi tervezéssel és az uniós alapok hatékony felhasználásával; 2) a megyék és statisztikai régiók fejlesztése; 3) az uniós alapokból származó források abszorpciójának és hatékonysági szintjének növelése.³⁵

Az EU regionális politikájának megvalósításával és a Strukturális Alapok felhasználásával járó alapvető előnyök közül néhányat a következőképpen foglalhatunk össze:

- széleskörű adminisztratív képzési programok a regionális politika minőségi irányítására,
- több lehetőség a tudás és szakértelem átvitelére a fejlesztésirányítás terén,
- jelentős növekedés mind a Strukturális Alapokból, mind a Kohéziós Alapból rendelkezésre álló források terén, valamint a fejlesztéspolitikai tevékenységekben való fokozott regionális részvétel.

Az előnyök hangsúlyozását követően fontos megjegyeznünk, hogy ugyanakkor néhány kihívással is szembe kell néznünk, mint például: költségnövekedés a közszférában, hosszadalmas és bonyolult eljárások, amelyek csak a befektetések lassú megvalósítására adnak lehetőséget, az uniós finanszírozást ellenőrző nemzeti intézményekkel való sikeres együttműködés kialakításának szükségessége, valamint a regionális különbségekre gyakorolt negatív hatása annak, ha nem sikerül megerősíteni azoknak az elmaradt területek kapacitásait, amelyek számára az uniós alapokat³⁶ elsődlegesen létrehozták.

VII. A strukturális eszközök kezelése és felhasználásuk ellenőrzésének rendszere

A tagállamok egyik legfontosabb feladata egy olyan stabil és megbízható irányító és ellenőrző rendszer kialakítása, amely összhangban van az uniós szabályokkal. A tagállamok kormányai felelnek saját országuk szabályaiért és a pénzek felhasználásáért, míg az Európai Bizottság felel az EU költségvetés szabályos és törvényes végrehajtásáért és beszámol

³⁵ Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Strateški plan za razdoblje 2012-2014. Zagreb, siječanj2012. 1-89. o.

³⁶ A Strukturális Alapok felhasználásának előnyeiről és kihívásairól bővebben I. B. Božana: EU fondovi: Strukturni fondovi za hrvatske projekte od 2013. 1 Računovodstvo i financije 2013. 312. o.

az Európai Parlamentnek. Biztosítani kell az együttműködést az alapok végrehajtási szakaszában. A létrehozott rendszereknek meg kell szüntetniük és fel kell tárnuk a szabálytalanságokat és jogosulatlan kifizetéseket. Három alapvető rendszerfunkció az irányítás, megerősítés és felülvizsgálat. Ezeknek a rendszereknek a megfelelő működése a biztosíték arra, hogy a kohéziós politika fő céljai³⁷ figyelembe vételre kerüljenek a Strukturális Alapok felhasználásakor. A belső (Európai Bizottság) és a külső ellenőrzés (az Európai Számvevőszék és a tagállami ellenőrzés) hozzájárul az alap további fejlesztéséhez, és biztosítja annak hatékony felhasználását.

A pénzforrások ellenőrzése az egyik legproblematisabb terület, mert számos lehetőséget nyújt a hibázásra, szabálytalanságokra és csalásra, ezért a pénzügyi források ellenőrzése létfontosságú³⁸ az egész folyamatban. A projektmenedzselési módszertan (a projektciklus) öt részből áll, mely magában foglalja az értékelési és ellenőrzési eljárást. Az uniós alapok végrehajtásával kapcsolatos főbb problémák a következő területeket érintik: a) hibák az irányító és ellenőrző rendszerekben, b) a nagy projektek megvalósítása, c) az adminisztratív kapacitás, d) közbeszerzés, e) abszorpció kapacitás. Horvátország uniós tagsága jelentős változásokat hoz majd a tervezésben és a fejlesztési tervek finanszírozásában, mert a nemzeti forrásokat át kell irányítani az EU költségvetési forrásainak biztosítására. Ha a tulajdonosi-jogi viszonyokat nem sikerül azonnal rendezni, az uniós alapok felhasználása veszélybe kerülhet.

2010 októberében a horvát kormány elfogadta *az EU Strukturális Eszközeinek a Horvát Köztársaságban történő felhasználásával kapcsolatos stratégiai dokumentációról és intézményi keretrendszerrel szóló határozatot*. A határozat szabályozza, hogy mely uniós strukturális eszközök használhatók fel a Horvát Köztársaságban, meghatározza az EU strukturális eszközeinek használatával kapcsolatos stratégiai dokumentációhoz szükséges iratokat, a koordinációs struktúrákat, a kifizetések vizsgálatát és a külső ellenőrzést, valamint az egyes stratégiai dokumentumok előkészítését, kezelését és alkalmazását engedélyező intézményeket. *Az EU*

³⁷ L. Pernar: Revizija sustava upravljanja i kontrola operacijskih programa sufinanciranih sredstvima Europske unije. 3 Računovodstvo i financije 2010. 145. o.

³⁸ A végrehajtó és ellenőrző rendszer létrehozásának fontosságáról l. European Union Common Position (Accession document, Chapter 22: Regional Policy and coordination of structural instruments) Revision of CONF-HR 16/09, Brussels 2011.,

<http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/ZSEUEN/22.pdf> 7. o.

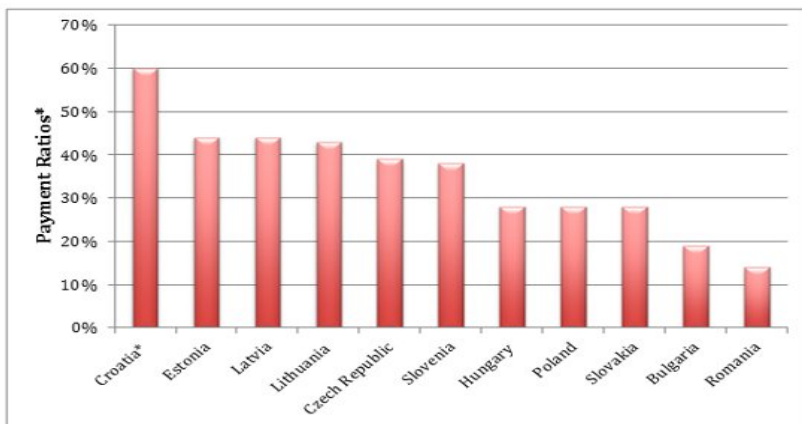
Strukturális Eszközeinek a Horvát Köztársaságban történő felhasználása során az irányító- és ellenőrző rendszerek által alkalmazandó eszközökről szóló rendelet (NN, 97/12)³⁹ meghatározza az eszközök működtetéséért felelős hatóságokat.

A finanszírozásért és az EU programokkal és projektekkel kapcsolatos szerződéskötésekért felelős központi hivatal (SAFU) felel a források teljes körű ellenőrzéséért és szabályozásáért, a pályázási eljárásokért, kifizetésekért és pénzügyi jelentésekért a horvátországi decentralizált programirányítási rendszerben.⁴⁰ Ez a hivatal a fő támogatója a beszerzéssel kapcsolatos uniós szabályoknak és eljárásoknak, és kapcsolatot biztosít a horvátországi EU-képviselő és más köztestületek között. 2013 februárjában az Európai Bizottság betiltotta az IPA I, II és III komponenseinek *ex ante* ellenőrzését, míg az IPA IV komponensével kapcsolatos engedély még függőben van. Ez azt jelenti, hogy a felhatalmazott horvát intézményeknek lehetőségük van arra, hogy önállóan folytassák az IPA szerződéskötési eljárásokat, ami hatalmas előrelépést jelent az uniós források igénybe vétele terén az EU csatlakozást követően. Az intézményi keretrendszer számára a 2014-2020 pénzügyi időszakban rendkívül fontos a hatékony koordináció és irányítás, amelybe beletartozik az erős ellenőrző funkció és az adminisztratív kapacitás minden szinten történő megerősítése valamennyi olyan szervezetben, amely releváns az uniós szabályozás, a korábbi IPA tapasztalatok és programkeretek szempontjából.

³⁹ Illetékes hatóságok: 1) Koordinációs hatóság (a Regionális Fejlesztés és Uniós Alapok Minisztériuma), 2) Ellenőrző hatóság (az EU programok megvalósításáért felelős ellenőrző hivatal), 3) Ratifikációs hatóság (Pénzügyminisztérium), 4) Irányító hatóságok (különböző minisztériumok az operatív programtól függően), 5) Közreműködő szervezet 1 és 2 (SAFU).

⁴⁰ A decentralizált végrehajtó rendszer a központosított végrehajtó rendszerrel ellentétben azt jelenti, hogy a kedvezményezett ország is részleges felelősséget vállal az Európai Bizottság mellett a végrehajtó rendszerekért. Az eljárás továbbra is az Európai Bizottság ellenőrzése alatt áll (*ex-ante* és *ex-post* ellenőrzés formájában). Erről részletesebben I. M. Radnić: EU fondovi na dohvata ruke. Folpa, Zagreb 2012. 263.

1. sz. táblázat Az uniós pénzalapokkal kapcsolatos kifizetési ráták Közép- és Kelet-Európában 2007-2011 között⁴¹



Forrás: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2013/01/16/croatia-eu-funding-lessons/>

VIII. A regionális politika, a területfejlesztés és a támogatáspolitikai összefüggései

A *regionális politika* viszonylag rövid történelmi múltra tekint vissza Magyarországon és Európa más országaiban is. Ez azoknak a céloknak, intézkedéseknek és eljárásoknak az összessége, amelyek egy adott földrajzi, igazgatási vagy statisztikai-tervezési egység más egységekhez vagy egy meghatározott gazdasági-politikai közösséghez képest kimutatható elmaradottságának csökkentésére, illetve megszüntetésére irányul.⁴² Ennek okai többek között hazánkban az erős centralizáció, az ágazati szemlélet dominanciája, illetve az alapvetően nem regionális, hanem megyei területi egységek.⁴³ Az egyes országok közötti és országon belüli területi különbségek növekedése, számszerűen kimutatható gazdasági jellemzői eltérő alakulása teszi szükségessé egyrészt a (hatá-

⁴¹ A Horvátországra vonatkozó szám az előcsatlakozási támogatással kapcsolatos abszorpciós rátát mutatja 2012 decemberéig.

⁴² Vö. Boros László – Hajdu Nóra – Szabó Mátyás – Szentgyörgyi József: Kérdések és válaszok az Európai Unióról. Napvilág Kiadó, Budapest 2012. 24. o.

⁴³ Vö. Csefkó Ferenc: Területfejlesztés. In Fábíán Adrián – Rózsás Eszter (szerk.): Közigazgatási jog. Különös Rész. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2011. 93. o.

ron belüli) *területfejlesztést*, másrészt az adott országra kívülről ható *támogatáspolitikát*.

Unió szinten a *regionális támogatáspolitiká* az Európai Regionális Fejlesztési Alap (a továbbiakban EFRA) létrehozásával jelenik meg (1975), amelynek célja, hogy általános szinten valósítsa meg a régiók közötti gazdasági és társadalmi különbségek csökkentését. A Maastrichti Szerződés (1992) a regionális politikával összefüggésben kiemelte, sőt célként határozta meg a területi különbségek mérséklését. Ennek következtében a strukturális alapokra épülő támogatáspolitiká egy új forrással, a Kohéziós Alappal bővült. Az ebből nyújtott támogatásra nem régiók, hanem országok jogosultak.

A strukturális alapok elosztását az Unió regionális politikáját meghatározó, ötfokozatú NUTS⁴⁴ alapján határozzák meg.

IX. A strukturális alapok kezelése Magyarország uniós csatlakozását követően

Az Európai Unió 2004. május 1-jei kibővülése alapvetően változtatta meg a gazdasági és társadalmi kohézió kérdéskörét. A bővítés hatására jelentősen növekedtek a tagállamok fejlettségbeli különbségei. Ez egyrészt megerősíti a gazdasági és társadalmi támogatáspolitiká létjogosultságát, ugyanakkor megnehezíti a finanszírozhatóságot, hiszen a források jelentős bővítésére van szükség. A 2007-2013 közötti pénzügyi időszak strukturális és kohéziós alapjainak tervezésekor figyelemmel kellett lenni arra, hogy a 2004-ban csatlakozó államok számára 2007-től ezek az alapok elérhetők. Erre tekintettel a strukturális és kohéziós alapok összetétele megváltozott, célkitűzéseiket együtt határozták meg, az alábbiak szerint. A konvergencia célkitűzés a legkevésbé fejlett tagállamok és régiók felzárkózásának gyorsítását támogatja az EFRA-ból, az Európai Szociális Alapból, valamint a Kohéziós Alapból. A konvergencia prioritás támogatottjai főként a NUTS 2. régiók.⁴⁵ A konvergencia célkitűzésből kimaradó régiók regionális versenyképességének és foglalkoztatási helyzetének javítását célozza a 2. célkitűzés. A NUTS 3.

⁴⁴ Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúrája – franciául: Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques. (Szintjei: NUTS 1.: nagy országok nagyobb régiója, vagy az egész ország, NUTS 2.: tervezési-statisztikai régió, lakosság száma 1.2-2 millió körüli, NUTS 3.: kb. megyei méret, NUTS 4.: kistérségi méret, NUTS 5.: település szint).

⁴⁵ A támogatottak között azok a régiók szerepelnek, amelyeknek az egy főre jutó GDP-je a 2000-2002 közötti időszakban nem éri el az Unió átlagának 75%-át.

régiók részére a határokon átnyúló, transznacionális és régióközi szintű együttműködés megerősítésére az EFRA nyújt támogatás (3. célkitűzés).⁴⁶

1. Fejlesztési tervek

Magyarország az *előcsatlakozási programokon* keresztül (Phare 1989, SAPARD 2000) 1989 óta részesül a Strukturális Alapok pénzforrásai-ból. Ahhoz azonban, hogy az uniós csatlakozás után az Alapokból támogatást kaphasson, részletesen meg kellett határozni a fejlesztési célokat egy Nemzeti Fejlesztési Terv (2004-2007) keretében, valamint fel kellett állítani a kapcsolódó intézményrendszert, amely menedzseli a terv végrehajtását. A fejlesztési terv alapján készül operatív programokat⁴⁷ az Európai Bizottság hagyja jóvá a közösségi támogatási keretterv végrehajtására, majd ezekhez készülnek az akciótervek.

A 2007-2013 közötti pénzügyi időszakban Magyarországon két országos jelentőségű fejlesztési terv készült.

Az *Új Magyarország Fejlesztési Terv 2007-2010* (ÚMFT) legfontosabb célja a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés feltételeinek megteremtése. Ennek érdekében hat kiemelt területen indított el összehangolt állami és uniós fejlesztéseket: a gazdaságban, a közlekedésben, a társadalom megújulása érdekében, a környezet és az energetika területén, a területfejlesztésben és az államreform feladataival összefüggésben.⁴⁸ Az ÚMFT-hez kapcsolódóan tizenöt operatív programot nyújtott be Kormány a Regionális Politikáért Felelős Főigazgatóságához. Az Európai Bizottság maradéktalanul jóváhagyta a nyolc ágazati és a hét általános – régiókhoz kapcsolódó operatív programot. Ezekhez a programokhoz készített a Kormány akciótervet.

Az *Új Széchenyi Terv* (ÚSZT) több vonatkozásban is módosította, új alapokra helyezte az ÚMFT célkitűzéseit, programjait. Középpontjában a foglalkoztatás bővítése, a pénzügyi stabilitás fenntartása, a gazdasági növekedés feltételeinek megteremtése, a versenyképesség javítása áll.⁴⁹ Ennek megfelelően az ÚMFT ágazati és regionális operatív programjai hét kitörési pont köré szerveződnek: egészségügyi, zöldgazdaság-fejlesztési, otthonteremtési, vállalkozásfejlesztési, foglalkoztatási, közle-

⁴⁶ Vö. Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Hvg-Orac, Budapest 2011. 383-384. o.

⁴⁷ Az operatív programok egyúttal részei a fejlesztési tervnek.

⁴⁸ http://www.nfu.hu/uj_magyarország_fejlesztési_terv_2

⁴⁹ Vö. Csefkó: i.m. 92.o.

kedésfejlesztési és tudomány-innovációs programok azok, amelyek a 2011-2013 időszakra vonatkozó akciótervekben megjelennek. Az ÚSZT Irányító Hatóságai⁵⁰ közreműködnek az Operatív Program véglegesítésében, és az Európai Bizottsággal történő tárgyalásokban, részt vesznek továbbá a költségvetési tervezésében, valamint Közreműködő Szervezetek bevonásával irányítják a meghirdetett pályázatok és központi programok végrehajtását. A huszonöt közreműködő szervezet az Irányító Hatóság által átruházott hatáskörben jár el.

E két átfogó jellegű nemzeti fejlesztési terv mellett számos ágazati vagy a gazdaság, illetve a társadalom egészére vonatkozó fejlesztési dokumentum is készült.⁵¹

2. Az intézményrendszer

Az ágazat irányítását a *Nemzeti Fejlesztési Minisztérium* látja el. A miniszter egyrészt a kormányzati területfejlesztési politika tevékenységéhez kapcsolódó előkészítő tevékenységet lát el, területi szempontú hatásvizsgálatokat készít, másrészt összehangolja a közigazgatási szervek területfejlesztéssel kapcsolatos tevékenységét, és felel az uniós támogatások felhasználásáért.⁵²

A *Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság* állást foglal a Kormány számára a fejlesztési és tervezési feladatokról, különösen a 2014-2020 pénzügyi időszakhoz kapcsolódó feladatokról, a fejlesztési célú költségvetési források felhasználásához szükséges kormányzati intézkedésekről, a támogatások felhasználásához szükséges intézményrendszer kialakításáról és működtetéséről, valamint az e témakörben indokolt szabályozásról.⁵³

A Kormány 2006-ban rendeletben hozta létre a *Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget* (NFÜ), amely a fejlesztéspolitika intézményrendszerének központi operatív irányító, végrehajtó szervezete.⁵⁴ Az NFÜ feladata az Új Széchenyi Terv megvalósításával kapcsolatban a hosszú és középtávú fejlesztési és tervezési feladatok ellátása, továbbá az uniós támogatá-

⁵⁰ Végrehajtás, Gazdaságfejlesztési, Humán Erőforrás, Környezetvédelmi, Közigazgatási Reform, Közlekedési, Regionális Fejlesztés és Nemzetközi Együttműködési Programok Irányító Hatóságai

⁵¹ Konvergencia Program, Széll Kálmán Terv, Magyar program, Darányi program 212/2010. (VII.1.) Korm.rend. az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről

⁵³ 140/2012. (VII. 2.) Korm.rend. a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságról

⁵⁴ 130/2006. (VI. 15.) Korm.rend. a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségről

sok igénybeviteléhez szükséges tervek, operatív programok elkészítésére, illetve a pénzügyi támogatások felhasználásához szükséges intézményrendszer kialakítása és működtetése. Az NFÜ a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter irányítása alatt álló központi hivatal, amely összefogja a – szintén miniszteri irányítás alatt működő – nyolc irányító hatóságot és több közreműködő szervezet.⁵⁵ Az *irányító hatóság* (pl. gazdaságfejlesztési, humán erőforrás, közigazgatási reform) a tagállam által egy operatív program irányítására kijelölt hatóság (nemzeti, regionális vagy helyi állami, illetve magánszerv). A *közreműködő szervezet* a köz- vagy magánszférához tartozó szerv/szolgálat, amely egy irányító hatóság nevében jár el, old meg feladatokat a kedvezményezettek vonatkozásában.⁵⁶ Az operatív programok végrehajtásának hatékonyságát a *monitoring bizottságok* vizsgálják.

A miniszter a megyei, fővárosi fejlesztési program megvalósításával összefüggő fejlesztési döntések előkészítésére és végrehajtására, valamint a területfejlesztési feladatokat ellátó területi szervek információval való ellátására és azok munkájának segítése érdekében a régióban nonprofit gazdasági társaság formában *regionális fejlesztési ügynökséget* működtet.⁵⁷ Az ügynökség feladata – egyebek mellett – a területfejlesztési programok megvalósításának szervezése és a lebonyolításukban való részvétel, továbbá pályázati programok menedzselése, a regionális tervezés.

A Kormány által létrehozott *Széchenyi Programirodák* az Új Széchenyi Tervben meghirdetett pályázóközpontúság, minőség és hatékonyság elveinek megvalósulását hivatottak biztosítani.⁵⁸ A hét régióban működő 19 megyei iroda – a nemzeti együttműködés rendszerének keretében – ellátja a pályázók és kedvezményezettek helyben történő támogatását a fejlesztési források felhasználásának elősegítése érdekében. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az irodák tanácsadói segítséget nyújtanak a pályázóknak és a lehetséges pályázóknak többek között az üzleti érdekeknek leginkább megfelelő pályázati kiírás kiválasztásában, a pályázat beadásában, valamint amennyiben az elbírálás során vagy azt követően

⁵⁵ A közösségi jogszabályoknak megfelelően (Tanácsi, illetve Bizottsági rendeletek) felállított és működtetett intézménystruktúra elemei a következők: Irányító Hatóságok, Közreműködő Szervezetek, Monitoring Bizottságok, és Kifizető Hatóság.

⁵⁶ Magyarországon – az ÚSZT-hez kapcsolódóan – 25 közreműködő szervezet van.

⁵⁷ A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 17.§ (a) pont

⁵⁸ 68/2011.(IV. 28.) Korm.rend. a Széchenyi Programirodákról

adminisztratív nehézség lépne fel, segítséget nyújtanak ennek megoldásában is. A fejlesztési tanácsadók a projektötlet megfogalmazásától a pénzügyi elszámolás lezárásig a teljes pályázati folyamatot végigkísérik. Az irodák tanácsadási tevékenysége kiterjed az Új Széchenyi Terv valamennyi pályázati kiírására, valamint – a közigazgatási tárgyú pályázatok kivételével – a második nemzeti fejlesztési terv régebbi kiírásaira is.⁵⁹ Az irodákat feladataik ellátásában a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség támogatja.

3. Célok, projektek, pénzek

A 2007-2013-as uniós költségvetési ciklusban Magyarországnak 24,9 milliárd euró uniós támogatást allokált a költségvetés a kohéziós politika alapjain keresztül. Ezt az összeget további 4,4 milliárd euróval egészítik ki hazai források.⁶⁰ (A támogatási összeg forintban kifejezett értéke mintegy 8 200 milliárd forint.) A kohéziós politika alapjainak felhasználását összegző adatok szerint az irányító hatóságok 2011. év végéig több mint 17,7 milliárd euró (uniós) támogatást ítéltek meg a pályázók részére.

Az összegek lehívásának keretrendszerét a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK) adja. Magyarország 15 operatív programot határozott meg; ezen belül hét ágazati, hét regionális és egy végrehajtási operatív programot.⁶¹ A Nemzeti Stratégiai Referencia Keret – adott időszakra vonatkozó – átfogó céljai, a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés elősegítése volt. Ennek megfelelően az *ágazati operatív programok (átfogó céljai) a következők:*

- Gazdaságfejlesztés Operatív Program (OP): a magyar gazdaság tartós növekedésének elősegítése, a produktív szektor versenyképességének erősítése révén,
- Közlekedés OP: az elérhetőség javítása a versenyképesség növelése és a társadalmi-területi kohézió erősítése érdekében,
- Környezet és Energia OP: a káros környezeti hatások csökkentése, a növekedés alapjául szolgáló természeti környezet meg-

59

http://www.szpi.hu/index.php?action=recordView&type=places&category_id=227&id=33311

⁶⁰ Magyarország Nemzeti Stratégiai Jelentése a 1083/2006/EK 29. alapján, http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/doc/strategic_report/2012/hu_strat_report_2012.pdf

⁶¹ Vö. az Új Széchenyi Terv célkitűzéseivel.

- őrzése, a megelőzés, a hatékonyság és a komplex problémák integrált megközelítése,
- Társadalmi Megújulás OP: a munkaerő-piaci részvétel növelése,
 - Társadalmi Infrastruktúra OP: az aktivitás növelése,
 - Államigazgatás OP: a közigazgatás (eljárásrendi) teljesítményének növekedése,
 - Elektronikus Közigazgatás OP: a közigazgatás (infrastrukturális) teljesítményének kiterjesztése,
 - Végrehajtás OP (VOP): a Referenciakeret hatékony és eredményes megvalósítása, a felhasználható források teljes és időben történő felhasználásának elősegítése⁶²

A hét *regionális operatív programban (ROP-ok)* az alábbi átfogó célok jelennek meg:

- versenyképesség növelése;
- a régió felzárkóztatása az ország fejlettebb térségeihez;
- a régióon belüli területi, társadalmi-gazdasági különbségek csökkentése;
- a foglalkoztatás bővítése;
- a gazdasági-társadalmi innováció, az állandó megújulás elemeinek hatékony alkalmazása;
- környezetileg tudatosan tervezett fejlesztések, a fenntartható fejlődés elvének érvényesítése;
- a regionális adottságokhoz illeszkedő gazdasági és közszolgáltatási infrastruktúra.⁶³

X. Sikertörténet (?)

Az Európai Unió regionális politikáját sikertörténetként szokták értékelni. Kétségtelen, hogy – csak a jelenlegi 2007-2013-as uniós költségvetési ciklust tekintve – az innováció és a kisvállalkozások óriási segítséget kaptak a kohéziós politika keretében finanszírozott beruházásoknak köszönhetően, jelentős növekedés valósult meg a foglalkoztatás területén.⁶⁴ A tagállami jelentések a legfontosabb stratégiai ágazatokban (kutatás, innováció, vasútfejlesztés, energia, fenntartható városi közlekedés,

⁶² Stratégiai Jelentés – Magyarország, 2012., http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/doc/strategic_report/2012/hu_strat_report_2012.pdf

⁶³ Uo.

⁶⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-336_hu.htm

munkahelyteremtés, képzés) előrelépésről, fejlődésről szólnak. Az elmúlt hat esztendőben – uniós támogatásokkal – Magyarországon is nagyberuházások, autópályák készültek, helyi (kistérségi, mikro térségi) összefogással utak, középületek, szennyvízcsatornák épültek.⁶⁵ Mégis azt mondhatjuk, hogy az óriási összegű támogatások ellenére Magyarországon az elmúlt évtizedben nemhogy csökkentek, hanem inkább nőttek a régiók és a kistérségek közötti különbségek, nőtt az egyes térségek lemaradási üteme, azaz tehát – a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válsághelyzetben – megkérdőjelezhető a támogatáspolitikai hatékonysága.⁶⁶

XI. Összefoglalás

A Horvát Köztársaság csatlakozása hamarosan valósággá válik. Ezért széleskörű előkészületekre van szükség, ha minden Horvátország számára felkínált pénzügyi lehetőséget ki kívánunk használni. Külön figyelmet kell szentelnünk az adminisztratív személyzet felkészítésére, képzési szintjére és azon képességekre, hogy az uniós alapokból le tudják hívni a pénzügyi forrásokat (állandó információáramlásra van szükség), valamint arra, hogy általában mennyire jól tájékozottak. Az egyik legfontosabb kérdés az, hogy milyen arányban sikerül felhasználni a pénzeket vagy, más szóval, elégtelen felhasználásuk problémája. A csatlakozás után a fent említett Európai Regionális Fejlesztési Alap, amely infrastrukturális és gyártási beruházásokra szolgál azzal a céllal, hogy új munkahelyeket teremtsen és ugyanakkor a helyi növekedést és a kis- és középvállalkozások fejlődését támogassa, szintén Horvátország rendelkezésére áll majd. Az egyenletes és fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés kell, hogy a nemzeti politikák fő prioritásává váljon. A kohéziós politika, az egyik legfontosabb uniós politika, azt a célt tűzi ki maga elé, hogy csökkentse a társadalmi, gazdasági és területi különbségeket az uniós régiók között, és ezáltal erősítse az európai gazdaság globális versenyképességét. Nem csoda, ha a kohéziós politikát „szolidaritási politikaként” is emlegetik. Szükséges mind állami, mind megyei szinten hangsúlyozni az oktatási tevékenységek és programok szervezésének fontosságát, hogy biztosíthassuk a minőséget a projektek tervezése és előkészítése, valamint az uniós pénzügyi források kezelése során. Ennek eléréséhez feltétlenül szükséges az adminisztratív kapacitás megerősítése, gyakorlott és megbízható személyzet alkalmazása és számukra to-

⁶⁵ Vö. Csefkó: i.m. 104. o.

⁶⁶ Uo. 105. o.

vábkképzés biztosítása, ennek a személyzetnek az állandó alkalmazása államhivatalokban, valamint a szükséges eljárások megszervezése és összehangolása. A kutatások azt mutatják, hogy minden EU tagállam ugyanazzal a problémával szembesült, vagyis, hogy hogyan képezze ki az uniós alapok igénybe vételéhez szükséges adminisztratív személyzetet, és hogyan ajánljon később állandó állást számukra. A problémát részben az intézmények közötti kölcsönös együttműködés kialakításával, információs-kommunikációs technológiák alkalmazásával, szakértői csoportok kiképzésével és a projektmegvalósítás szakaszait figyelemmel kísérő nemzeti IT monitoring rendszer kialakításával lehet orvosolni.

Mit jelentenek az uniós alapok Horvátország számára? A lehetséges megoldást jelentik a jelenlegi válságból való kilépésre, külföldi befektetéseket biztosítanak, hosszú távú fejlesztési prioritásokat határoznak meg, fejlesztik az infrastruktúrát és elősegítik a foglalkoztatást, miközben hozzájárulnak a helyi és regionális fejlődéshez, ösztönzik a kutatási tevékenységet, növelik az intézményi kapacitást és javítják a közigazgatás hatékonyságát. A 2013. év végére várható a közbeszerzés kilenc nagy pályázattal kapcsolatban. Az Isztriai Fejlesztési Hivatal, amely 26 projektre pályázott (ebből 16 valósult meg) jó példa arra, hogy mennyire lehet kihasználni az EU pályázatokat Horvátországban. Egyszerűen nincs elég képzett ember a projekt-előkészítő tevékenységekre, és sok megye nem tud pénzügyi eszközöket előteremteni a projektek társfinanszírozásához. Mivel a Horvát Köztársaság, mint tagállam, évente több mint egy milliárd eurót vehet igénybe, rendkívül fontos lesz alaposan felkészülni, hogy a projektekre időben tudjunk pályázni. A projektervezetek értékelésénél az Európai Bizottság számára a prioritást az fogja jelenteni, hogy az adott projekt milyen hatással lesz majd Horvátország versenyképességének a növelésére; tehát nem minden rendelkezésre álló lehetőséget kell biztosra venni. Minden európai ország rendkívül óvatos és komoly lesz, ha az uniós alapokról van szó. A sikeresség mértéke azon múlik, hogy az adott ország gazdasági és társadalmi stratégiái koherensek-e és összeegyeztethetőek-e az uniós projektekkel. Az uniós alapok nem jelentenek varázslatos kiutat a hosszantartó válságból, de kitűnő lehetőséget nyújtanak arra, hogy az országot olyan tudásalapú társadalom irányába vezessék, amely alkalmazza a technológiai és társadalmi újításokat és vonzóvá teszi a nemzeti gazdaságot a befektetők számára. A tapasztalat azt mutatja, hogy az alapok katalizátorként hatnak a gazdasági innovációra. Hogy Horvátország milyen sikeresen használja majd ki ezeket az alapokat, csak rajtunk múlik. Más országok

tapasztalataiból okulva azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az EU csatlakozást úgy kell értékelnünk és kihasználnunk, mint egy jó irányba történő változás lehetőségét, mert az uniós tagság csak lehetőséget jelent, és nem garanciát. Egyébként, fordított irányban is elsülhet a dolog, tovább gyengítve az országot. Figyelembe kell vennünk a szükséges időt, majd a lehetőséget valósággá kell változtatnunk, nehogy elszalaszuk, és később sajnálkoznunk kelljen miatta.

Pálné Kovács Ilona*

A kormányzás és a fejlesztéspolitika kölcsönhatásai

I. Bevezetés

Az ún. fejlesztő állam kérdésköre különösen fontos azokban az országokban, ahol a gazdaság ezer szállal kötődik az állam újraelosztó politikájához, illetve, ahol az átfogó méretű és mélységű modernizáció túlnyomórészt nem hazai, hanem európai uniós forrásokból finanszírozzódik. Kitüntetett figyelem kell, hogy irányuljon a kormányzás teljesítményére abból a szempontból, vajon mennyiben járul hozzá a gazdaság teljesítményéhez, illetve milyen mértékben képes a fejlesztési forrásokat hatékonyan felhasználni. Itt nem csupán az uniós források abszorpcióis képességéről van szó, hanem arról, hogy a támogatások felhasználása valóban hozzájárul-e az ország hosszabb távon fenntartható, versenyképességet garantáló fejlődéséhez.

Kétségtelen, hogy a kormányzatoknak egyszerre kell megfelelniük sok szempontból egymásnak ellentmondó követelményeknek. A politikai legitimációs szükséglet révén demokratikusan és átláthatóan kell képviseletet és részvételt biztosítani a polgároknak, a jóléti gondoskodó, szolidáris értékrend alapján pedig méltányosan, de egyben hatékonyan kell megszervezni a közszolgáltatásokat, s ugyanakkor mindkét funkciót megalapozandó, elő kell segíteni a nemzetgazdaság versenyképességét. Különösen a gazdasági válság és a kohéziós források felhasználásával kapcsolatos kritikák támasztják alá azt a felismerést, hogy a nemzetgazdaságok teljesítménye mellett az Európai Unió versenyképességét is alapjaiban befolyásoló tényező a kormányzás minősége, s hogy a lisszaboni célok végrehajtásában a korábbiakhoz képest, sokkal nagyobb energiákat kell fordítani a nemzeti és az uniós kormányzatok igazgatási teljesítményére.¹

Az előadás a fejlesztéspolitika és kormányzás általános összefüggéseinek áttekintését követően azt vizsgálja, hogy a magyar kormányzati rendszer, illetve az uniós strukturális alapokat kezelő intézményrendszer

* Dr. Pálné Kovács Ilona, DSc, egyetemi tanár, Bölcsészettudományi Kar, Pécsi Tudományegyetem, tudományos tanácsadó, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, Pécs

¹ Wolfgang Dreschler: Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. Halduskultuur 2009. 10. sz. 6-22. o.

mennyiben tudott megfelelni a fejlesztő állam funkciókból következő új kihívásoknak.

II. Fejlesztéspolitikai és kormányzási ciklusok

A regionális különbségek kezelése a második világháborút követően jelent meg önálló közpolitikai célként, de évtizedekig elsősorban a központi kormányzat támogatásaiban merült ki. A regionális politikai modellváltás Nyugat-Európában a hetvenes-nyolcvanas évtized fordulóján következett be, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a központosított támogatási rendszer nem képes kezelni a regionális különbségeket. Ebben az időszakban válik meghatározó jelentőségűvé több európai országban az EU Strukturális Alapjaira épülő kohéziós vagy struktúra politika, amely általában a kormányzási rendszer regionalizálása irányába hatott. A paternalista hierarchiára épülő központosított támogatáspolitikára helyébe a helyi gazdasági erőforrásokat is mozgósító horizontális partnerség lépett. A „regionalizált” fejlesztési politika egyrészt a regionális szintet erősítette, másrészt a hierarchikus, elosztási és bürokratikus tervezési eszközrendszerrel szemben a politikai érdekkiegyenlítést, partnerséget és helyi proaktivitást a New Public Management (NPM) eszközeivel. Kutatások sora indult az új szervezetek, fejlesztési ügynökségek közötti hálózatok értelmezésére, amelyeknek személyzete az egyes országok közzszektorában markáns arányt képvisel.²

Ebben az új modellben átértékelődött a döntéshozásban érintett szervezeti kör, így a helyi, regionális gazdasági és társadalmi érdekcsoportok szerepe is. Az elsősorban stratégiai tervező kormányzat konszenzusképző és konfliktusfeloldó, a helyi forrásokat bevonó képességét kellett növelni, a gazdasági piaci szereplők, a munkavállalók és a lakóhelyi közösségek érdekképviseleti lehetőségének biztosításával. Ebben, a már részben kölcsönös kapcsolatokkal, reciprocitással jellemezhető fejlődési korszakban zajlott le a középszintű decentralizáció, regionalizáció és a társadalmisítás, partnerség egymást támogató folyamata. Ezt a jelenséget a government-governance váltással szokás leírni. Ehhez a fejlesztési modellhez köthető a pénzügyi föderalizmus eszméje is, a közjavak decentralizáltabb elosztásának alkalmazása, vallva, hogy a pusztán intézményi reformok, elosztási reformok nélkül aligha lehetnek sikeresek.³

² Ash Amin – Nigel Thrift (eds.): *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford University Press, Oxford 1994.

³ Horváth M. Tamás: *Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus*. Tér és Társadalom 2008. 1. sz. 125-141. o.

A második ezredfordulón a gazdaságpolitikai orientációban bekövetkezett fordulat, a lisszaboni célok nyomán, a versenyképesség és kohézió arányai eltolódnak, az előbbi javára. Az EU regionális politikájában a 2007-tel kezdődő programozási periódusban a kohéziós politikai célok közé beemelték a versenyképességet, s ezzel óhatatlanul a dinamikus városi térségek kerültek az érdeklődés fókuszába. Ezzel szoros összefüggésben a középszintű kormányzatok, régiók mellett (helyett) különös figyelem irányul a nagyvárosi térségekre, azok adminisztratív integrációs kapacitásának fejlesztésére. A nagyvárosi kormányzatok jelentős része azonban nem mutatott intenzív érdeklődést az integrációs és kezdeményező szerep vállalása iránt, amelyhez az is hozzájárult, hogy a középszintű önkormányzatok és a metropoliszok összekapcsolásának problémájára a közigazgatási, urbanista szakma sem tudott általánosan alkalmazható modellekkel szolgálni.⁴ A városok felértékelődő szerepe lényegében a szintekbe, hierarchiába szerveződő közigazgatással szembeni „horizontális, hálózati” kihívás, ami párosul a közszektor mellett már a korábbi korszakban is megjelent nem közhatalmi „horizontális partnerekkel”. Ezek az elmozdulások azonban még nem vezettek a területi kormányzás alapvetően szintekbe szerveződő modelljének gyökeres átalakulásához, és a neoliberais állami modell feladásához sem.⁵

A pénzügyi-gazdasági válság és a nyomában fellépő gazdasági, társadalmi feszültségek nyomán azonban megjelentek a kormányzással szembeni új kihívások. A neoliberais gazdaságfelfogás kudarca hatására a horizontális partnerségi és piaci elemekkel operáló „governance” kritikája hozzájárult sok országban a klasszikus képviselői demokrácia és a bürokrácia neoweberiánus visszatéréséhez. Az egyre markánsabb kritikák arra alapoznak, hogy elmaradtak a neoliberais modelltől várt sikerek mind a gazdasági teljesítményben, mind a területi különbségek csökkentésében, mind pedig az olcsóbb és professzionálisabb állam megteremtésében. A lassan áttekinthetetlen hálózati, partnerségi rendszer veszélyezteti a közösségi, választott intézmények szerepét. Más kérdés, hogy a kritika nem vezetett a korábbi „neoliberais” kormányzási vívmányok teljes elvetéséhez, különösen, ami a partnerséget, rugalmasságot, költségérzékenységet illeti.⁶

⁴ Leo van den Berg – Erik Braun – Jan van der Meer: The organising capacity of metropolitan regions. *Government and Policy* 1997. No. 3. 253-273. o.

⁵ Tosics Iván: Nagyvárosi kormányzás: A város és környéke együttműködése. *Külföldi példák és hazai relevancia. Tér és Társadalom* 2008. 1. sz. 3-27. o.

⁶ Dreschler: i.m. 6-22. o.

A válság területi szintű kormányzásra gyakorolt hatása egyelőre nehezen mérhető, mindenesetre vannak jelek egyes országokban a recentralizációra, a helyi önkormányzatok válságát „kezelő” költségvetési megszorításokra. A régiók pozícióvesztése már a korábbi uniós programozási periódusban is érzékelhető volt a nélkül azonban, hogy helyüket a városok és hálózataik elfoglalhatták volna. Sajátos vákuumhelyzet keletkezett tehát, amelyet a válság kezelésére hivatkozó központi kormányzatok könnyen használhattak terjeszkedésre.

Kétségtelen, hogy az állam, a központi kormányzat nem attól „jó”, ha omnipotens, hanem, ha helyzetbe hozza a feladat ellátására előzetesen alkalmassá tett szereplőket, autonómiákat. A szélsőséges centralizáció, a kormányzás területi érzékenységének elvesztése jelentős kockázatokat hordoz. Miközben átmenetileg válasz lehet az államadósság kezelésére, a költségvetés konszolidálására, megkönnyítheti a közszolgáltatási reformok végrehajtását, eközben elveszíti a visszacsatolásban rejlő információkat, a nyilvánosság, a társadalmi bizalom támogató erejét, a helyi teljesítményben való érdekelttség mozgósító hatását, a területi kohézió nyújtotta stabilitást.

A fejlesztési és kormányzási ciklusok váltakozása gyakran a térbeli léptékek váltásához vezetett, jellemzően a régiók megerősödéséhez. A regionalizáció nem jelentett mindenütt totális területi reformot, az alkalmazkodás, modernizáció nem mindig vezet földrajzi értelemben vett strukturális változáshoz. Ennek ellenére Európában, az utóbbi évtizedekben tény, hogy a területi közigazgatás térbeli léptéke, a szintek száma és mérete tekintetében jelentős, hatalomszerkezeti értelemben is jelentős változások következtek be. A reformok sorában meg kell különböztetni az ún. modernizációs (top down) és a politikai (bottom up) regionalizmust. A modernizációs területi reform stratégiáját többnyire a központi állam alakítja ki, ami esetenként decentralizációval is párosulhat, szép számmal vannak olyan országok, ahol a közigazgatási térkép változatlan, de a régi földrajzi keretek között erős decentralizáció következett be, és olyanok is, ahol a térkép átrajzolása mit sem változtatott a hagyományos centralizált kormányzási modellen.⁷ A reformok indítatásának és következményeinek a sokszínűsége azt igazolja, hogy a regionalizmust nem lehet receptre felírni, sem a lépték, sem a tartalom, státusz tekintetében nincs egyedül üdvözítő megoldás. Önmagában a térkép átrajzolása nem feltétlenül vezet valódi decentralizációhoz, a

⁷ Pálné Kovács Ilona (szerk.): Regionális reformok Európában. IDEA, Belügyminisztérium, Budapest 2005.

nagyobb lépték szolgálhatja a központi kormányzat centralizációs/modernizációs törekvéseit, mint ahogy a régi földrajzi keretek között is sor kerülhet megújulásra és decentralizációra. A hatékony térségi kormányzás nem csupán lépték kérdése, sokkal inkább az együttműködési és alkalmazkodási készségeké, a hálózatos struktúráké, a kormányzás innovációjáé azokban a terekben, amelyek a leginkább relevánsak az emberek életkörülményei és a gazdaság működése szempontjából.

A kormányzás modellje és a területi egyenlőtlenségek összefüggése szakmailag vita tárgya, nem egyértelmű, s különösen nem feltétlenül a regionális decentralizáció irányába mutat. Sokak véleménye szerint a decentralizáció inkább felerősíti a regionális különbségeket, ellene hat a területi (társadalmi) igazságosságnak, mert a (nemzeti) szolidaritással szemben inkább a régiók, terek közötti verseny érvényesül.⁸ Mások viszont az inkluzív, a kiegyensúlyozottabb, a belső erőforrásokra épülő növekedés feltételül szabják a helyi kormányzást.⁹

III. Az EU kohéziós politikájának hatása a kormányzásra

Európában az ún. európaizáció, a tagállamok kormányzási rendszerei közeledésének egyik legfontosabb mozgatórugója a regionális politika volt,¹⁰ amelyhez a nemzeti kormányok különösen két vonatkozásban igazodtak. A regionális politikai döntéshozás alapvető elve az Európai Unióban a *partnerség*, amelynek érvényesítését az unió Strukturális Alapokról szóló szabályozása kötelezővé teszi. A partnerségi intézmények rendkívül változatosak, de a lényegük az, hogy a döntéshozás, de legalább is a döntés előkészítés kilép a hagyományos közhatalmi szférá-

⁸ Ian Gordon: Territorial competition. In Andy Pike – Adrés Rodríguez-Pose – John Tomaney (eds): Handbook of Local and Regional Development. Routledge, London and New York 2011. 30-43. o.; Krisztina Varró: Reconsidering the English question as a matter of democratic politics and spatial justice. Environment and Planning C. Government and Policy. 2012. 30/1 29-46. o.

⁹ Diane Perrons: Regional disparities and equalities: Towards a capabilities perspective? In Andy Pike – Adrés Rodríguez-Pose – John Tomaney (eds): Handbook of Local and Regional Development. Routledge, London and New York 59-74. o.; Ivan Turok: Inclusive growth: meaningful goal or mirage? In Andy Pike – Adrés Rodríguez-Pose – John Tomaney (eds): Handbook of Local and Regional Development. Routledge, London and New York 74-87. o.; Franz Tödtling: Endogenous approaches to local and regional development policy. In Andy Pike – Adrés Rodríguez-Pose – John Tomaney (eds): Handbook of Local and Regional Development. Routledge, London and New York 333-344. o.

¹⁰ Ian Bache: The Politics of European Union Regional Policy. Sheffield Academic Press, Sheffield 1998.

ból, sajátos korporatív érdekegyeztetési formákat és mechanizmusokat intézményesítve. Ezek a mechanizmusok rendkívül változatosak, s jelentős mértékben magukon hordják az adott állam kormányzási, politikai rendszerének jellemzőit.¹¹ Az európai regionális politika a támogató-sok regionális (NUTS) rendszerű allokálásával és a többszintű kormányzási rendszer kiépítésével¹²), a régiók Strukturális Alapok feletti döntéshozásba történő beemelésével hozzájárult a középszintű kormányzás földrajzi határainak átalakulásához is. A NUTS2-es régiók kialakítása azonban, újra hangsúlyozzuk, nem vezetett mindenütt strukturális reformokhoz és decentralizációhoz sem.

A konkrét uniós elvárások, eljárési szabályok egyébként kevésbé vonatkoznak a nemzeti „policy formálás” mechanizmusára, sokkal inkább a Strukturális Alapok konkrét menedzsmentjét, az eljárési, szervezeti követelményeket fogalmazzák meg. A nemzetállamoknak viszonylag széles mozgástere van az irányítási rendszer formálásában, az intézményrendszer kiépítésében.

Az uniós regionális politika különböző ciklusaiban megállapíthatóak bizonyos kormányzási törvényszerűségek. A hetvenes évektől a nyolcvanas évek végéig erős nemzeti centralizáció volt jellemző, s az alapvetően újraelosztási döntésekhez a központi kormányok nem voltak be sem vertikális (területi) sem horizontális (szektorális) partnereket. A regionális decentralizáció a kilencvenes évtizedben következik be a „régiók Európája” virágkorában, s ezt kísérte a profit és nonprofit szektorral való partnerségek kiépítése. Az ezredfordulót követően azonban megindult egyfajta visszarendeződés. A 2000-rel indult programozási periódusban az osztott felelősség elve alapján a nemzetállami kormányok, megnőtt felelősségükre hivatkozva, nemcsak a Bizottsággal szemben szereztek nagyobb mozgásteret, hanem sok országban a régióikkal szemben is, amennyiben saját kezükbe vették az alapok feletti rendelkezést, s a regionális szintek inkább a végrehajtási feladatokat kapták. Különösen markáns centralizáció vált jellemzővé a 2004-et követő bővüléssel. Az új tagállamok strukturális alapokat kezelő intézményi modellje szélsőségesen centralizált. A regionalizáció európai tapasztalatai tekintetében a kelet-európai reformok inkább kudarckokat hoztak, hozzájárulva az „új regionalizmussal” kapcsolatos általános elbizonyta-

¹¹ Tavistock Institute 1999: The thematic evaluation of the partnership principle

¹² Kaiser Tamás: Önálló megyei fejlesztéspolitika lehetőségei és perspektívái. In Pálné Kovács Ilona (szerk.): Európa megye a megye. Konferenciakötet, Pécs 2009.

lanodáshoz.¹³ A 2007-2013 közötti programozási periódus, mint említettük, a versenyképesség és a városok oldaláról hozott kihívást, változásokat igényelve a városi kormányzásban, a városi hálózatok intézményesítésében egyaránt, s egyben választ igényelve a korábbi többszintű kormányzás rendszerében elfoglalandó helyük kérdésére.¹⁴ A regionalizmus szempontjából akár fossziliának is tekinthető az a nemrég megjelent tanulmány, amelynek címe kifejezetten azt üzeni, hogy a „Regional governance matters”. Azonban a 172 régióra kiterjedő empirikus felmérés a kormányzás minősége és a regionális decentralizáció között nem talált szignifikáns kapcsolatot, ugyanakkor azt is alátámasztották az eredmények, hogy a fejletlen régiók felzárkózásának egyik fontos biztosítója lehet a kormányzás minőségének növelése.¹⁵

A kelet-közép-európai rendszerváltó országok a regionális decentralizáció tekintetében, néhány kivételtől eltekintve (Lengyelország) általában fáziskésésben vannak, önkormányzataik feladat ellátási modellje, a központi és területi felelősség-megosztás aránya, sőt a földrajzi határok sem stabilizálódtak. Az igazi rendszerváltás ezen a téren lényegében napjainkban zajlik a költségvetési restrikción szorításában, illetve a rendszerváltás eufóriáján túljutva. A válságba jutott önkormányzatok konszolidálása gyakran erős központi állami terjeszkedést, beavatkozást váltott ki a közszolgáltatási feladatok megszervezésében, a finanszírozási rendszerben, bár már korántsem annyira markáns a dichotómia a nyugati és keleti országok válság alatti viselkedésében.

IV. A fejlesztéspolitika kormányzása Magyarországon

Hasonlóan a többi újonnan csatlakozó országhoz, a kormányzás modelljének és léptékének az átrendeződése az uniós csatlakozás követelményeihez való igazodás jegyében zajlott Magyarországon. Az ún. kondicionalizmus jegyében a csatlakozó országok mozgásteret az uniós elvárásoknak való megfelelésben sokkal kisebb volt a korábbi tagállam-

¹³ James W Scott (ed.): De-coding New Regionalism. Franham, Ashgate 2009.; Anwen Elias: Introduction. Whatever happened to the Europe of Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics. Regional and Federal Studies. 2008. 5. sz. 483-493 o.

¹⁴ Faragó László: A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása. Tér és Társadalom 2006. 2. sz. 83-102. o.

¹⁵ Nicholas Charron – Victor Lapuente – Lewis Dijkstra: Regional Governance Matters: A Study on regional Variation in Quality of Government within the EU. Working Papers. DG Regional Policy, European Commission 2012

okhoz képest¹⁶ és egyébként is a kormányzó elitet erősen alkalmazkodó, külsődleges mintakövető attitűd jellemezte, mert könnyebb volt kész mintákat átvenni, mint a saját utat megtalálni. Mindez előre vetítette, hogy a partnerség és a regionális decentralizáció, mint a kohéziós politikából következő kihívás, a magyar területi kormányzás rendszerét és közvetlenül érinteni fogja.

A csatlakozást már jó előre előkészítendő 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény alapelveiben egyszerre kívánta szolgálni a versenyképességet, a fejlett térségek erőforrásainak kihasználását és a területi kiegyenlítést. Miközben konszenzus alakult ki, hogy a nagyrégió a fejlesztéspolitika ideális színtere,¹⁷ a régiót a gazdasági versenyképesség vonatkozásában akkortájt még sem mozgósítottuk. A helyzet nem sokat változott az uniós csatlakozással sem, ami pedig a rendelkezésre álló források tekintetében paradigmaváltást eredményezhetett volna. A fejlesztési prioritások, és a rájuk épülő forrásallokáció jellemzően ágazati szemléletű, a maradék elvű regionális operatív programok nem voltak képesek az ágazati és területi szempontokat szinergiákba szervezni. A Strukturális Alapok ugyan az ország számára óriási léptékű fejlesztések lehetőségét teremtették meg, paradox módon – úgy tűnik – mégsem járultak igazán hozzá sem a területi különbségek enyhítéséhez.

Nem sokat tanultunk az uniós programozási kultúrából sem. A tervezés egyik oldalán hiperaktivitást mutat, amennyiben nemzeti és uniós, ágazati és területi stratégiák, koncepciók, tervek, programok, akciótervek megszámlálhatatlanul és koordinálatlanul születnek, ugyanakkor alig kérhető számon a tervek végrehajtása, illetve végre nem hajtása, szinergiája, a forráselosztás tudatossága, vagy patronázs technikája.

Az uniós források nem voltak képesek a kormányzás szervezetrendszerét sem modernizálni. Az apparátusok ugyan átalakultak, megjelent az „ad hoc vagy projektokrácia”,¹⁸ ügynökségi típusú szervezetek jutottak jelentős közösségi források feletti döntési kompetenciához (gondoljunk az uniós támogatások egésze felett rendelkező Nemzeti Fejlesztési Ügynökségre), ezzel párhuzamosan azonban eleinte gyenge volt a pénzügyi

¹⁶ James Hughes – Gwendolyn Sasse – Clair Gordon: Europeanization and regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. Palgrave. Macmillan 2004.

¹⁷ Horváth Gyula (szerk.): Régiók és települések versenyképessége. MTA RKK, Pécs 2006

¹⁸ Kovács Imre: Önkormányzati hatalom, projektelés és az új kormányzás. In Bódi Ferenc (szerk.): A területfejlesztés útjai az Európai Unióban. MTA PTI, Budapest 2008. 13-129. o.

és törvényességi ellenőrzés, s ha ebben a helyzet idővel javult is, a források hatékony, fenntartható célok érdekében történő felhasználásának őszinte értékelése lényegében máig hiányzik.

Ad hoc kormányzási ötletek nyomán intézmények (fejlesztési tanácsok, ügynökségek, bizottságok, hivatalok) tucatjai születtek, majd szűntek meg. A nemzeti, majd az uniós fejlesztéspolitikai intézmény és eszközrendszer szélsőségesen instabillá vált, mind a kormányzaton belüli helyét, mind az alkalmazott eljárásokat, módszereket, költségvetési elosztási arányokat tekintve.

A középszintű decentralizáció alkalmas szintjével/léptékével kapcsolatos két évtizedes hezitálás egy szélsőségesen centralizált kormányzási modellt konzervált, a másik oldalon pedig egy szintekre és kvázi szintekre széttagolt területi dzsungelt kreált. A hagyományos megyei területi beosztás ugyan megmaradt a közigazgatási, igazságszolgáltatási és jórészt a nem kormányzati (civil és gazdasági) intézményrendszerben is, ennek ellenére a politikai, képviselői rendszer leggyengébb láncszeme maradt. A fejlesztéspolitikában kreált fejlesztési tanácsok, és munkaszervezetek sorsa jól visszatükrözi a „rescalinggel” kapcsolatos dilemmákat. A kistérségben, megyében és régióban párhuzamosan létrehozott intézmények 1996 óta folyamatosan rivalizáltak egymással, attól függően, hogy a jogalkotó hogyan formálta a státuszukat, kompetenciáikat és különösen a forrásait. A versenyt látszólag a regionális szint nyerte, ám az uniós csatlakozást követően létrehozott központosított fejlesztéspolitikai irányítási rendszer (központjában a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséggel) hamar kiűtötte a nyeregből a régiókat, hiszen a nemzeti fejlesztési források minimálisra zsugorodva, nem képesek önálló regionális politikát megalapozni, a regionális fejlesztési ügynökségek kapacitásainak döntő részét a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség kiszolgálása köti le a strukturális alapokkal kapcsolatos irányító hatósági feladatok ellátásában.

Hiába fogalmazódott meg az átfogó önkormányzati területi reform szándéka is szinte évről évre, ciklusról, ciklusra, a hatalom homokóra szerkezete megmaradt. A 2002-ben és 2006-ban kormányprogram szintjén megfogalmazott regionális reform alapos előkészítés, következetes konszenzuseresés hiányában ugyancsak kudarcot vallott. A versengő három NUTS egység a területi kormányzásban lényegében nem tudott megszilárdulni és pozíciót szerezni, ezért a központi szint befolyásolása a strukturális alapok feletti döntésekben is minimális volt.

A kormányzási rendszer nem tudott megbirkózni az uniós kohéziós politikában elvárt partnerség elvével sem. A regionális fejlesztési tanácsok partnerségi, korporatív szervezetek, amelyek a törvény erejénél fogva nyújtanak lehetőséget különböző szereplők fejlesztés politikai részvételére. A fejlesztési tanácsok összetételének szabályozása már önmagában is tanulságos, hiszen a törvényhozó kezdeti nagyvonalúságát idővel felváltotta a forráselosztási döntéshozásban egyébként eléggé jellemző kizorító magatartás. Az 1996-ban még a gazdasági kamarának és a munkavállalói érdekképviseleteknek helyet adó tanácsok 2004-re tisztán közjogi szereplők szűk koalíciós intézményévé váltak. A képet még tovább sötétíti, hogy ezek a szereplők nem rendelkeztek világos felhatalmazással és kötődéssel, a kistérségi, megyei, nagyvárosi önkormányzatokat képviselő választott politikusok pártkötődései, lokálpatriotizmusa mellett a központi kormányzatot képviselő minisztériumi delegáltak is sokkal inkább pártkáderek, semmint egy-egy ágazat szakracionális szempontjait megtestesítő hivatalnokok voltak. A regionális fejlesztési tanácsokba sűrített, a kormányzati szinteket, ágazati szektorokat, lokalitásokat magába foglaló érdekcsoportok koalíciós mechanizmusai aligha mutattak szabályszerűségeket, s nem járultak hozzá a helyi tudások és erőforrások becsatornázásához sem.

Látszólag, ha az uniós források kedvezményezett körét vizsgáljuk, akkor a helyi önkormányzatok voltak a nyertesek, kérdés, hogy ez hozzájárult-e a térségek gazdasági erejének növekedéséhez, vagy a kormányzási teljesítmény javulásához? Nálunk a helyi önkormányzatok központi újraelosztásnak való kiszolgáltatottsága, szegényes eszközzrendszere¹⁹ már önmagában nehezíti a tartós helyi fejlesztési koalíciók kialakulását, amit még inkább destabilizál a helyi gazdaság gyökértelensége vagy hiánya. A fejlesztési koalíciók instabilitása, klikkező egyéni haszonelvűsége, a polgármesterek közösségi infrastrukturális beruházásokban való érdekeltsége, így korlátozta, hogy a települést, tágabb térséget a leginkább segítő fejlesztési célokra koncentráljanak az uniós forráselosztás során.

Bruszt László a döntéshozásban való mozgástér és szabályrendszer alapján különböztet meg 1) hierarchikus centralizált, 2) bevonó centralizált, 3) némileg decentralizált hierarchikus és 4) hálózati típusokat a regioná-

¹⁹ Mezei Cecília: A települések versenyképességét befolyásoló helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat Magyarországon. In Horváth Gyula (szerk.): Régiók és települések versenyképessége 2006. MTA RKK, Pécs 2006. 413-443. o.

lis fejlesztéspolitikában.²⁰ A magyar leginkább a 3. típussal volt azonosítható 2010-ig, s mint majd látjuk, 2010 után pedig az 1-es típushoz kerül a legközelebb. A fejlesztéspolitika az uniós csatlakozás jegyében először lényegében kimozdult a központi kormányzasi szintről, bizonyos decentralizációs elemeket mutatott, amennyiben a középszinten, különösen a régióban működött intézményeket, amelyek némi mozgástérrel, kompetenciával rendelkeztek. Ugyanakkor még ebben az időszakban is a lényege maradt az erős hierarchia, a modell végletesen egyszektorú volt, a közhatalmi szereplőkön túl nem volt képes mozgósítani a gazdaságfejlesztés egyéb érintettjeit, legalább is nem tartós, stabil koalíciók formájában. A fejlesztő állami szerepvállalás tehát Magyarországon nem párosult a fejlesztési koalíciókkal, és lényegében a régiókkal sem. Különösen kritikus tehát a kérdés, hogy vajon mi következik a következő programozási periódusban?

V. A visszalendülő inga. Esélylatolgatás a jövőre nézve

Az előbbiek fényében nem véletlen, hogy 2010-ben a hatalomra került kormány a regionalizációt levette a napirendről. A 2010-es kormányváltás óta a hazai kormányzás közjogi modelljében jelentős változások zajlottak le, szorosan kapcsolódva a korábbihoz képest totálisan más kormányzasi filozófiát tükröző új alkotmány elfogadásához. A modellváltás természetesen érintette a kormányzás térbeli szerkezetét is. A megyei kormányhivatalok megszervezése, az új önkormányzati törvény, a megyei önkormányzatok adósságának „konszolidálása”, a járásokról szóló törvény, a területfejlesztési törvény módosítása mind olyan elemek, amelyek drámai változásokat hoztak. A változások lényege, hogy megszűntek a regionális léptékű intézmények mind a közigazgatásban, mind a fejlesztéspolitikában. A megyék rehabilitálása lényegében a kormányzatnak alárendelt államigazgatási szervezeti szektor, a kormányhivatalok rendkívüli megerősítésével zajlott le, míg a megyei önkormányzatoknak valóban csak morzsák jutottak. A megyei kormányhivatalok funkció bővülése nyomán olyan méretű és erős felhatalmazású szervezetek jöttek létre, amelyek gyakorlatilag átvették a területi kormányzás integráló, vezérlő funkcióját, ami 20 éve hiányzik a magyar kormányzati rendszerből. Egyetlen szépséghibája a modellnek, hogy ezt a funkciót a központi hatalom képviselőjében gyakorolják. A

²⁰ László Bruszt: Multi-level Governance – the Eastern Versions: Emerging patterns of Regional developmental Governance in the New Member States. *Regional and Federal Studies*, 2008. 1. sz. 629-637. o.

regionalizáció elbukott kísérlete nem csak arra példa, hogy identitás és valódi decentralizáció, helyzetbe hozás nélkül a belső földrajzi határok tologatása nem vezet eredményre, hanem arra is, hogy a nemzetközi/globalis befolyás, hatás nem szolgál másolás, hanem aktív tanulás eredményeként jelenthet valódi hozzáadott értéket.

Tény, hogy a magyar kormányzati rendszer ezeréves öröksége a centralizáció, amellyel a szakítás közjogi értelemben a rendszerváltáskor elfogadott önkormányzati törvénnyel következett be. A kilencvenes évtized elején még a politikai feltételek is kedveztek a decentralizációnak, a politikai elit normatív értéknek tartotta az önkormányzati autonómiát, egyben a politikai karrier kezdeti szakaszának is. A választott önkormányzati modell azonban már a kezdetekkor magában hordozta a felhatalmazni-képessé tenni ellentmondást. Az elaprózott helyi önkormányzati szerkezet, a középszint szinte teljes hiánya megakadályozta, hogy a decentralizáció előnyei érvényesülhessenek. Nem véletlen tehát, hogy az elmúlt húsz év közigazgatási területi reformkezdeményezésekkel, vitákkal volt jellemezhető. A méret, lépték, szintek, határok körül zajló kísérletek (ahogy Baldersheim, Rose, fogalmazott²¹ a „területi választás politikája”) sajátos eredményt produkáltak. Létrejötték új szintek, földrajzi egységek, kialakultak területi hálózatok, de mindez inkább recentralizációhoz, exkluzív hálózatosodáshoz vezetett,²² az önkormányzatok kifejezetten pozíciót vesztek az újraelosztásban, eljutva a konszolidáció elodázhatatlan kényszeréig, de meggyengült a pozíciójuk a politikai hatalomban is. Az önálló döntésekre, valódi választásokra, jó minőségű szolgáltatások megszervezésére képtelen önkormányzatok a központi (uniós) forráselosztás mindenkor aktuális sémáihoz alkalmazkodtak, hozzá kell tenni, meglehetősen virulens túlélési képességet kifejlesztve, hasonlóképpen a civil szektorhoz.²³ A reform cikkek között felemésztették a helyi tudásokat, a kiszámíthatóságot és a bizalmat. Ilyen erőviszonyok között a centralizációnak szinte nincs alternatívája, különösen általános válság idején, bár meg kell jegyezni, a központi kormányzat maga sem teljesített jól az elmúlt húsz évben, ezért a centralizációs ambíció is megalapozatlannak tűnik. A legutóbbi kormányzati

²¹ Herald Baldersheim – Lawrence E. Rose (eds.): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave, Macmillan, Haundmills, New York 2010

²² Pálné Kovács Ilona (szerk): *A politika új színtere a régió*. Századvég Kiadó, Budapest 2009

²³ Kákai László: *Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon*. Publikon Kiadó, Pécs 2009

reformok a területileg vak és érzéketlen, „erős állam” koncepcióját követik. Kétségtelen tény, hogy a jelenlegi kormány hivatkozhat a korábbi területi reformok kudarcaira. Területi és társadalmi tőke, támogatás, kohézió nélkül valóban nem lehet a decentralizációt kikényszeríteni, a felvilágosult abszolutista területi reformok legfeljebb ésszerű dekoncentrációt eredményeznek, hatalmpolitikai innovációt nem.

Nem szabadna megspórolni azonban az alapos mérlegelést, hogy a decentralizáció ígéretes politikai áttörése után helyes-e visszatérni-e a régi, „bevált” centralizáció útjára. A decentralizáció törlése a kormányzási újítások eszköztárából elhamarkodott lépés volt. Megtanulhattuk az elmúlt húsz évben, hogy nem divatokat kell követni, kész sémákat átvenni, hanem saját körülményeinket kell megismerni, és saját megoldásokat kell kidolgozni. Sem a közszolgáltatások, és a jóléti rendszerek átfogó reformja, sem az önkormányzatok pénzügyi krízishelyzete, sem az uniós kohéziós források abszorpciójának célja nem lehet elegendő ok az erős államosításra és centralizációra. Arról nem is beszélve, hogy az önkormányzatok alacsonyabb teljesítményének okait is alaposabban szemügyre kellene venni, hiszen a kondíciók folyamatos romlása, a változó közpolitikai irányok maguk is akadályozták a helyes alkalmazkodást, illetve előidézték az önkormányzatok eladósodását. Az újabb erős irányváltás okozta veszteségek nagyon nehezen lesznek pótolhatóak.

A jövőbeni fejlesztéspolitika, illetve az uniós források menedzselése szempontjából ugyancsak megfontolandó, milyen kormányzási modell lenne ideális. A régiós intézmények felszámolásából következik, hogy a kormányzat nem számol a jövőben a regionális szinttel. Az új önkormányzati törvény a megyei önkormányzatok rendeltetését lényegében a területfejlesztésben jelöli ki, amit a területfejlesztésről szóló törvény bont ki részletesebben. De talán pontosabb a megfogalmazás, hogy e törvényben továbbra is bennfelejtődtek olyan megyei önkormányzati jogosítványok, amelyeket korábban sem lehetett gyakorolni. Kétségtelen, s ez új elem, hogy a törvény a megyei önkormányzatokat jelentős területi tervezés és tervkoordinációs jogosítványokkal ruházta fel, sőt megemlítődik a forráselosztás, illetve az operatív programok végrehajtásában való részvétel lehetősége is. Nagy kérdés azonban, hogy a megyei önkormányzatok szakmai, szervezeti és pénzügyi kapacitásai mire lesznek elegendőek. Sajnos az uniós kohéziós források felhasználásának erősen centralizált hazai intézményi modellje nem sok reménnyel keveset arra vonatkozóan, hogy a központi kormányzat valóban átenged

pozíciókat a következő programozási periódusban a megyék javára, bár elhangzott már a miniszterelnök szájából, hogy a következő programozási periódusban a megyei önkormányzatok a források mintegy 10%-a fölött rendelkeznek majd.

A gyenge megyei kapacitások önmagukban előre vetítik, hogy a strukturális alapok felhasználásában a területi elem továbbra sem lesz hangsúlyos, holott az új programozási periódusra vonatkozó uniós szabályokból arra lehet következtetni, hogy sokkal inkább „place-based” fejlesztéspolitika lenne az elvárás. Erre utalnak azok az új sémák is, mint az ún. CLLD (közösségvezérelt helyi fejlesztés) vagy elsősorban a városokra szabott ITI (integrált területi beruházások). Kormányzási szempontból tehát nem vagyunk felkészültek az új programozási ciklusra, ez önmagában aggályokra ad okot a források felhasználásának hatékonyságát illetően.

Pánovics Attila*
Rajko Odoša**

Az NGO-k aktív és hatékony részvételének feltételei a területfejlesztési politikában

A partnerség régóta az EU kohéziós politikájának egyik kulcsfontosságú alapelve. Valamennyi szereplő érdekelt aktív bevonásának a teljes programciklus (előkészítés, végrehajtás, monitoring és értékelés) során döntő jelentősége van az Európai Unió Közös Stratégiai Keretébe (KSK) tartozó alapok sikeres végrehajtása során, és szükség van rá ahhoz, hogy a közpénzek felhasználásának nagyobb hatása biztosított legyen.

A partnerség elismert valamennyi tagállamban, de jelentős különbségek vannak a partnerség elvének alkalmazása terén. Jelen tanulmány elsődleges célja a civil társadalmat képviselő nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) szerepének vizsgálata. Az elemzés a partnerségi elv koncepciójának rövid bemutatásával kezdődik a kohéziós politikában. Ezt követi az „NGO” kifejezés meghatározásának az áttekintése a magyar és a horvát jogban.

Az NGO-k gyakran nem rendelkeznek az aktív részvételhez szükséges személyi és infrastrukturális forrásokkal a stratégiai tervezésben, a programozásban és döntéshozatali eljárásokban. A tanulmány megvizsgálja az NGO-k aktív bevonásának akadályait, valamint a következő (2014-2020 közötti) programozási időszak azon új elemeit, amelyek előmozdíthatják a partnerség fejlődését.

Az NGO-k az uniós alapok potenciális pályázójaként is szerepelhetnek, ezáltal képesek javítani a KSK-alapokkal kapcsolatos abszorpciós kapacitást a tagállamokban. A tanulmány az NGO-k kapacitás-fejlesztésének konkrét támogatását szorgalmazza, és bemutat egy jó példát, amely a Dél-Dunántúli Regionális Operatív Program keretében, 2011 és 2013 között valósul meg.

* Dr. Pánovics Attila, PhD, adjunktus, Nemzetközi- és Európai Tanszék, Pécs, panovics.attila@ajk.pte.hu

** Doc.dr.sc. Rajko Odoša, PhD, egyetemi docens, Gazdasági Tudományok Tanszék, Eszék, rodošasa@pravos.hr

I. Az EU kohéziós politikájának új kerete

A kohéziós politika¹ olyan uniós politika, amely lényeges hozzáadott értékkel bír, és a létezésének saját indoka van: a gazdasági, szociális és területi kohézió.² Hagyományosan úgy tekintik, mint az EU gazdasági integrációjának egyik hasznos eszköze, amely segíti a kevésbé fejlett régiókat a fejlettebbekhez történő felzárkózási folyamataikban. Az EU tagállamainak pénzügyi szolidaritásán alapszik, hozzájárulásait az EU költségvetéséhez a kevésbé gazdag régióknak és a sérülékeny társadalmi csoportoknak adják. Politikai és gazdasági jelentősége 1975 elejétől kezdve nőtt, és jelenleg is döntő fontosságú a versenyképesség és a gazdasági fejlődés³ biztosításához, miközben figyelembe veszi a regionális sajátosságokat is. Kétségtelen, hogy az EU kohéziós politikája nélkül a gazdasági, szociális és területi különbségek nagyobbak lennének az EU-ban, különösen a kevésbé fejlett régiókban.

Az EU kohéziós politikája az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) 1975-ben történt létrehozása⁴ óta vált egyre fontosabbá, és mára az uniós beavatkozás egyik legjelentősebb eszközévé vált. A *Strukturális és Kohéziós Alapok*⁵ (uniós alapok⁶) a 2007-2013 közötti időszak jelenlegi EU-s költségvetésének az egyharmadát – 347 milliárd eurót –

¹ Sajátosságai miatt a kohéziós politikát gyakran regionális politikának vagy az EU területfejlesztési politikájának nevezik.

² A Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 174. cikke szerint, átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze. Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik. Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.

³ Sajnos az EU különböző napirendi kérdései mindig egy növekedési paradigma mentén kerültek megfogalmazásra, amely a gazdaságok mennyiségi növekedését hangsúlyozza és helyezi előtérbe.

⁴ HL L 73., 1975.3.21, 1-7. o.

⁵ A Strukturális Alapok az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA) és az Európai Szociális Alapból (ESZA) állnak. A Kohéziós Alap, melyet 1994-ben hoztak létre, környezetvédelmi projektekhez és transzeurópai hálózati projektekhez biztosít támogatást.

⁶ Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), a Kohéziós Alap, az Európai Szociális Alap (ESZA), az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA).

tesznek ki, ezáltal a Közös Mezőgazdasági Politika után a *második legnagyobb tételt* jelentik az EU költségvetésében.⁷ Ez az oka annak, hogy a kohéziós politika állandóan az EU költségvetésének hatékonyságáról szóló vita középpontjában szerepel.

Az EU kohéziós politikájának stratégiai dimenziója a *1083/2006 (EK) tanácsi rendeleten* (a továbbiakban Általános Rendelet), a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokon (a továbbiakban: Stratégiai Iránymutatások),⁸ a Nemzeti Stratégiai Referencia Kereteken (NSRK-kon) és az Operatív Programokon (OP-ken)⁹ keresztül valósul meg. Az OP-k struktúrájának az Európa 2020 stratégia célkitűzéseire vonatkozó uniós beavatkozások fókuszát is tükröznie kell.¹⁰

Az EU kohéziós politikája meghatározó szerepet játszik az EU 2020-as céljainak teljes elérésében, bár a nemzeti közkiadások nem csak az uniós projektek társfinanszírozásához, hanem az azokat kiegészítő és azokhoz kapcsolódó beruházások támogatásához is felhasználhatók. Az EU kohéziós politikája az Európai Unió *hétéves költségvetési ciklusának* időszakában zajló programokon keresztül kerül végrehajtásra.¹¹ Az uniós költségvetés az Unió valamennyi tevékenységére kiterjed, és csupán kiegészíti a nemzeti költségvetéseket. Az EU tagállamainak a felelőssége, hogy az uniós támogatást megfelelően használják fel, és erősítsék a kohéziót az országaikban.

A következő többéves pénzügyi keret (MFF 2014-2020) jeleníti majd meg az Unió költségvetési prioritásait a 2014-től 2020-ig tartó években. Az eljárás 2011-ben a Bizottság javaslatainak előterjesztésével indult a

⁷ Az uniós alapok a 2007-2013-as időszak uniós költségvetésének teljes, 975 milliárd eurós összegéből 344 milliárd eurót tesznek ki.

⁸ HL L 291/11 OF 2006.10.21

⁹ Az OP-k jelenítik meg az országok és régiók prioritásait. Az OP-k végrehajtását „irányító hatóságok” (IH-k) szervezik a tagállamokban.

¹⁰ Az Európa 2020 célja az EU átalakítása intelligens, fenntartható és inkluzív gazdasággá, amelyben magas a foglalkoztatottság és a termelékenység, és erős a társadalmi kohézió. A stratégia öt ambiciózus célkitűzésre összpontosít a foglalkoztatás, az innováció, az oktatás, a szegénység csökkentése és a klíma/energia területein. Európai Bizottság: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, COM(2010)2020 végleges, Brüsszel, 2010.3.3.

¹¹ A többéves pénzügyi keret (Multiannual Financial Framework – MFF) fordítja le legalább 5 évre szóló pénzügyi nyelvre az EU politikai prioritásait. Az EUMSz 312. cikke kimondja, hogy a többéves pénzügyi keretet a Tanács által különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendelet határozza meg. A keret kiadási kategóriánként határozza meg a kötelezettségvállalási és a kifizetési előirányzatok éves felső határát.

következő keretre vonatkozó rendeletről,¹² illetve egy jogalkotási csomagról.¹³ Ezek a javaslatok nyitották meg a tárgyalási szakaszt, melynek 2014 előtt kellene véget érnie az Európai Parlament és a Tanács rendelkezésének az elfogadásával.¹⁴ Az EU azon politikái között, amelyekre nézve a 2014-2020-as keret támogatásokat javasol, a gazdasági, szociális és területi kohézió a pénzügyi elosztás szempontjából a legfontosabb, de egyben a leginkább vitatott is.¹⁵

A 2014-2020-as időszakra vonatkozó programozási eljárás két fő, új elemet javasol, melyek mindegyike az Európai Bizottság és az EU-tagállamok közötti, hatékonyabb politikai koordinációt célozza:

- a *Közös Stratégiai Keret* (KSK) uniós szinten, amely egy átfogó, stratégiai iránymutatás, és
- a *Partnerségi Szerződés* nemzeti szinten, amelyet az érintett tagállam javasol, és a Bizottság hagy jóvá.¹⁶

Az EU harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődése érdekében a KSK alakítja át az Európa 2020 célkitűzéseit beruházási prioritásokká a kohéziós, a vidékfejlesztési, valamint a tengerészeti és halászati politikák számára.¹⁷ Tartalmazza az EU legfőbb prioritásait, és az EU-

¹² COM(2011)398 végleges, Brüsszel, 2011.06.29

¹³ Európai Bizottság: Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról, COM(2011)615; Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a Kohéziós Alapról, COM(2011)612; Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és „a növekedést és munkahelyteremtést szolgáló beruházás” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, COM(2011)614

¹⁴ Sajnos az egész helyzet és a rendelkezésre álló idő viszonylagos rövidsége elég világossá teszi, hogy a gyakorlatban a 2014-2020-as időszak programozási munkája egy gördülő eljárás lesz, az OP-kat a Partnerségi Szerződésekkel párhuzamosan kell majd kidolgozni.

¹⁵ Annak érdekében, hogy a programok 2014 januárjában elinduljanak, a keret plafonösszegéről szóló politikai megállapodásnak legfeljebb 18 hónappal a keret hatályba lépése előtt meg kell születnie. Az új pénzügyi keret hiánya jelentősen megnehezítené az új programok elfogadását.

¹⁶ A 2014-2020-ra szóló Partnerségi Szerződések fognak a jelenlegi időszak Nemzeti Stratégiai Referencia Keretei (NSRK-i) helyébe lépni.

¹⁷ 2007-13 között az EU kohéziós politikája csupán három fő célkitűzésre összpontosít: 1. Konvergencia (a régiók közötti szolidaritás), 2. Regionális versenyképesség és foglalkoztatás, 3. Európai területi együttműködés.

alapok mindegyikére alkalmazandó. Ezen alapok mindegyike egymást kiegészítő politikai célokat követ, irányításuk pedig megosztott a Bizottság és a tagállamok között. Annak érdekében, hogy képesek legyenek nagyobb, európai hozzáadott értéket biztosítani, egyszerűen kell koncentrálniuk a támogatásaikat az EU prioritásaira, illetve együttműködniük egyéb uniós politikákkal és pénzügyi eszközökkel.¹⁸

II. A partnerség elve

A partnerség koncepciójának sokféle jelentése van. Általánosságban együttes tevékenységekre vonatkozik, illetve a partnerek bizonyos fokú elkötelezettségére és ésszerű felhatalmazására utal. A partnerség *sokkal több a szimpla együttműködésnél* különféle érintettek között. A sikeres partnerségnek a valódi részvétel *hosszú távú perspektíváján* kell alapulnia, *egyenlő lehetőségeket biztosítva* más partnerek számára, hogy aktív szerepet játszassanak a közhatóságok mellett.

A partnerséget az EU-ban szoros összefüggésben kell vizsgálni a *több-szintű kormányzás* megközelítésével. A partnerség elve, miként azt a 2007-2013-as közösségi iránymutatások meghatározták,¹⁹ a megerősített többszintű kormányzáson alapul. A többszintű kormányzás – amely nem korlátozható az „intézményközi kormányzásra” – a politikai koordináció új modelljét írja le ezen szereplők között vertikális és horizontális hálózatokon keresztül, helyi, regionális, nemzeti és uniós szinteken. Segít csökkenteni a koordinációs és kapacitásbeli hiányosságokat a politikaformálás során az információkkal, az erőforrásokkal, a finanszírozással, az adminisztrációval és a politikai széttagoltsággal kapcsolatban.²⁰

A többszintű kormányzásra szükség van a partnerség megvalósításához valamennyi szociális-gazdasági és civil társadalmi szereplővel a „több-szereplős kormányzás” keretében, minden szinten.²¹ A többszintű kormányzás rendszere különbözik az EU tagállamai között és az EU-

¹⁸ Mint például a Horizon 2020, az Erasmus vagy a LIFE.

¹⁹ Van néhány egyéb, kulcsfontosságú elv is, amelyek alátámasztják az EU kohéziós politikáját: adicionalitás, koncentráció és programozás.

²⁰ L. különösen OECD Policy Brief „Bridging the gaps between the levels of government”, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/43901550.pdf> (2013.05.10.).

²¹ Cohesion Policy – Play the partnership card, Open letter to the Council, the European Parliament and the European Commission on the Partnership principle in the Common regulation. A teljes levél hozzáférhető: http://www.eph.org/IMG/pdf/FINAL_Joint_letter_Play_thePartnership_Card_of_061112.pdf (2013.05.10.).

tagállamokon belüli régiók között is. A nemzeti kormányoknak és a nemzeti szint alatti szereplőknek eltérő a részvételi foka és a hatalma a döntéshozatal során.

Az EU-alapok keretébe tartozó, valamennyi strukturális eszközt olyan általános támogatási elvek irányítják, mint a partnerség, a többszintű kormányzás, a férfiak és nők közötti egyenlőség, a fenntarthatóság és az alkalmazandó uniós és nemzeti szabályoknak történő megfelelés. A partnerség nem csak a „*vertikális*” *partnerséget* fedi le a közszférában, például az Európai Bizottság a tagállamok, regionális, helyi és egyéb közhatóságok között különféle szinteken. Ügyszintén magában foglalja a szoros és valódi együttműködést a nemzeti, regionális és helyi szintű közhatóságok, illetve a magán- és harmadik szektor között. Emellett a partnereket aktívan be kell vonni a *teljes programozási ciklusba*: a kidolgozásba, a végrehajtásba, a monitoringba és az értékelésbe.

Horizontális elvként a „partnerség” fogalma megköveteli a hatékony és hatásos együttműködést a különféle szereplők között: az EU intézményei és szervei, a nemzeti parlamentek és kormányok, közhatóságok, hivatalos tanácsadó szervek, közhivatalok, magánszolgáltatók, akadémiák (egyetemek), tömegmédia, kis- és középvállalkozások (KKV-k), üzleti hálózatok, kutatóintézetek és klaszterek, érdekképviseleti szervek, mint például a szociális partnerek és számos nem-kormányzati szervezet (NGO). Mindemellett a partnerség a fenntartható fejlődés (fenntarthatóság) egyik eszköze is, amely az Európai Unió egyik fő célja.²² Legkorábbi gyökerei az 1957-es Római Szerződésben találhatóak, mikor az ESZA felállításra került.²³ A fő működtető elveit a Strukturális Alapok átfogó reformja részeként fektették le 1988-ban.²⁴

Kezdetben a partnerség csak a hagyományos gazdasági és szociális szereplőkre összpontosított; a 1083/2006/EK tanácsi rendelet²⁵ már jelentős hangsúlyt fektet a „*civil társadalmi szervezetek*” (CSO-k) bevonására. A partnerség magában foglal „bármely egyéb megfelelő, a civil társadalmat képviselő szervezetet”: a gazdasági és szociális partnereket (a fő munkáltatói és munkavállalói szövetségeket), a környezetvédelmi part-

²² L. az Európai Unióról szóló Szerződés 3(5) cikkét.

²³ L. a Szerződés 124. cikkét.

²⁴ L. a 2052/1988/EGK rendeletet.

²⁵ Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1083/2006/EK rendelet, HL L 210, 25. o.

nereket, az NGO-kat, illetve a nemi egyenlőség előmozdításáért felelős szervezeteket.²⁶

A 1083/2006 tanácsi rendeletet hatályon kívül helyező, közös rendelkezésekről szóló rendelet javaslata (*CPR* vagy Általános Rendelettervezet) lefekteti mind a vertikális (azaz EU és tagállam közti), mind a horizontális (azaz különféle érdekelttek közti) partnerség szabályait. A *CPR* 5. cikke értelmében a tagállamoknak a következő partnerekkel kell a partnerséget megszervezniük:

- az illetékes regionális, helyi, városi és egyéb közhatalóságokkal, valamint az egyetemek, oktatási intézmények, kutatóközpontok, és más nemzeti közintézmények képviselőivel;
- a gazdasági és szociális partnerekkel (különösen az általános ágazatközi és szektorális szervezetekkel, nemzeti kereskedelmi kamarákkal és üzleti szövetségekkel, illetve nemzeti/regionális szinten szervezett, hasonló szervekkel);
- a civil társadalmat képviselő szervezetekkel (beleértve a környezetvédelmi partnereket, NGO-kat, valamint a társadalmi befogadást, a nemi egyenlőséget és a diszkriminációmentességet propagáló szervezeteket).

A többszintű kormányzás megközelítésével összefüggésben a partnereket a tagállamoknak be kell vonniuk a Partnerségi Szerződések és az előrehaladási jelentések kidolgozásába, valamint a programok kidolgozásába, végrehajtásába, monitoringjába és értékelésébe. Részt kell venniük a programok monitoring bizottságaiban is. A Bizottság legalább évente egyszer konzultál a KSK-alapokból származó támogatás végrehajtásáról azokkal a szervezetekkel, amelyek uniós szinten képviselik a partnereket.

III. A partnerség korlátai

A partnerség elve lényeges részét képezi az EU területfejlesztési eljárásainak. Az uniós támogatás kiegyensúlyozottságát, a programok számát és legmegfelelőbb felépítését a tagállamoknak kell kifejleszteniük, partnerségben az érdekelttekkel, illetve megtárgyalva az Európai Bizottsággal. Valamennyi érintett partner részvétele alapvető feltétele az EU kohéziós politika hatékonyságának és sikerességének.

A partnerségnek tulajdonított, magától értetődő előnyök miatt a partnerség elvének elismerése kisebb-nagyobb mértékben *közös valamennyi*

²⁶ L. a 1083/2006/EK tanácsi rendelet 11. cikkét.

EU-tagállamban. Úgy tűnik, a kormányok mind tisztában vannak a partnerségi struktúrák kívánatosságával, és a partnerség elvének átfogó végrehajtása javulni látszik az évek során. A karakterében valódi és mély partnerség az uniós alapok célzottabb és hatékonyabb felhasználásához, és ebből kifolyólag sikeresebb projektekhez vezet.²⁷ A tapasztalat egyébként azt mutatja, hogy jelentős különbségek annak a tagállamok között a partnerség elvének *alkalmazását* tekintve, a nemzeti intézmények felépítésétől és a politikai kultúrától függően.

Számos tényező befolyásolja a partnerség elvének sikerességét vagy sikertelenségét a kohéziós politikában. Általánosságban a különféle strukturális eszközök hatékonysága a megbízható politikai, szabályozási és intézményi keretektől függ. A beruházások csak akkor érhetik el az optimális hatást, ha megfelelő politikai, jogi és adminisztratív keretek állnak rendelkezésre.

A gyakorlatban az uniós támogatás végrehajtása számos kihívást jelent a résztvevő szereplők számára. Ezek a feltételek egy megosztott irányítási management rendszert eredményezett az európai, nemzeti és szubnacionális (regionális és helyi) szintek között. A területfejlesztés nagyon összetett döntéshozatali eljárásokat igényel, és a különféle érdekelt kapacitásai jelentősen eltérnek.

Jellemzően a nemzeti minisztériumok vagy végrehajtó ügynökségek jelentik a fő nemzeti adminisztrációt, amely segíti, koordinálja és időnként ellenőrzi a tagállamokban a nemzeti fejlesztési stratégiák programozására létrehozott tervezési eljárásokat. A strukturált párbeszéd bizonyítható a különféle minisztériumok magas- és középszintű hivatalnokai között a nemzeti fejlesztési stratégiák kidolgozása során.

Szintén egyértelműen bizonyítható a *valós igény* a központi adminisztrációk részéről más civil szervezetek elérésére. Bizonyos speciális programterületeken, beleértve a nemi egyenlőséget vagy a fogyatékkal élő személyek egyenlőségét, a környezetvédelmet és az etnikai kisebbségek szempontjait, a civil szervezetek kiválasztása viszonylag előremutató volt. Ezeknél a tevékenységeknél ezen szervezetek elég kiemelkedők Európában, és a munkájuknak köszönhetően jelentős hírnevet szereztek a nyilvánosság körében. Egyéb, horizontálisabb vagy több szektort érintő területeken, mint a gazdasági versenyképesség, oktatás, munkanélkü-

²⁷ It takes two to tango. An EESC study on Developing the Partnership Principle in EU Cohesion Policy. European Economic and Social Committee 2011. 10. o., <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/cese-2011-05-en.pdf> (2013.05.11.)

liség vagy a szegénység csökkentése, a civil szervezetek kiválasztása alkalmanként nehezebb volt.²⁸

Nemzeti szinten a partnerségi eljárások megvalósulhatnak:

- formális konzultációs mechanizmusok bevonásával (például gazdasági és szociális tanácsok, gazdasági kamarák),
- közvetlen részvétellel, és
- igen gyakran a két megközelítés vegyítésével.²⁹

Valamennyi résztvevő hatékony és hatásos bevonásának a programozási dokumentumok (Partnerségi Szerződések, operatív programok, stb.) kialakításának és elfogadásának a legkorábbi szakaszában kell teljesülnie, így a javaslatokat meg tudják tárgyalni a partnerekkel munkacsoportokban, és be tudják építeni, mielőtt a nemzeti hatóságok meghozzák a jóváhagyásról szóló politikai döntést.³⁰ Végül, a partnerséggel összefüggésben különös figyelmet kell szentelni az innovatív tevékenységeknek, és elengedhetetlen a partnerek *folymatos kapacitás-fejlesztése*: a technikai segítségnyújtás forrásait hozzáférhetővé kell tenni a gazdasági és szociális, illetve a civil társadalom számára valamennyi operatív programban (OP-ban).³¹

IV. NGO-k a kohéziós politikában

A civil szervezetek befolyása a közpolitika kialakítására megnőtt az elmúlt évtizedekben. A civil társadalom elkötelezettsége elengedhetetlen az erősebb demokratikus eljárások és elszámoltathatósági rendszerek kiépítéséhez, valamint a jobb eredmények eléréséhez.

A „civil társadalom” kifejezést nem-kormányzati és nem-profitorientált szervezetek széles körére utal, melyek jelen vannak a közéletben, kifejezik a tagjaik és mások érdekeit és értékeit, különböző (kulturális, politikai, tudományos, erkölcsi, vallási, stb.) megfontolások alapján. A civil társadalom jellegében és összetételében is sokszínű. Emiatt a civil társadalom definíciói is nagymértékben különböznek az eltérő felfogásbeli

²⁸ Governance and partnership in regional policy. Ad hoc note of the European Parliament's committee on Regional Development. PE 397.245, Brüsszel, 04.01.2008., 5. o.,

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe_397245/_pe_397245_en.pdf (2013.05.11.)

²⁹ Uo.

³⁰ Az EU kohéziós politikájában a civil társadalmi szervezetek privát partnerek, nem közhatalóságok.

³¹ A technikai segítségnyújtás eszközei megcélozhatják valamennyi partnert, a támogatások kedvezményezettjeit és a nyilvánosságot is.

paradigmák, a történelmi előzmények és ország-kontextus alapján. A civil szervezetek ezért a szervezetek széles körét ölelik fel, a „civil társadalmi szervezet” kifejezés széles és beleértendő az egyesületek, alapítványok, érdekérvényesítő csoportok, szakszervezetek, öslakos csoportok, közösségek, jótékonyági szervezetek, stb.

Az „NGO” szintén nem egy következetesen használt fogalom.³² Ennek köszönhetően nehéz meghatározni és osztályozni az NGO-kat, és nagyon sokféle csoportosításuk létezik. Mindent egybevetve, az NGO-k szükségszerű kritériuma a függetlenség, és hogy nem képviselnek privát (személyes, egyéni) érdekeket (a „civil társadalom” vagy „harmadik szektor” kifejezéseket is rendszeresen használják az államtól és a gazdasági szférától történő megkülönböztetés jelzése érdekében). Az NGO-knak többet kell tenniük egy szűken meghatározott társadalmi csoport vagy kategória, mint például egy család tagjai vagy magánszemélyek zárt köre igényeinek a kielégítésénél.

1. NGO részvétel Magyarországon

Magyarországon jelenleg több mint 78 000 bejegyzett NGO (értsd egyesület és alapítvány) létezik. Nemrégiben új nonprofit szabályozás lépett hatályba a civil szervezetekre: a *2011. évi CLXXV. törvény* az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról egyetlen törvényben egyesített számos, a civil társadalom működésével foglalkozó törvényt. Az új szabályozás egyik fő célkitűzése az átláthatóság biztosítása, és a közhasznú jogállás presztízsének a visszaállítása volt. A státusz egyik előfeltétele, hogy az NGO-knak meg kell jelölniük a jogszabályokban meghatározott közfeladataikat. Emellett azt is bizonyítaniuk kell, hogy társadalmi támogatottságot élveznek, továbbá rendelkeznek megfelelő erőforrásokkal.³³

A kohéziós politika magyar intézményrendszerét jelentősen központosították 2007 után. A *Nemzeti Fejlesztési Ügynökség* (NFÜ)³⁴ vált az uniós vonatkozású programozás és programvégrehajtás legfőbb felelős

³² Számos alternatív vagy egymást fedő kifejezés van használatban, például civil társadalmi szervezet (CSO), nem-állami szereplő, önkéntes szervezet, nonprofit szervezet vagy harmadik szektorbeli szervezet.

³³ <http://www.civil.info.hu/fogalmak> (2013.05.31.)

³⁴ Valamennyi OP az NFÜ ernyője alatt helyezkedik el. Az érintett minisztériumokkal és a fejlesztési régiókkal együttműködve, az NFÜ felel az egész ÚMFT tervezéséért és végrehajtásáért csakúgy, mint az irányító hatósági funkciók teljesítéséért valamennyi OP tekintetében.

szervévé, melyet a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium felügyelt. Az NGO-k elvileg részt vehettek az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) vagy Nemzeti Stratégiai Referencia Keret és annak OP-i kidolgozásában,³⁵ valamint képviselőik útján a monitoring (al)bizottságokban is. A gyakorlatban azonban az NGO-kat nem vonták be teljes körűen,³⁶ időnként konzultáltak velük, de többnyire teljes mértékben figyelmen kívül hagyták őket. A munka nagyon gyakran formális jellegű, és nem teljesíti a valódi partnerség iránti igényt.

2004-ben, a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosítását követően egy kormányhatározat³⁷ írta elő országos, regionális és helyi szintű *civil egyeztető fórumok* konzultatív szervként történő felállítását, amelyek segítik a nemzeti, regionális és kistérségi fejlesztési tanácsok döntéshozatali eljárásait. Az NGO-k bármilyen külső támogatása hiányában a civil egyeztető fórumok nem játszhattak meghatározó szerepet a magyar kohéziós politikában, és nem jött létre kapcsolat a különböző szintű civil fórumok között sem.

A magyar NGO-k személyi és pénzügyi erőforrásai nagyon eltérőek. Néhány NGO például saját fizetett alkalmazottakat foglalkoztat, míg másoknál kizárólag önkéntesek dolgoznak. Az uniós támogatások kulcsfontosságúak az NGO-szektor fejlődéséhez, különös tekintettel a szervezetek kapacitásainak a fejlesztésére, de csak kevés NGO-nak vannak tapasztalatai az uniós társfinanszírozású projektek menedzselése terén.

2010-ben az új magyar kormány átalakította a területfejlesztés intézményrendszerét. A korábbi területfejlesztési tanácsok helyébe 7 területfejlesztési egyeztető fórum lépett regionális szinten; a tanácsok feladatait pedig a megyei önkormányzatok és a megyei konzultációs fórumok vették át. Az egész eljárást az időhiány, illetve a hatékony és hatásos tervezés koordinációs nehézségei jellemzik, és nem világos, hogy az NGO-k 2013-ban különleges szerephez jutnak-e a fejlesztési tervek kidolgozása során.

2. Az NGO-k szerepe Horvátországban

A valamely érték vagy érdek mentén történő, spontán civil szerveződés igényének kifejeződéseként jelenleg mintegy 50 000 civil szervezet

³⁵ 2007 és 2013 között 15 OP van Magyarországon, melyek közül 8 szektorális, 7 pedig regionális OP.

³⁶ Az NGO-k szerepe különösen a szociális szektorban és a környezetvédelemben volt jelentős.

³⁷ L. a 258/2004. (IX. 16.) Korm. határozatot.

létezik Horvátországban. A horvát civil szektor fejlődését és néhány szervezet tevékenységét nagyban befolyásolta számos nemzetközi szervezet és adományozó, melyek átengedték a szükséges tudást és készségeket („importált civil társadalom”). A legtöbb horvát civil szervezet (több mint 21 000 egyesület és az alapítványok többsége) a fővároshoz és négy másik városhoz kötődik. A szervezetek száma és az egyesületek létrehozására irányuló szándék lassan nő a kisebb városokban.³⁸

A civil társadalom Horvátországban egyesületekből, alapítványokból, magánintézményekből és szövetkezetekből áll.³⁹ Ezen szervezetek mindegyike az állampolgároknak az egyesülés szabadságára vonatkozó jogát fejezi ki, továbbá jogi személyiséggel és az előírt regisztrációs eljárással rendelkezik. A Központi Közigazgatási Állami Hivatal vezeti a *Horvát Köztársaság Egyesületeinek Jegyzékét*.

Az NGO Együttműködési Kormányhivatal 1998-ban alapították azzal a céllal, hogy biztosítsa a szakértői munkát a Horvát Kormány részéről, a nem-kormányzati, nonprofit szektorral, különösen az egyesületekkel történő együttműködéshez és partnerséghez szükséges feltételek létrehozásával. A Hivatal szorosan együttműködik a Civil Társadalom Fejlesztésének Tanácsával⁴⁰ (a Kormány egyik tanácsadó szervével), és figyelemmel kíséri a civil társadalom fejlesztését lehetővé tevő környezet kialakításáról szóló nemzeti stratégia (2012-2016) végrehajtását. A Hivatal költségvetése a felállítása óta folyamatosan változott, figyelembe véve a változó körülményeket, így például a szervezetek projektjeinek és programjainak uniós alapokból történő finanszírozásának új lehetőségeit.⁴¹

Horvátország Területfejlesztési Stratégiája (2011-2013)⁴² a Területfejlesztési, Erdészeti és Vízgazdálkodási Minisztérium vezetésével készült el, amely konzultált az érintett minisztériumokkal és egyéb érdekelttel nemzeti, regionális és helyi szinten. A stratégia hangsúlyozza a kü-

³⁸ G. Bežovan – S. Zrinščak: *Civilno društvo u Hrvatskoj*. Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb 2007. 62-63. o.

³⁹ Uo. 95-96. o.

⁴⁰ A Tanácsnak 27 tagja van, az illetékes kormányzati szervek és hivatalok 12 képviselője, az alapítványok, szakszervezetek és a munkáltatók 3 képviselője, valamint az NGO-k és egyéb civil szervezetek 12 képviselője.

⁴¹ <http://www.uzuvrh.hr/stranica.aspx?pageID=227> (2013.05.21.)

⁴²

http://www.mrrfeu.hr/UserDocsImages/STRATEGIJA_REGIONALNOG_RAZVOJA.pdf (2013.05.21.)

lönféle érdekeltek konszenzus-alapú partnerségének a fontosságát. A dokumentum végső tervezetét előterjesztették a Bizottságnak és megvitták Horvátország uniós csatlakozási tárgyalásai során („22. fejezet: Regionális politika és a strukturális eszközök koordinációja”).

A Horvátországban végzett nemzetközi kutatások azt mutatják, hogy a civil társadalom leginkább kritikus területei Horvátországban a korlátozott tevékenységi területhez, valamint a civil társadalom fejlődését elősegítő jogi, politikai és szocio-kulturális keretekhez kötődnek. Bár az állampolgárok általában pozitívan viszonyulnak a civil szervezetekhez, mégsem eléggé vesznek részt a civil társadalom kezdeményezéseiben. Ez a helyzet a közjó érdekében zajló projektekkel és programokkal kapcsolatos adományozási és önkéntes kultúra inadekvát fejlődésének az eredménye.

V. Konklúziók

Az EU kohéziós politikája az EU rendelkezésére álló egyik legfőbb beruházási eszköz a növekedés, a foglalkoztatás és a versenyképesség elősegítés érdekében az EU régióiban, összhangban az *Európa 2020 stratégiával* és a költségvetési fegyelem szükségességével. Az EU alapjai alapvetően meghatározzák egy ország fejlődésének a stratégiai irányát valamennyi szinten. A jelenlegi gazdasági helyzet és a közjavak növekvő szűkössége fényében az EU pénzügyi eszközei várhatóan még nagyobb szerephez jutnak a 2014-2020-as programozási időszakban.⁴³ Szükség van a szociális partnerek és más civil társadalmi szervezetek még jelentősebb elkötelezettségére is.

A partnerség elvének a végrehajtása lassan haladt annak 1988-as bevezetése óta. A partnerség az EU kohéziós politikájának kulcsfontosságú programozási és végrehajtási elve, azonban a partnerség-építés *hatása* mindeddig korlátozott volt. A közhatóságok a partnerséget általában többé-kevésbé problematikusnak tekintik a programozás során. Először is létezik egy általános érzés, mely szerint a partnerségi eljárás jól működik a stratégiai tervezés szintjén, de kevésbé hatékony, mikor tényleges programokról és projektekről kell döntenet. Másodsor, gyakran időpocsékolásnak és extra erőfeszítéseket igénylőnek tekintik, valós hozzáadott érték nélkül.

⁴³ Emellett az uniós támogatások kulcsszerepet játszanak azon pénzügyi eszközök támogatásában, amelyek felhasználják a magánberuházásokat is, és ezáltal megsokszorozzák a közfinanszírozás hatásait.

A partnerséget nem kellene kényszernek tekinteni, hanem inkább a hozzáadott érték és a hatékonyság biztosításának egyik módjaként lehetne felfogni. Valamennyi bevont személy teljes mobilizálása érdekében a helyi és regionális érdekeltek, a szociális partnerek és a civil társadalom képviselőit meg kell erősíteni mind a politikai dialógus, mint a kohéziós politika végrehajtása során.⁴⁴ Ez magában foglalja az NGO-k számára hasznos környezet megteremtésére irányuló erőfeszítések támogatását, valamint a kapacitásaik növelését annak érdekében, hogy érett szereplőként hatékonyan ellássák a szerepüket.

Az NGO-k mindig örömmel fogadják a részvételi lehetőségeket a prioritások azonosításában, illetve a programok tervezésében és végrehajtásában, ám a civil társadalom *kapacitása* a lehetőségekre történő válaszadásra korlátozott maradt. Csak kevés szervezet rendelkezik a szükséges struktúrákkal és alkalmazottakkal, miközben mások nélkülözik a döntéshozatalban való teljes részvételhez erőforrásokat. Ez az ok, ami miatt a meghatározó szerepet játszó nemzeti hatóságoknak általánosságban *ösztönözniük és könnyíteniük* kell a partnerségi eljárásokat.

Az EU jogalkotása az egyik kulcsa a partnerségi elv meghatározásának az alkalmazási területét és az alkalmazását tekintve, mivel a partnerség az EU kohéziós politikájának az egyik sarokköve. 2012 áprilisában a Bizottság megjelentetett egy munkadokumentumot a *partnerségről szóló európai magatartási kódexről (PEMK)* a civil társadalom határozottabb bevonása érdekében a kohéziós politika valamennyi fázisában (projekt-kidolgozás, -fejlesztés, -monitoring és -értékelés).⁴⁵ A PEMK célja nem az NGO-k és kormányaik között egyébként kielégítő viszonyok megnehezítése, hanem inkább a „jó gyakorlatok” elterjesztése az EU-tagállamokban, és „win-win” szituációk létrehozása minden érdekelt között.

A magatartási kódex *minimumkövetelményeket* fektet le a nemzeti hatóságok számára a partnerek magas színvonalú bevonásának biztosítása érdekében. A PEMK nem egy útmutató anyag lesz; a Bizottság rendelkezni fog ellenőrzési eszközökkel a magatartási kódex követésének a

⁴⁴ Ötödik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról. A Bizottság jelentése, 2010. november, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_hu.pdf (2013.05.31.)

⁴⁵ A partnerség elve a közös stratégiai kerethez tartozó alapok végrehajtásában: a partnerségről szóló európai magatartási kódex elemei, Bizottsági szolgálati munkadokumentum, SWD(2012) 106 végleges, Brüsszel, 2012.4.24.

biztosításához. A CPR 5(3) cikke alapján a Bizottság jogosult a magatartási kódexről szóló *felhatalmazáson alapuló aktus*⁴⁶ elfogadására, amelyben meghatározza a partnerség megvalósítása támogatásának és az információk, tapasztalatok, eredmények és helyes gyakorlatok tagállamok közötti megosztásának célkitűzéseit és kritériumait.⁴⁷

A felhatalmazáson alapuló aktus tervezete megállapítja az EPMK javasolt szerkezetét és tartalmát.⁴⁸ A dokumentum hangsúlyozza, hogy a tagállamoknak átlátható módon kell alkalmazniuk a partnerség elvét, különös tekintettel a partnerek azonosítására, és a szükséges információkhoz való hozzáférésre, figyelembe véve a tagállamok és az irányító hatóságok előírt kötelezettségeket az adatvédelem, bizalmasság és az összeférhetetlenség vonatkozásában. Ez azt jelenti, hogy továbbra is az EU-tagállamok határozzák meg a legmegfelelőbb eljárásokat és ütemezést a részvétel biztosítása érdekében. A konzultációs eljárásokra tekintettel a tagállamoknak:

- biztosítani kell a megfelelő információk időben történő közvételét, és a könnyű hozzáférést;
- elegendő időt kell hagyni a partnerek számára a fontos előkészítő dokumentumok vagy tervek vizsgálatához és véleményezéséhez;
- biztosítani kell a partnerek részére azoknak a csatornáknak az elérhetőségét, amelyen keresztül kérdéseket tehetnek fel, elmondhatják a hozzászólásaikat és visszajelzéseket kaphatnak;
- gondoskodni kell a konzultációs eljárások eredményének a terjesztéséről.

Az EPMK elő fogja írni az *irányító hatóságok* számára, hogy a programozási időszak során értékeljék a partnerség teljesítményét és hatékonyságát. A tervezet a *kapacitás-fejlesztés* fontosságát is tartalmazza, ami a partnerek részvételének erősítését jelenti valamennyi szinten, a KSK-alapok előkészítése, végrehajtása és monitoringja során. A partnerek szempontjából szükséges, hogy jelentősen hozzá tudjanak járulni a tagállamokban az eljárásokhoz. Az EPMK tervezete szerint a *technikai*

⁴⁶ L. az EUMSZ 290. cikkét.

⁴⁷ A magatartási kódex rendelkezései semmilyen módon nem állhatnak ellentétben a KSK-alapokról szóló EU-rendelet vonatkozó rendelkezéseivel.

⁴⁸ The European Code of Conduct on Partnership – The Delegated Act – Preparatory Fiche No. 1, 18 January 2013, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/preparation/fiche_code_conduct_2013_01_21.pdf (2013.05.31.)

segítségnyújtás és a *KSK-források megfelelő részét* is a programokba bevont szociális partnerek és NGO-k kapacitásfejlesztési tevékenységeire fordítsák.

A célzott pénzügyi forrásokkal kapcsolatban az egyik legjobb magyar példa egy *civil konstrukció* kidolgozása a Dél-Dunántúli⁴⁹ Regionális Operatív Program (DDROP) keretében. Az új felhívás kidolgozását elsődlegesen a Regionális Civil Egyeztető Fórum befolyásolta, melyet 2004-ben (a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosítása után) hoztak létre a Regionális Fejlesztési Tanács egyik tanácsadó szerveként.⁵⁰

Mivel a DDROP és akciótervei⁵¹ 2007 és 2010 között nem kívántak valós hozzáférést biztosítani a támogatásokhoz az NGO pályázók számára, 2009 végén a Fórum döntést hozott egy kampány elindításáról annak érdekében, hogy illesszenek egy civil konstrukciót a Regionális OP-ba. 3 civil ház és 55 NGO támogatásával egy új konstrukció került kidolgozásra és elfogadásra 2010-ben, „*A regionális civil szervezetek infrastrukturális feltételeinek fejlesztése*” címmel.⁵²

A különböző OP-k (különösen a Környezet és Energia OP, a Társadalmi Megújulás OP és a 6 Konvergencia OP) között a tevékenységek és a finanszírozás lehatárolási követelményei miatt csak egy infrastruktúra-fejlesztési elképzelés kerülhetett kihirdetésre civil szervezetek számára a DDROP 3. prioritási tengelye („A humán infrastruktúra fejlesztése”) keretében.⁵³ A pályázók legfeljebb 30%-os határig kérhették ESZA-

⁴⁹ Dél-Dunántúl egyike a hét NUTS 2 régióknak Magyarországon; három megye alkotja a régiót: Baranya, Somogy és Tolna. Számos gazdasági mutató alapján egyike a legszegényebb régióknak az egész EU-ban, és periférikus abban az értelemben, hogy az ország deli határán fekszik.

⁵⁰ A magyar régiók tervezési (vagy statisztikai) és nem adminisztratív entitások. Léteznek megyei és települési önkormányzatok, de nincs regionális szint az ország formális kormányzati struktúrájában (nincs „NUTS 2”-szint), tisztviselőket nem választanak semmilyen tisztségbe a régiós szinten. A regionális fejlesztési tanácsok (RFT-k) minden régióra készítene regionális fejlesztési terveket, mint a DDROP.

⁵¹ A DDROP két- és/vagy hároméves akciótervekre van felosztva (2007-2008, 2009-2010 and 2011-2013). Ezek a Kormány által jóváhagyott végrehajtási dokumentumok, amelyek megállapítják a beavatkozások részletes tartalmát. Az akciótervek a DDROP öt prioritási tengelye alapján kerülnek kialakításra.

⁵² Az új felhívás száma DDOP-3.1.3/F. Az új pályázati felhívás társadalmi vitája egy mindössze két hétig tartó eljárás volt az NFÜ honlapján, és a nyilvánosság részéről érkezett javaslatok többségét elutasították.

⁵³ A DDROP-nak öt prioritási tengelye van: 1) a városi térségek fejlesztésén alapuló, versenyképes gazdaság; 2) a turisztikai potenciál erősítése a régióban; 3) a humán

típusú költségek (oktatás, képzés, stb.) beszámítását is, de ezeknek a tevékenységeknek közvetlen viszonyban kellett lenniük az infrastruktúrális projekt megvalósításával. Az uniós támogatás nem haladhatta meg a teljes összeg 90%-át.

Mindösszesen csupán 300 millió Ft (több mint 1 millió euró) volt megjelölve elérhető támogatásként a pályázati felhívásban. Végül 9 projekt kapott támogatást, és valamennyi támogatási szerződést megkötötték a kedvezményezettekkel (6 egyesülettel és 3 alapítvánnyal) 2012 folyamán. Ezek a projektek jó alapot jelenthetnek az NGO-k még céltudatosabb és módszeresebb bekapcsolódásához, miközben proaktív módon hozzájárulhatnak a régió jövőbeni fejlődéséhez is.⁵⁴

közszolgáltatások fejlesztése; 4) az integrált városfejlesztési akciók támogatása; 5) az elérhetőség javítása és a környezetfejlesztés.

⁵⁴ Végül érdemes megemlíteni, hogy 2013 május végén a magyar kormány elfogadott egy határozatot a civil szervezetek támogatási rendszereinek felülvizsgálatáról, és felkérte az Emberi Erőforrások Miniszterét, hogy mérje fel 4 minisztérium szabad kapacitásait, valamint nyújtson be egy javaslatot a lehetséges hozzájárulásokról civil programokhoz, továbbá a Nemzeti Fejlesztési minisztert, hogy készítsen jelentést az Új Széchenyi Terv 2011-2013 közötti konstrukcióinak eredményeiről, amelyek esetében a civil szervezetek az uniós támogatás potenciális kedvezményezettjeként szerepelhettek.

**Regionális kormányzás:
helyi önkormányzatok**

Anita Blagojević*
Drinóczi Tímea**
Kocsis Miklós***

Az átláthatóság elve a horvát és a magyar helyi és regionális szinteken

Az átláthatóság vagy transzparencia elvének fontossága megkérdőjelezhetetlen. Ennek igazolására elég talán utalni arra, hogy a demokratikus eljárások elképzelhetetlenek az átláthatóság elvének érvényesülése nélkül. A transzparencia – amely az (európai) „jó kormányzás” egyik alapvető eleme a 2001-es White Paper on European Governance (a továbbiakban White Paper)¹ által megfogalmazott részvétel, elszámoltathatóság, hatékonyság és koherencia mellett² – a demokrácia és a jogállam alapvető elveként fogható fel, amely az állam, illetve az alkotmányos elvek és normák értékelésének a keretként értelmezhető minden államban.³ Az átláthatóság és a jó kormányzás egyéb elemei a kormányzás minden szintjén, azaz globális, európai, nemzeti, regionális és helyi szinten is alkalmazandó elvek. Emiatt annak megvalósítására minden európai intézménynek, jelenlegi és jövőbeli tagállamnak, regionális és helyi hatóságoknak, illetve a civil társadalomnak is törekednie kell.⁴ Annak ellenére, hogy a transzparencia értelmezése több tényezőtől függ – ideértve azt az összefüggést is, amelyben használják, azt a funkciót, amelyet be kell töltenie, és azt az érdeket, amelyet védeni szándékozik⁵ – e

* Doc.dr.sc. Anita Blagojević, PhD, egyetemi docens, Alkotmányjogi Tanszék, Eszék, ablagoje@pravos.hr

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

*** Dr. Kocsis Miklós, PhD, adjunktus, Alkotmányjogi Tanszék, Pécs, kocsis.miklos@ajk.pte.hu

¹ European Governance: A White Paper, Brussels, COM(2001)428, 25.7.2001, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf

² Meg kell említeni, hogy mindegyik elv önmagában is fontos (bár nem lehet elkülönülten érvényre juttatni őket), és ezek megvalósítása erősíti az arányosság és a szubszidiaritás elvét.

³ B. Smerdel: Neposredno odlučivanje i njegove ustavne granice. 10 Hrvatska pravna revija 2010. 11 1. o.

⁴ White Paper 9. o.

⁵ S. Prechal, – M.E. de Leeuw: Transparency: A General Principle of EU Law. In J. Bernitz – J. Nergelius – C. Cardner (eds.): General Principles of EC Law in a Process of Development. Kluwer Law International 2008. 202. o.

tanulmány keretében azt a helyi önkormányzás egyik nélkülözhetetlen összetevőjeként fogjuk fel.

Az átláthatóság Jacob Söderman, az Európai Ombudsman meglehetősen tág értelmezésében a következőket jelenti: 1) a hatóságok döntéshozatali eljárásának érthetőnek és nyilvánosnak kell lennie, 2) a döntéseket indokolni kell, 3) amennyire lehetséges, a döntés alapjául szolgáló információknak is nyilvánosnak kell lenniük.⁶ Ehhez képest az átláthatóság helyi és regionális szinten annak a prizmáján keresztül értelmezhető, hogy a hatóságokat segíteni kell abban, hogy nyilvánosan működjenek, megfelelően lássák el a feladataikat, és a mindennapos tevékenységükért felelősek legyenek.⁷ A transzparencia hozzájárulhat a kormányzás fejlesztéséhez, a helyi és regionális fejlődés erősítéséhez és a korrupció elleni harchoz, de e kapcsolat fordítottan is fennáll.

Figyelemmel arra, hogy az átláthatóság elősegíti a kormányzás fejlesztését, a helyi és regionális fejlődés erősítését és a korrupció elleni harcot (és vice versa), a tanulmány első felében a jó kormányzásra (I.1. pont) és az átláthatóság elvére (I.2. pont) koncentrálnak, illetve hangsúlyozzuk a transzparencia fontosságát helyi és regionális szinten (I.3. pont). Ezt követően elemezzük az átláthatóság különböző aspektusait – többek között az információhoz való hozzáférés jogát, a döntéshozatali eljárás átláthatóságát, a participációt – a horvát (II. pont) és a magyar (III. pont) helyi és regionális szinteken. Az összegző részben (IV. pont) ismertetjük a horvát és a magyar szabályozásban és gyakorlatban észlelt eltéréseket és hasonlóságokat.

I. Az átláthatóság mint elv

Annak érdekében, hogy elemezni tudjuk a helyi és regionális szinten megvalósuló átláthatóság számos aspektusát Horvátországban és a Magyarországon, fontos tisztázni a jó kormányzás és az átláthatóság fogalmát, és azt, hogy a transzparencia mit jelent helyi szinten. Az 1990-es évek kezdetétől, amikor a Világbank bevezette a jó kormányzás fogal-

⁶ Jacob Söderman, az Európai Ombudsman által készített General Report az 1998 FIDE Kongresszusra. Jacob Söderman: The citizen, the administration and Community Law. Stockholm, June 3-6, 1998, <http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-b/omb/07/fide-1-eng.pdf>

⁷ Local Transparency&Public Participation. A Handbook. Pristina 2009. 15. o., <http://emi-kosovo-rti.org/repository/docs/Handbook-on-Local-Transparency-and-Citizen-Participation.pdf> (2013.04.09.)

mát,⁸ a főbb nemzetközi szervezetek (kiemelendő közülük a Világbank, az IMF, az OECD, az ENSZ), döntéshozók és kutatók jelentős mértékben hozzájárultak a jó kormányzásról szóló vitához. Mindezeket felhasználva az Európai Bizottság dokumentuma, a White Paper on European Governance lesz az egyik fő hivatkozási pontunk a tanulmányban használt átláthatóság kereteinek meghatározásához.

1. A „jó kormányzás”

Példaként említendő tehát, hogy 2007-ben a Világbank kormányzati és korrupcióellenes stratégiája a kormányzást olyan módszerként definiálta, amely során a tisztviselők és az intézmények azt a hatalmat szerzik meg és gyakorolják, amellyel a közpolitikát alakíthatják, illetve közjuttatásokat és közszolgáltatásokat nyújthatnak.⁹

Az ENSZ Fejlesztési Programja (a továbbiakban UNDP) az 1997. évi „Governance for Sustainable Human Development” elnevezésű policy paper-ben határozta meg a jó kormányzás fogalmát akként, hogy az többek között részvételi, átlátható és elszámoltatható, hatékony és méltányos, illetve a jogállamot (rule of law) juttatja kifejezésre.¹⁰ E dokumentum szerint a jó kormányzás nélkülözhetetlen jellemzője a részvétel, a rule of law, a *transzparencia*, a fogékonyság, a konszenzus orientált megközelítés, a méltányosság, a hatékonyság és a hatásosság, az elszámoltathatóság és stratégiai látásmód.

Nagyon hasonló jó kormányzásra vonatkozó jellemzőket tartalmaz az OECD meghatározása, amely a következő elveket fogalmazza meg: a rule of law tiszteletben tartása, a nyilvánosság, az intézmények *transzparenciája* és elszámoltathatósága, tisztességesség és méltányosság a egyénekkkel való bánásmód során, hatékony és hatásos szolgáltatá-

⁸ A jó kormányzás fogalmát először az 1989. évi Világbank Jelentésben használták a Szubszaharai Afrika tekintetében. Ez a jó kormányzást a következőképpen írta le: a magánszektori kezdeményezések és a piaci mechanizmusok fontosak, de a jó kormányzással – vagyis hatékony közszolgáltatással, megbízható bírósági rendszerrel és elszámoltatható közigazgatással – kell kéz a kézben járniuk. L. Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. World Bank, November 1989. xii. o., <http://www.wds.worldbank.org>.

⁹ Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anti-Corruption. World Bank, March 21, 2007. 3. o., <http://siteresources.worldbank.org>

¹⁰ Governance for Sustainable Human Development. UNDP, January 1997, <http://mirror.undp.org/magnet/policy>

sok, egyértelmű, átlátható és alkalmazható jog, konzisztens és koherens politikaformálás, magas szintű etikai magatartási standardok.¹¹

Az ENSZ Ázsiai és Csendes-óceáni Gazdasági és Szociális Bizottsága (a továbbiakban UNESCAP) 2009-ben a „What is good governance” című tanulmányában a jó kormányzás nyolc főbb jellemzőjét határozta meg: az részvételi, konszenzus orientált, elszámoltatható, *transzparens*, fogékony, hatékony és hatásos, méltányos és inkluzív, illetve betartja a rule of law szabályait. Biztosítja, hogy a korrupció a minimumra csökkenjék, illetve a döntéshozatalban figyelembe vegyék a kisebbségek véleményét, és e folyamatban a társadalom legsérülékenyebb csoportjai is hallathassák a hangjukat. Érzékeny és fogékony továbbá a társadalom jelenlegi és jövőbeli igényeire.¹² Mint látható, e meghatározás a fentebb említett OECD definíciótól csak kismértékben tér el.

Az International Law Association Committee (a továbbiakban ILA) 1996-ban megalapította a Committee on the Accountability of International Organizations-t, amely a 2002-ben kiadott harmadik jelentésében vitatta meg a jó kormányzás elveit. A jelentés szerint a jó kormányzásnak a következő összetevői vannak: a döntéshozatalban és a döntések végrehajtásában megnyilvánuló *átláthatóság*, magas szintű demokrácia a döntéshozatali eljárásban, az információhoz való hozzáférés megvalósul minden döntéshozatal által érintett számára, nemzetközi civil szolgáltatások megfelelő működése, józan pénzügyi gazdálkodás, megfelelő jelentéstételi és monitoring mechanizmusok.¹³

A különböző nemzetközi és egyéb szervezetek meghatározásain túl, számos kutató járult hozzá a jó kormányzás fogalmának jobb megértéséhez. Például *Surendra Munshi* szerint a jó kormányzás a kormányzás olyan részvételi módszerét jelenti, amely elszámoltatható, és transzparens módon működik, a hatékonyság és a legitimitás elvein, valamint az egyéni jogok és a közérdek előmozdítása érdekében szükséges konszenzuson alapszik. Mindezek által mutatkozik meg az, hogy a politikai

¹¹ Public Governance and Management, OECD, <http://www.oecd.org>

¹² What is good governance. UNESCAP 1. o., <http://www.unescap.org/pdd/ps/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf>

¹³ Committee on Accountability of International Organizations, Third Report, Consolidated, revised and enlarged version of recommended rules and practices. ILA 2002, http://eee-ila-hq.org/html/layout_committee.htm

hatalom gyakorlása a társadalom materiális jólétét és a társadalmi igazságossággal a fenntartható fejlődést biztosítja.¹⁴

Paul Hirst számára a jó kormányzás a magángazdasági tevékenységhez igazodó hatékony politikai keretrendszer létrehozását jelenti, amely stabil rezsimben, a rule of law tiszteletben tartásában, olyan hatékony közigazgatásban, amely azokhoz a feladatokhoz igazodik, amiket a kormányzat ténylegesen el képes látni, valamint az államtól független erős civil társadalomban nyilvánul meg.¹⁵

Adrian Leftwich szerint a jó kormányzásnak három alapvető szintje van: a rendszerszintű, a politikai és az adminisztratív. A rendszerszintű megközelítésben a jó kormányzás a minimális állami beavatkozással megvalósuló demokratikus kapitalizmus rendszerét jelenti, amely az új világrend tágabb értelemben felfogott kormányzásának a része. A jó kormányzás második szintje kifejezetten a demokratikus képviselőből eredő legitimitással és hatalommal rendelkező olyan államot jelenti, amely a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom egyértelmű, hagyományos liberális elválasztásának a felfogásán alapszik. Végül, közigazgatási szempontból a jó kormányzás hatékony, független, elszámoltatható és nyilvános közszolgáltatásokat jelent.¹⁶

Még e rövid áttekintés is azt mutatja, hogy a jó kormányzás népszerű fogalom. E népszerűség ellenére vagy éppen emiatt azonban tény, hogy a jó kormányzás határainak eltérő felfogásai egyre növekvő zavart generáltak.¹⁷ Ugyanakkor az irodalomban található különböző megfogalmazások és értelmezések ellenére részben egyetértés mutatkozik a jó kormányzás alapvető összetevői tekintetében,¹⁸ amelyekben kétségtelenül

¹⁴ Hivatkozva: United Nations Economic and Social Council, Committee of Experts on Public Administration, Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration. E/C.16/2006/4, 2006. 4. o.

¹⁵ P. Hirst: Democracy and Governance. In J. Pierre (ed.): Debating Governance. Oxford University Press, 2000. 14. o.

¹⁶ A. Leftwich: Governance, the State and the Politics of Development, Development and Change. Vol. 5, Issue 2 2008. 371. o., <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.467-7660.1994.tb00519.x/pdf>

¹⁷ C. Santiso: Good governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. The Georgetown Public Policy Review, Vol. 7, Number 1 2001. 4. o.

¹⁸ F. Weiss – S. Steiner: Transparency as an element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison. Fordham International Law Journal Vol. 30, Issue 5, 2006. 1547. o.

megtalálható az átláthatóság elve (ez szinte mindegyik definícióban jelen van).¹⁹

Hasonló a helyzet a jó kormányzás „európai értelmezésével” is. Európai kontextusban a jó kormányzat meghatározását az Európai Bizottság 2001-es *White Paper on European Governance* (a továbbiakban: White Paper) szolgáltatta, amely elősegíti a döntéshozatali eljárás nyitottságát annak érdekében, hogy minél több egyén és szervezet vegyen részt az EU politikái kialakításában és megvalósításába, és amely a résztvevőknek egyben nagyobb nyilvánosságot és felelősséget is jelent.²⁰ A White Paper a jó kormányzást öt alapelven nyugvó szabályok és módszerek összességéként jellemzi. Ezek az alapelvek a következők: *nyitottság/átláthatóság* (az intézményeknek nyilvánosan kell működniük), *részvétel* (a részvétel fejlesztése valószínűleg nagyobb bizalommal is jár), *elszámoltathatóság* (mindegyik uniós intézménynek igazolnia kell azt, amit csinál, és azért felelősséget kell vállalnia), *hatékonyság* (a politikáknak hatékonyak és időszerűnek kell lenniük) és *koherencia* (a politikáknak és az akcióknak koherensnek és könnyen érthetőnek kell lenniük).²¹ Mindegyik elv önmagában is fontos a demokratikus kormányzás kialakításában, de nem valósíthatóak meg elkülönített tevékenységekkel. Megerősítik a tagállamokban a demokráciát és a jogállamiságot, és a kormányzás minden szintjén jelen kell lenniük – globális, európai, nemzeti, regionális és helyi szinten is.²² Végül megjegyzendő, hogy ezt az öt alapelvet az arányosság és a szubszidiaritás elvei is megerősítik és hangsúlyossá teszik.

2. Az átláthatóság elve

Mint ahogyan fentebb látható volt az átláthatóság elve a jó kormányzás nélkülözhetetlen eleme. Annak ellenére, hogy a pontos meghatározása több tényezőn is múlik – ideértve azt az összefüggést is, amelyben hasz-

¹⁹ Az átláthatóság mellett a jó kormányzás egyéb elvei a következők: részvétel, rule of law, elszámoltathatóság, méltányosság, hatékonyság és hatásosság. Vladimíra Dvořáková szerint ezeknek az elveknek a hierarchiája vitatható, azonban abban meg lehet egyezni, hogy a legfontosabb elvek a rule of law, elszámoltathatóság és az átláthatóság. L. V. Dvořáková: *The Metamorphosis of Governance in the Era of Globalization*. In *The Scale of Globalization. Think Globally, Act Locally, Change Individually in the 1st Century*. University of Ostrava 2011. 12. o., http://conference.osu.eu/globalization/publ2011/11-16_Dvorakova.pdf

²⁰ White Paper 3. o.

²¹ White Paper 10. o.

²² Uo.

nálják, azt a funkciót, amelyet be kell töltenie, és azt az érdeket, amelyet védeni szándékozik,²³ és valószínűleg ez az oka annak, hogy gyakran nem világos az átláthatóság pontos tartalma – mégis felfedezhető az átláthatóságnak egy olyan központi eleme, amelyet a homályosság, komplexitás, sőt a titkosság ellentétéként lehet megfogalmazni.²⁴

Láthatóvá válik, hogy a transzparencia meghatározásában a kutatók tág értelmű és ködös meghatározásokat használnak.²⁵ *Craig és de Búrca* szerint például az átláthatóság fogalma magában foglalja a nyilvános találkozókat, az információkra vonatkozó rendelkezéseket, illetve az információhoz való jogot is.²⁶

R. J. Colomer főtanácsnok általi meghatározás – amelyet a C-110/03 (Belgium v. Commission) ügyben fogalmazott meg – az átláthatóság fogalmi általános kontúrjai leírásaként is értelmezhetők.²⁷ Eszerint a transzparencia a világosság, a nyilvánvalóság és az érthetőség minőségére vonatkozik.²⁸

Az átláthatóság Jacob Söderman fentebb már említett tág értelmezésében a következőket jelenti: 1) a hatóságok döntéshozatali eljárásának érthetőnek és nyilvánosnak kell lennie, 2) a döntéseket indokolni kell, 3) amennyire lehetséges, a döntés alapjául szolgáló információknak is nyilvánosnak kell lenniük.²⁹

Janet Mather a transzparencia három dimenzióját írja le: 1) az információ érthetősége és elérhetősége, 2) a döntés mögötti megfontolásokhoz való hozzáférés, és 3) a döntéshozatali eljárás megnyitása a nem kormányzati résztvevőknek.³⁰

Bo Vesterdorf, az Európai Közösségek Elsőfokú Bírósága korábbi elnöke szerint fontos hangsúlyozni azt, hogy míg a politikusok szerint az

²³ L. Prechal – de Leeuw: i.m.

²⁴ Prechal – de Leeuw: i.m. 202. o.

²⁵ O. Heitling: The principle of transparency in public procurement. Maastricht University, Faculty of Law. 2012. 4. o., <http://www.maastrichtuniveristy.nl>

²⁶ Uo.

²⁷ V. Karageorgou: Transparency principle as an evolving principle of EU law: Regulatory contours and implications. 1. o., http://www.idec.gr/iier/new/Europeanization_Paper_PDF

²⁸ Opinion of Advocate General: Opinion of Advocate General Colomer in Case C-110/03 Commission v. Belgium [2005] ECR I-02801, para. 44.

²⁹ L. a 6. lábjegyzet.

³⁰ W. Davis: Rights and remedies for public access to documents as an aspect of multidimensional transparency within the European Union. Durham theses, Durham University 28. o., <http://etheses.dur.ac.uk/3834>

átláthatóság lényegében csak a nyilvánosságnak az információhoz való hozzáférését jelenti, valójában azonban ennél többet is, mivel legalább a következő négy elvet foglalja magában: 1) döntések indoklásához való jogot, 2) a döntés meghozatala előtti meghallgatáshoz való jogot, 3) a félnek az adatokhoz való hozzáférése jogát, és 4) a nyilvánosság jogát az információhoz való hozzáféréshez.³¹

Az átláthatóság az *UNESCAP* megfogalmazásában azt jelenti, hogy a 1) a döntést és annak végrehajtását a vonatkozó szabályok tiszteletben tartásával hozzák meg, 2) az információ szabadon és közvetlenül hozzáférhető azok számára, akik a döntéssel vagy annak végrehajtásában érintettek lesznek, és 3) a megfelelő információszolgáltatás könnyen érthető módon és a médiában történik.³²

A *White Paper* a következőképpen definiálja az átláthatóság fogalmát: az intézményeknek nyilvánosabban kell működniük, a tagállamokkal együtt aktívan kommunikálniuk kell azt, amit ez EU tesz, és amilyen döntéseket hoz, olyan nyelvet kell használniuk, amely a közvélemény számára hozzáférhető és érthető. Mindez különösen fontos annak érdekében, hogy a bizalom növekedjen az intézményrendszer iránt.³³

E megfogalmazások mutatják, hogy az átláthatóság több pusztá népszerű és divatos kifejezésnél. Az átláthatóság vagy transzparencia elvének fontossága megkérdőjelezhetetlen, és ennek igazolására elég talán utalni arra, hogy a demokratikus eljárások elképzelhetetlenek az átláthatóság elvének érvényesülése nélkül. Ahogyan azt *Sacha Prechal és Magdalena E. de Leeuw* megfogalmazta, az átláthatóság elve (legalább) két területen funkcionál: 1) politikai vagy alkotmányos szinten az átláthatóság a jogalkotással és az általános döntéshozatallal kapcsolatos, illetve a demokrácia és a legitimitás elvéhez kötődik szorosan, 2) konkrétan pedig a közigazgatási szinten értelmezhető. Az átláthatóság leginkább fejlettebb aspektusa az, ahol kapcsolatban áll a nyitott kormányzással, különösen a közadatokhoz való hozzáféréshez. A döntéshozatali eljárás nyitottsága és az ezt hangsúlyozó dokumentumokhoz való hozzáférés joga szorosan összekapcsolódott a demokrácia és a legitimitás elveivel.³⁴

³¹ L. B. Vesterdorf: Transparency – Not Just a Vogue Word. *Fordham International Law Journal*, vol. 2, Issue 3 1998. 902-903. o.

³² What is good governance. *UNESCAP* 2. o.

³³ *White Paper* 10. o.

³⁴ Prechal – de Leeuw: i.m. 205. o.

Uniós összefüggésben az átláthatóság és a demokrácia közötti szoros kapcsolatot először Maastrichti szerződéshez csatolt nyilatkozat (Declaration No. 17 on the right of access of information) ismerte el. Ez hangsúlyozta azt, hogy a döntéshozatali eljárás során az átláthatóság erősíti az intézmények demokratikus jellegét, és a közvélemény bizalmát az igazgatásban.³⁵ E szoros kapcsolódást erősítette meg Tesauro főtanácsnok által 1995-ben a *Netherlands v. Council* ügyben.³⁶ Napjainkban az átláthatóság és a demokrácia közötti kapcsolatot jól megalapozott, amit különösen jól példáz az esetjog is. Például az Maduro főtanácsnok 2007 július 18-i véleményében (*Sweden v. Commission ügy*) a következő magyarázat található: „az átláthatóság, amelynek célja a nyilvánosság számára a dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű hozzáférés biztosítása, biztosítja «a polgárok irányában a közigazgatás nagyobb legitimitációját, hatékonyságát és felelősségét a demokratikus rendszerben», amennyiben ez utóbbiak számára lehetővé teszi «a közösségi intézményekre ruházott hatáskörök gyakorlásának tényleges és hatékony ellenőrzését»”.³⁷

Vasiliki Karageorgou hasonlóképpen vélekedik, mivel szerinte az átláthatóság elvének bizonyos aspektusai a rule of law elvben is megtalálhatóak. Különösen igaz ez arra, amikor az átláthatóság a jogi norma megfogalmazásában megjelenő világossággal, az egyszerű és érthető jogszabályokkal van kapcsolatban. Ez annak tudható be, hogy az átláthatóság szorosan kapcsolatban áll a jogállamiság integráns részét képező jobbiztonsággal, és ezáltal hozzájárul az előrelátható és kiszámítható jogi környezet kialakításához.³⁸

A fentebb bemutatott meghatározások vizsgálata után néhány megállapítást lehet tenni az átláthatóság speciális aspektusai vagy jellemzői tekintetében. Az átláthatóságnak a legközismertebb és a legfejlettebb összetevője a döntéshozatali eljárás nyitottsága, különösen a *dokumentumokhoz való hozzáférés*. Ebben az értelemben például a *dokumentumokhoz*

³⁵ Declaration No. 17 on the right of access to information, <http://www.eurotreaties.com/maastrichtfinalact.pdf>

³⁶ A főtanácsnok azon a véleményen volt, hogy a demokrácia elve, amely a Közösségek építménynek egyik alapeleme, alapja az információkhoz való hozzáférés jogának is. Opinion of the Advocate General Tesauro of November 1995, Case C-58/94 (*Netherlands v. Council*), point 14-16.

³⁷ M.P. Maduro főtanácsnok indítványa, 2007. július 18, Svéd Királyság kontra az Európai Közösségek Bizottsága és társai, C-64/05. P. sz. ügy, 41. pont. További esetekhez lásd a 18. lábjegyzetet.

³⁸ Karageorgou: i.m. 4. o.

való hozzáférés az európai uniós intézmények által megvalósított átláthatósági politika alapvető eleme. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés alapján minden uniós polgár és itt tartózkodó egyén élvezi ezt a jogot, amelyet a Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) szabályoz.³⁹ A Rendelet „az intézmény birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény állított ki, vagy azok hozzá érkeztek, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak”, és e Rendelet a dokumentumot tág értelemben használja: „az adathordozótól (papír, elektronikus forma vagy hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel) függetlenül, az intézmény feladatkörébe tartozó politikára, tevékenységre és döntéshozatalra vonatkozó üggyel kapcsolatos adattartalom”.⁴⁰ A Rendelet kialakítja a dokumentumokhoz való lehető legszélesebb hozzáférés elvét,⁴¹ ami miatt a hozzáférés alóli kivételeket a lehető legmegszorítóbban kell értelmezni. A Rendelet szerint a hozzáférés kizárására vagy korlátozására vonatkozóan kétfajta szabály van: 1) a hozzáférés alóli kötelező kivételek [4. cikk (1) bek.], amelyek a közbiztonságra, védelmi és katonai ügyekre, nemzetközi kapcsolatokra, a Közösség vagy valamely tagállam pénzügyi, monetáris vagy gazdaságpolitikájára, vonatkoznak, illetve a 2) diszkrecionális jogkörben meghatározható kivételek [4. cikk (2) bek.], amelyek a természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdekeivel (ideértve a szellemi tulajdont is), a bírósági eljárásokkal és jogi tanácsadással, illetve az ellenőrzések, a vizsgálatok és a könyvvizsgálatok céljaival kapcsolatosak. A transzparencia a nyitottság értelmében az Unió szintjén a dokumentumokhoz való hozzáféréseken túl még magában foglalja a döntéshozatali eljárás nyitottságát, a jogalkotási eljárás tisztaságát, a világos jogszabály-szerkesztést, illetve az állam indokolási kötelezettségét.⁴²

Továbbá, az *ENSZ Public Administration* standardjai szerint az átláthatóság megnyilvánul a 1) az információhoz való hozzáférésre vonatkozó jogszabályok alkalmazásában, 2) a normatív eljárások átláthatóságában,

³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről

⁴⁰ Rendelet 2. cikk (3) bek. és 3. cikk (a) pont

⁴¹ T. Heremas: *Public Access to Documents: Jurisprudence Between Principle and Practice*. Egmont Papers, no. 50, 2011. 16. o., <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep50.pdf>

⁴² L. Prechal – de Leeuw: i.m. 206-228. o.

3) a parlamenti ülések közvetítésében, 4) a parlament és a kormány tevékenységeiről szóló beszámolók nyilvánosságában. A transzparenciát azonban veszélyezteti 1) a diszkrecionális döntés, 2) a hatóságok döntésének nem megfelelő időben való közzététele, 3) az információ közzétételéhez biztosított nem megfelelő forrás, 4) fogyatékkal élőknek az információkhoz való hozzá nem férése, 5) a közszolgáltatásokat nyújtó intézményekben foglalkoztatott közszolga politikai kultúrájának hiánya.⁴³

Láthattuk, hogy az átláthatóság elve sokoldalú, de e tanulmány keretei között az átláthatóságot a helyi demokrácia alapvető elemeként vizsgáljuk tovább. A fentiekből az is kiderült, hogy az átláthatóságnak számos indikátora lehet, és elősegíti a kormányzás fejlesztését, a korrupció elleni harcot, továbbá erősíti a helyi és regionális fejlődést (és vice versa).

3. Az átláthatóság helyi és regionális szinten

A helyi és regionális szintű átláthatóság nem tér el koncepcionálisan a többi szinten megvalósuló átláthatóságtól, ugyanakkor speciális jellemzői is vannak. Ezek *Ivan Koprić* felsorolásában: 1) a helyi és regionális hatóságok fizikai értelemben is közelebb vannak, jobban láthatóak és elérhetőek, 2) a helyi és regionális hatóságok átpolitizáltabbak, 3) nagyobb az állampolgári érdek, 4) a decentralizáció foka (gyengébb decentralizáció növeli annak a lehetőségét, hogy a központi közigazgatás szervezeti rendje mögé lehessen elbújni).⁴⁴

Az *ENSZ Project Office on Governance* szerint a helyi önkormányzatok átláthatóságának az alábbi dimenziói vannak: 1) a *nyitottság*, amely magában foglalja a checks and balances rendszerének megvalósítására vonatkozó dokumentumokhoz való hozzáférést, a közigazgatási eljárási jogra, az információhoz való jogra vonatkozó egyértelmű szabályokat, a média szabadságát, az információ és a tudás gazdasági és szociális fejlesztési hatóságok, ügynökségek közötti megosztását, a helyi önkormányzat működésének és feladatainak az egyének számára történő kommunikálásának számos módját, a bizalom kiépítésére való törekvést,

⁴³ L. S. Barić: Principles of good governance and the Republic of Croatia. In T. Drinóczi – M. Župan – Zs. Ercsey – M. Vinković (eds.): Contemporary legal challenges: EU – Hungary – Croatia. Faculty of Law, University of Pécs and Faculty of Law, J. J. Strossmayer University of Osijek, Pécs – Osijek 2012. 241. o.

⁴⁴ L. I. Koprić: Sustav transparentnosti lokalnih vlasti. Savjetovanje Instituta za javnu upravu, Zagreb, 16. studenoga 2011, <http://www.slideshare.net/ijuzagreb/kopri-transparentnost>

ami közösségi kultúrát és társadalmi integrációt és diverzitást teremt a helyi önkormányzásban; (2) a *részvétel*, amely jelenti a polgárok és a stakeholderek konzultációját és részvételét a politikaformálás tervezésében, alakításában, megvalósításában, monitoringjában és értékelésében, a polgárok részvételének módjaira és eljárására vonatkozó közigazgatási (jog)szabályokat, a polgárok részvételét a helyi önkormányzati tevékenység felügyeletében, a polgárok, az üzleti élet szereplői, a szervezetek, az NGO-k szövetkezését a korrupcióra és a polgárok hozzáféréshez való jogára vonatkozó összehangolt véleménynyilvánítás, önkéntesség és oktatás érdekében; (3) az *integritás*, amely tartalmazza a korrupcióra vonatkozó kontrolmechanizmust, az integritás közösségi tudatosságát, a professzionalitást és magatartási kódexeket a kormányzatban, a szervezeteknél és NGO-knál, a médiában és az üzleti életben, a közszolgáltatások iránti motivációt, az integritást mutató hivatalnokok és közösségi vezetők elismerését, a tisztességes szerződés és tárgyalási eljárás normáit.⁴⁵

Annak érdekében, hogy elemezni tudjuk a helyi és regionális szinten megvalósuló átláthatóság főbb aspektusait Horvátországban és a Magyarországon, a további vizsgálódásunkat a következő témákra koncentráljuk: helyi testületek nyilvános ülései, az információhoz való hozzáférés jogának megvalósulása, a civil társadalommal való együttműködés, közvetlen állampolgári részvétel a döntéshozatalban. Az elemzés logikája az, hogy minkét állam esetében először ismertetjük a vonatkozó szabályozást, majd az elérhető kutatásokra hagyatkozva bemutatjuk e szabályok, illetve az átláthatóság elvének helyi megvalósulását.

II. Horvátország

1. A „helyi” transzparencia szabályozása

A „helyi” átláthatóságra általánosságban, illetve a helyi és regionális transzparenciára különösképpen vonatkozó legfontosabb jogforrás Horvátország Alkotmánya.⁴⁶ Nevezetesen az új (2010. évi revízió eredményeként beiktatott⁴⁷) 38. cikk (4) bekezdése (végre) garantálja az információhoz való szabad hozzáférést. E rendelkezés szerint: A hatóságok kezelésében lévő információhoz való hozzáférés joga biztosított. Az

⁴⁵ L. Local Transparency&Public Participation 18-19. o.

⁴⁶ Constitution of the Republic of Croatia, Official Gazette, Narodne novine, NN 85/2010, consolidated version

⁴⁷ Egészen eddig, a 38. cikk (3) bekezdése alapján a beszámolás joga és az információhoz való hozzáférés joga csak az újságírók számára volt biztosított.

információhoz való hozzáférés joga csak az egyedi ügyben szükséges korlátozáshoz képest arányosan, illetve a szabad és demokratikus társadalomban szükséges módon, törvényben előírtak szerint korlátozható.⁴⁸

Az Alkotmányon túl, az információhoz való szabad hozzáférést az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény 10. cikke is védi.⁴⁹ Horvátország ratifikálta a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Egyezményt, ami összeköti az információhoz való hozzáférést és a környezetvédelmet.⁵⁰ Megjegyzendő, hogy a közeljövőben ragaszkodni kell majd az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezményének ratifikációjához is.

Az információhoz való szabad hozzáféréshez való jog védelmének alapszabálya az információhoz való szabad hozzáférésről szóló új törvény, amelyet – módosításokkal, politikai kampányokkal, kritikákkal és vitákkal teli évtized után⁵¹ – 2013 februárjában fogadtak el. A 2003-ban elfogadott törvény implementációs problémáival telt tíz év után az új

⁴⁸ Az Alkotmány 2010. évi revíziója az információhoz való hozzáférés jogát kiterjesztette. Ahogyan azonban Branko Smerdel megállapítja, az információhoz való hozzáférés jogának kapcsán nem vették figyelembe annak a lehetőségét, hogy a közérdek fokozottabb figyelembe vétele elegendő indokot szolgáltat-e ennek a jognak a korlátozásához. B. Smerdel: The constitutional order of the Republic of Croatia on the twentieth anniversary of the „Christmas” Constitution. The Constitution as a political and legal act. In *The Constitution of the Republic of Croatia*. Novi informator, Zagreb 2011. 94. o. Ez azonban az új információhoz való hozzáférés törvényben megvalósult.

⁴⁹ Az Egyezmény 10. cikke alapján mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokra tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. L. <http://conventions.coe.int>;

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf

⁵⁰ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Official Gazette – International Treaties 1/07.

⁵¹ Az információhoz való szabad hozzáférésről szóló korábbi törvényt 2003-ban fogadták el (NN 172/03). E törvényt számos kritikával illették, amelyek alapvetően a nem megfelelő módon szabályozott arányossági és közérdekűségi tesztre vonatkoztak, és új monitoring testület felállítását követelték (információs biztos). L. pl. Đ. Gardašević: Transparentnost javne vlasti na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini. In Kregar et al. (ur.): Decentralizacija. Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb 2011. 135-158. o.

törvény több pozitív változást hozott. Példaként említhető, hogy a korábbi felügyeleti szerv helyett (adatvédelmi hatóság) újat hoztak létre: az információszabadság elősegítésére és védelmére hivatott információs biztost. A jobb megértés érdekében az új törvény egyértelműen meghatározza például az olyan fogalmakat, mint a hatóság, ami kifejezetten magában foglalja a helyi és regionális önkormányzati testületeket is [5. § (2) bek.]. Fontos másik változás köthető a teljes arányossági és közérdekűségi teszthez, amit minden hatóságnak és az információs biztosnak el kell végezni *minden* jogilag kivételnek minősülő esetben is.⁵²

A 2013. évi törvény az Alkotmánnyal összhangban áll annak érdekében, hogy az átláthatóság elvei és az információhoz való szabad hozzáférés biztosított legyen. E törvényben továbbá inkorporálásra került az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közzféra információinak további felhasználásáról. A helyi és regionális szinten megnyilvánuló átláthatóság – a képviselőtestületek nyilvánossága értelmében – kifejezetten megjelenik a helyi és regionális önkormányzatokról szóló törvény 37. §-ában.⁵³

A konzultációra vonatkozó kódex⁵⁴ szerint azokat az általános elveket, standardokat, amelyeket az érdekeltekkel folytatott konzultáció során a jogszabályok elfogadásakor irányadóak, a helyi és regionális önkormányzati testületeknek is megfelelően alkalmazniuk kell.

Végül meg kell jegyezni, hogy a horvát kormány 2012 áprilisában elfogadta a nyitott kormányzati partnerségi program 2012-2013 végrehajtá-

⁵² A korábbi törvény előírta, hogy az adatvédelmi hatóság nem végezhet közérdekűségi tesztet a minősített adatokhoz – ideértve az üzleti titkokat is, mivel azokra vonatkozóan is a minősített adatokat szabályozó törvény (a titoktörvény) tartalmaz rendelkezéseket – való hozzáférést elutasító esetekben. Továbbá, ha az információhoz való hozzáférést a legmagasabb állami intézmények utasították vissza, az ez elleni fellebbezést közvetlenül csak a Közigazgatási Bíróságra lehetett benyújtani. E bíróság gyakorlata azonban azt mutatta, hogy ahelyett, hogy a bíróság a közérdekűségi tesztet alkalmazta volna, mindig azt állapította meg, hogy a hozzáférés megtagadása a jog által megengedett kivételeken alapult. Lásd New FoIA – A Step towards Open Government, www.gong.hr.

⁵³ A 37. § szerint a képviseleti szerv ülésai nyilvánosak. A nyilvánosság kivételesen, külön jogszabállyal vagy a szerv általános aktusával kizárható. A képviseleti szerv általi szavazás nyilvános, kivéve, ha a képviseleti szerv az eljárási szabályoknak vagy más általános aktusnak megfelelően úgy dönt, hogy bizonyos kérdésben titkosan szavaz. Act on Local and Regional Self-government, NN 18/13, consolidate version

⁵⁴ Code of Consultation with the Interested Public in Procedures of Adopting Laws, Other Regulations and Acts. NN 140/09

sát célzó akcióttervet, amely alapján a közigazgatási minisztérium elkészítette a helyi és a regionális önkormányzati szervek számára készített ajánlásának a tervezetét annak érdekében, hogy támogassa a helyi és regionális szinten az átláthatóság elvének a megvalósulását.⁵⁵

2. A helyi és a regionális képviseleti és végrehajtó szervek átláthatósága

A helyi és a regionális szinten jelenleg megvalósuló átláthatóság általános megítélésére vonatkozó adatokat a Horvátországban jól ismert (és elismert) NGO (GONG) által a LOTUS (Local, accountable and transparent government and self-government) projekt keretén belül végzett kutatás eredményeiből lehet megismerni. A kutatás címe „Kutatás a Horvát Köztársaság helyi és regionális önkormányzati szervei tevékenysége átláthatóságáról és nyitottságáról”⁵⁶ volt, és 2011 szeptembere és 2012 februárja között végezték a Horvát Köztársaság városai egyesületének a közreműködésével. A kutatásban részt vett az összes 576 helyi és regionális önkormányzati szerv (127 város, 429 község és 20 megye) annak érdekében, hogy rögzítsék az akkori helyzetet, illetve a városok és községek esetében felmérjék az előző, 2009-ben végzett felmérést követő fejlődést.⁵⁷

Az átláthatóság szintjét 51 indikátor figyelembe vételével határozták meg, figyelemmel a transzparencia öt alapvető dimenziójára. A kutatásban felhasznált adatok forrásai a városok, községek és a megyék statútumai és a képviseleti szerveik SzMSz-ei, a honlapjaik, a (faxon vagy emailen) megküldött kérdőívek és telefonbeszélgetések voltak. Továbbá, mind az 578 helyi és regionális önkormányzati szervtől kértek közérdeklő adatokat (információkhoz való hozzáférést).

⁵⁵ E dokumentum kifejezetten javasolja a napirend ülés előtti online nyilvánosságra hozatalát, ideértve a helyi és regionális szervek üléseinek minden anyagát is. Az ajánlás elérhető horvát nyelven: http://www.uprava.hr/UserDocsImages/Lokalna_samouprava/191212_PreporukeJLPS.

⁵⁶ A kutatási jelentést l. (horvátul) a GONG weboldalán: http://www.gong.hr/download.asp.?f=dokumenti/LOTUS2011_ISTRAZIVACKIIZ_VJESTAJ.pdf.

⁵⁷ 2009-ben a kutatást minden városban és községen elvégezték, amit 2011-ben kiterjesztettek megyékre is. A kutatást az IPA Program és az NGO-kal és a civil társadalom fejlesztésével foglalkozó nemzeti alappal az együttműködést elősegítő kormányhivatal által támogatott „CAT against corruption” projekt keretén belül hajtották végre.

2.1. A kutatás szerint a „képviselési szervek ülései átláthatóságának dimenziója” számos indikátort tartalmaz, amelyek elemzése megmutatja azt, hogy az önkormányzati törvény említett 37. §-e milyen mértékben valósul meg. A következő indikátorokat használták: 1) az SzMSz-ekben meghatározott tevékenységek nyilvánossága; 2) az üléseket monitoringoló polgárok; 3) legalább egy ülést online hirdettek meg az elmúlt évben; 4) a napirend online elérhető az ülés előtt; 5) a kérdésekre fordított idő az SzMSz-ekben vagy a statútumokban; 6) az ülést megelőző kérdésekre fordított időt előíró SzMSz-ek vagy a statútumok; 7) a képviselőtestület tagjai számára az anyagok SzMSz-ek vagy a statútumok szerinti, ülés előtti megküldése; 8) az egyéb érdeklődő közönség számára az anyagok (média, politikai pártok, helyi képviselőtestület bizottságai, stb.) SzMSz-ek vagy a statútumok szerinti, ülés előtti megküldése; 9) az ülések munkaanyagainak online közzététele; 10) az elmúlt év ülései hivatalos jegyzőkönyveinek (egy vagy több) online közzététele; 11) az elmúlt év üléseiről sajtóközlemény (egy vagy több) online közzététele; 12) a médiának szóló meghívó a legutóbbi ülésre; 13) a legutóbbi ülésről kiadott sajtóközlemény; 14) média részvétel a legutóbbi ülésen; 15) hivatalos weboldal, ami tartalmazza az elmúlt évben tartott legalább egy ülés teljes anyagát (video vagy audio formátumban).⁵⁸

Az elemzésből az derül ki, hogy a helyi és a regionális szervek 54%-ot értek el a maximumhoz képest,⁵⁹ de csak 15%-uk ért el 75%-ot. Az indikátoroknak a megyék átlagban a 75%-át, a városok 70%-át, a községek pedig 48%-át érték el. E dimenzió elemzése azt is megmutatta, hogy többletfigyelmet érdemelne a rendszeres tájékoztatások, a napirendek, a jegyzőkönyvek, az ülés anyagai és a sajtóközlemények közzététele a honlapon.⁶⁰

2.2. A „*végrehajtó szervek tevékenysége nyitottsága*” dimenzió is számos indikátort tartalmazott: 1) a statútum közzététele a honlapon; 2) az SzMSz közzététele a honlapon; 3) a hivatalos lap elérhetősége a honlapon vagy link segítségével; 4) a hivatalos lap az online elérhetőség mellett is hozzáférhető a polgárok számára betekintés céljából; 5) a polgár-

⁵⁸ A 2009-es kutatással (csak városok és községek) összehasonlítva a legnagyobb fejlődést (20%) a „az egyéb érdeklődő közönség számára az anyagok ülés előtti megküldése” mutatta.

⁵⁹ Ez a százalék a legmagasabb, amit bármelyik dimenzióban elértek.

⁶⁰ Megjegyzendő, hogy az indikátor legalább egy közleményre vonatkozott. Ha az indikátor a rendszeres közzététel lett volna, az eredmény sokkal rosszabb lett volna.

mester/megyei prefektus legalább egy döntése az elmúlt évből közvetlenül elérhető a honlapon; 6) a polgármesternek/megyei prefektusnak van fogadóórája; 7) a 2011. évi költségvetés – hivatalos dokumentum formájában – közvetlenül elérhető a honlapon; 8) egyéb, a polgárok számára használható módszer a 2011. évi költségvetésről való informálódásra; 9) a terület-beosztási tervek közzététele a honlapon; 10) a terület-beosztási tervek az online elérhetőség mellett is hozzáférhető a polgárok számára betekintés céljából; 11) az elmúlt év közbeszerzései a honlapon vagy link segítségével közvetlenül elérhetőek; 12) az elmúlt évben aláírt közbeszerzési szerződések listájának közzététele a honlapon; 13) a honlapon megtalálhatóak azoknak a vállalkozásoknak a listája, amelyekkel az önkormányzat nem köthet közbeszerzési szerződést; 14) annak a személynek a kontakt adatainak a közzététele a honlapon, aki a konzultációra vonatkozó kódex alapján az érdekeltekkel való konzultációval foglalkozik; 15) a konzultációra vonatkozó kódex alapján az érdekeltekkel való konzultációról szóló legalább egy jelentés közzététele a honlapon.⁶¹ E dimenzióban a helyi és regionális önkormányzati testületek az összes pont 42%-át érték el, és csak 5%-uk teljesített 75% felett. Az indikátoroknak a megyék átlagban a 53%-át, a városok 60%-át, a községek pedig (csak) 36%-át érték el. E dimenzió elemzése azt is megmutatta, hogy többletfigyelmet érdemelne a hivatalos hírlevelek és a végrehajtó szervek döntéseinek az online közzététele. A legalacsonyabb pontot elért indikátorban („egyéb, a polgárok számára használható módszer a 2011. évi költségvetésről való informálódásra”) megnyilvánuló információs igényt könnyen lehetne fejleszteni. Végül, jelentősen kellene növelni azt az igyekezetet, hogy a konzultációra vonatkozó kódexet megfelelően alkalmazzák.

3. Az információhoz való hozzáféréshez való jogról szóló törvény alkalmazása

Az „információhoz való hozzáféréshez való jogról szóló törvény alkalmazása” dimenziója 7 indikátort tartalmaz: 1) a központi telefonszám felhívásakor megadják az információs munkatárs nevét vagy telefonszámát; 2) a helyi és a regionális önkormányzati testületek kinevezett

⁶¹ A 2009-es kutatással összehasonlítva, a városok és a községek magasabb százalékos arányt értek el (33% 2009-ben – 51% 2011/12-ben). A legnagyobb fejlődést a „terület-beosztási tervek közzététele a honlapon” (2009 – 29%, 2011/12 – 61%) mutatta. Az egyetlen regresszió az „egyéb, a polgárok számára használható módszer a 2011. évi költségvetésről való informálódásra” indikátor esetében látható (-8%).

információs munkatársa; 3) a polgárok kérelmeivel foglalkozó információs hivatalnok elérhetőségének közzététele a honlapon; 4) a hatáskörrel rendelkező személy elérését szolgáló adatlap elérhetősége a honlapon; 5) a helyi és a regionális önkormányzati testületnek van a törvény által megkövetelt információs katalógusa; 6) az információs katalógus közzététele a honlapon; 7) az információhoz való hozzáféréshez való jogról szóló információ – közvetlen említése a törvénynek, online elérhetőség.⁶²

E dimenzióban a helyi és regionális önkormányzati testületek az összes pont 47%-át érték el, és csak 13 %-uk teljesített 75% felett. Az indikátoroknak a megyék átlagban a 62%-át, a városok 60%-át, a községek pedig 41%-át érték el. Ez egyáltalán nem kielégítő eredmény, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy információhoz való hozzáférés biztosítása jogi kötelezettség, és hogy az ennek való megfelelés egyszerű tevékenységeket és minimális erőforrást igényel. E dimenzió elemzése azt is megmutatta, hogy jelentősen többet kellene foglalkozni a helyi és regionális önkormányzati testületek tagjainak az törvény alkalmazására vonatkozó oktatásával.

4. A civil társadalom szervezeteivel való együttműködés

A „civil társadalom szervezeteivel való együttműködés” dimenziója érte el a legalacsonyabb pontot. Az elemzés releváns indikátorai a következők: 1) olyan érvényes és aláírt dokumentum, ami formalizálja a helyi hatóságok és az NGO-k közötti együttműködést; 2) legalább egy, 2010-ben vagy 2011-ben közzétett felhívás az NGO-k számára; 3) az elmúlt két évben az NGO számára közzétett felhívásra vonatkozó információ vagy a felhívás szövege elérhető a honlapon; 4) az NGO-k listája és a nekik az elmúlt két évben a helyi és regionális önkormányzati testületek által adományozott pénzügyi támogatás elérhető a honlapon; 5) a törvénynek megfelelően ifjúsági tanács alapítása a városban/községben; 6) e tanács képviselői legalább egy ülést tartottak vagy részt vehettek az elmúlt évben tartott képviselőtestületi ülésen; 7) a helyi és a regionális önkormányzatok képviselői szervei kértek és kaptak is az ifjúsági tanácstól legalább egy véleményt a mandátumokkal összefüggésben és a

⁶² A 2009-es kutatással összehasonlítva, a városok és a községek minimális fejlődést értek el ebben a dimenzióban (25% 2009-ben, 32 % 2011/12-ben). A legnagyobb fejlődést az információs hivatalnok elérhetőségének közzététele a honlapon mutatta (21%). Az egyetlen regresszió az a központi telefonszám hívására válaszoló személy neve és telefonszáma indikátor esetében látható (-8%).

mandátumuk ideje alatt; 8) egyéb, NGO-kat és/vagy üzleti élet szereplőit magába foglaló konzultatív szervezet alapítása a városban/ községben.⁶³

E dimenzióban az átlagos teljesítmény csak 29% volt. A helyi és regionális önkormányzati testületeknek csak a 4%-a teljesített 75% felett. Az indikátoroknak a megyék átlagban a 50%-át, a városok 51%-át, a községek pedig csak 15%-át érték el. Az e dimenzióban elért rossz eredmény oka valószínűleg többek között az, hogy a helyi és regionális önkormányzati testületek 14%-ának van csak formalizált együttműködési megállapodása az NGO-kkal.

5. A polgárok közvetlen részvétele a döntéshozatalban

A „polgárok közvetlen részvétele a döntéshozatalban” dimenzió csak a városokat és községeket vizsgálta, és öt indikátort használt: 1) a község/város státútuma határozza meg a helyi közösség önkormányzatának szervezetét; 2) tartottak helyi választásokat az elmúlt négy évben a helyi közösség szintjén; 3) vannak helyi közügyek intézését biztosító funkcionális testületek; 4) a helyi közösség szintjét érintő kontakt információ elérhető a honlapon; 5) legalább egy véleménynyilvánító népszavazást tartottak az elmúlt két évben.⁶⁴

E dimenzióban a testületek 48%-ot értek el. A helyi önkormányzati testületeknek csak a 18%-a teljesített 75% felett. Az indikátoroknak a városok átlagban a 63%-át, a községek pedig 43%-át érték el. E dimenzió elemzése azt mutatja, hogy a legjobban teljesített kritérium formális, míg a gyakorlatban a helyzet kissé eltérő. Például annak ellenére, hogy a városok és községek 97%-ának van olyan státútuma, amely meghatározza a szervezeti struktúrát, csak 65%-uk tartott választást közösségi szinten az elmúlt négy évben. Mint várható is volt, a legrosszabbul teljesített indikátor a véleménynyilvánító népszavazáshoz kapcsolódik, amelyet az elmúlt két évben csak három községen és egy városban tartottak.

⁶³ A 2009-es kutatással összehasonlítva megállapítható, hogy az eredmények majdnem változatlanok. A legnagyobb fejlődést azonban mégis a „az NGO számára közzétett felhívás” (2009 – csak 13%, 2011/12 – 33%) mutatta.

⁶⁴ A 2009-es kutatással összehasonlítva az eredmények kissé rosszabbak (2009 – 65%, 1011/12 – 60%). A legnagyobb regresszió a funkcionális helyi bizottságokkal volt összefüggésben (-7%), míg a legnagyobb fejlődést a „a helyi közösség szintjét érintő kontakt információ elérhető a honlapon” (+5%) mutatta.

6. Az átláthatóság foka?

A fent bemutatott kutatás eredményei értékes hozzájárulást jelentenek helyi és regionális önkormányzatok átláthatóságának megítélése területén. Bár a helyzet jobb, mint amit a 2009-es kutatás feltárt, a kielégítő szintet még mindig nem sikerült elérni. A transzparencia szintje jelentős fejlődési potenciált mutat különösen a községek esetében. A kutatás többek között rámutatott arra, hogy 1) helyi és regionális önkormányzatok testületeinek 70% nem transzparens; 2) a helyi és regionális önkormányzatok csak 6% kifejezetten transzparens; 3) a legmagasabb szintű transzparencia a városokban tapasztalható;⁶⁵ 4) a legalacsonyabb szintű transzparencia a községeken tapasztalható;⁶⁶ 5) a megyék transzparensnek minősülnek; 6) az átláthatóság foka elsődlegesen a politikai akarattal és a fontossága megértésének a függvénye, és nem pénzügyi vagy intézményi kapacitástól függ;⁶⁷ 7) helyi és regionális önkormányzatok testületek többsége nem tesz semmilyen erőfeszítést a polgárok politikai döntéshozatalba való bevonása érdekében; 8) a legjobban teljesített kritériumok formálisak.⁶⁸

A helyi és regionális önkormányzatokban megvalósuló transzparenciával kapcsolatban megállapítható, hogy a horvát jogrendszer már eddig is ismert két problémája merül fel ezzel összefüggésben is: 1) relatíve jó és/vagy megfelelő szabályozás, de jelentős gyakorlati problémák, és 2) a még mindig megnyilvánuló közigazgatási és politikai

⁶⁵ A „legátlátszóbb” 12 város a következő (a 10-ből elért ponttal jelölve): Rijeka (9,43), Samobor (9,10), Labin (9,10), Pula (9,00), Opatija (8,99), Crikvenica (8,98), Zapešić (8,75), Slavonski Brod (8,55), Kutina (8,53), Novi Marof (8,50), Osijek (8,45) and Čakovec (8,45).

⁶⁶ Az eredmény azt mutatta, hogy a községek 85%-a nem átlátszó, ehhez képest a nem transzparens városok száma 27%, a megyéké pedig 5%.

⁶⁷ Bár van (indirekt) korreláció a transzparencia foka és a költségvetés között, a kutatás rámutatott arra, hogy kifejezetten transzparens testületek találhatóak a városok, a községek, a megyék között is, amely arra a következtetésre vezet, hogy az átláthatóság elsődlegesen sokkal inkább a közösség számára nyújtott előnnyel függ össze, mintsem a pénzügyi vagy egyéb kapacitásokkal. Például, bár Splitnek a második legnagyobb a költségvetése, alacsonyabb eredményt ért el mint Krnjak község, amely költségvetése a spliti 0,57%-a.

⁶⁸ A kutatás arra is rámutatott, hogy a leginkább megvalósult indikátorok a formális mechanizmusokra vonatkozó indikátorok; a legkevésbé megvalósultak pedig a releváns dokumentumok és döntések közzétételére vonatkoznak; az ennél is rosszabbul teljesítő indikátorok pedig a tényleges állampolgári részvételhez kötődnek.

titkolózás kultúrája, amelyben a közigazgatás elmulasztja magáévá tenni azt, hogy a célja a polgárok szolgálata.

III. Magyarország

A „helyi transzparencia” magyarországi szabályozásának alapját Magyarország Alaptörvénye⁶⁹ teremti meg. E dokumentum tartalmazza – a jogállamiság és a demokrácia [B] cikk] elvének deklarálása mellett – a helyi önkormányzatok léte, valamint az állami szervek – közöttük az önkormányzatok – átláthatóságára vonatkozó legfontosabb szabályokat. Emellett megemlíthetők a következő jogszabályok is: Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban: Möt.),⁷⁰ az információs önrendelkezésről és az információs szabadságról,⁷¹ illetve a jogalkotásról és a társadalmi részvételéről szóló törvények.⁷²

1. A „helyi” transzparencia szabályozása

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdésének értelmében Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében *helyi önkormányzatok működnek*, amelyekre vonatkozó szabályokat – az idézett cikk (3) bekezdése értelmében – sarkalatos törvény határozza meg. A 32. cikk (6) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.

Az Alaptörvény a „köztulajdon” mellett bevezeti a „nemzeti vagyon” fogalmát is; a 38. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.⁷³

Ugyancsak lényegesnek minősíthető a 39. cikk (2) bekezdése, amelynek értelmében a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a *nyil-*

⁶⁹ A kézirat lezárásakor hatályos szövegváltozat – módosításokkal egységes szerkezetben – 2013. április 1-én jelent meg a Magyar Közlönyben. L. magyarkozlony.hu/pdf/16526.

⁷⁰ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

⁷¹ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

⁷² 2010. évi CXXX. törvény és a 2010. évi CXXXI. törvény

⁷³ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyronról

vánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az *átláthatóság* és a közélet tisztaságának *elve* szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.

Az Alaptörvény N) cikk szerint Magyarország a kiegyensúlyozott, *átlátható* és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amelynek érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős, ugyanakkor – a (3) bekezdés szerint – az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során a fenti elveket kötelesek tiszteletben tartani. Kiemelendő továbbá, hogy a XXVI. cikk értelmében az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, *a közügyek jobb átláthatósága* és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.

A helyi önkormányzatokra vonatkozó törvényi szintű szabályozást magában foglaló Mötvt. általánosságban kevés rendelkezést tartalmaz az átláthatóság vonatkozásában. Megemlíthető ugyanakkor a 2. § (2) bekezdése, amely szerint a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, *széles körű nyilvánosságot teremtve* kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. A 114. § értelmében pedig a helyi önkormányzat a pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladatok egységes szabályok szerinti elvégzését, *átláthatóságát* biztosító – az állami informatikai rendszerrel összekapcsolható – informatikai rendszert működtet, mely a folyamatos pénzügyi állami ellenőrzés eszközeként is szolgál. A rendszerben kötelezően nyilvántartandó adatok körét jogszabály határozza meg.⁷⁴

A szabályozás áttekintése alapján megfogalmazható, hogy az átláthatóság elve a magyar jogi környezetben formális szempontból és átfogó

⁷⁴ A helyi önkormányzás során megvalósuló nyilvánosság vizsgálatokor elsődlegesen a közérdekűség fogalmát kell kibontani ahhoz, hogy értelmezhető legyen az ehhez kapcsolódó nyilvánosság szükségessége. A nyilvánosság megteremtése és biztosítása ebben az összefüggérendszerben azt jelenti, hogy az önkormányzati apparátus és a település társadalma közötti közvetlen kontaktus érdekében helyi módszer létezik. Annak a kérdése, hogy ez a módszer milyen kapcsolati csatornát jelent, mindenkor az adott képviselő-testület szervezeti és működési szabályzata határozza meg. Kis Mónika Dorota: A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye. Doktori értekezés, PTE ÁJK Doktori Iskolája, Pécs 2012. 14., 17. o., http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Vedes/Kiss_M_D/ertekezes_nyilv_kiss_md.pdf

módon megjelenik. Az egyes vonatkozó részletszabályok értékelése és a gyakorlati alkalmazás tekintetében pedig az alábbi elemzés nyújt segítséget.

2. A helyi testületek nyilvános ülései

2.1. A Mötv. 46. § (1) bekezdése főszabályként rögzíti, hogy a képviselő-testület ülése nyilvános. A kivételeket a (2) bekezdés tartalmazza, amely szerint a képviselő-testület

a) zárt ülést tart önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kiténtetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonynyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén;

b) zárt ülést tart az érintett kérésére választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor;

c) zárt ülést rendelhet el a vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené.

A választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekinhetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe. A közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. A zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános.⁷⁵

2.2. Egy a téma gyakorlati vonatkozásait kellő alapossgal feldolgozó *közelmúltbéli kutatás* megállapította, hogy a témakör érintettjei általában külső résztvevőként részt vesznek a döntések meghozatalánál, állandó meghívottként vesznek továbbá általában részt a térség országgyűlési képviselői, a kisebbségi önkormányzatok vezetői, az intézményvezetők, továbbá több község esetén a civil szervezetek vezetői és a díszpolgárok.⁷⁶ A kutatás résztvevői az általuk vizsgált *minta*⁷⁷ alapján azt állapították meg, hogy „az üléseken való lakossági részvétel feltételeit két kivétellel mindenütt szabályozza az SZMSZ, mégpedig úgy, hogy előre

⁷⁵ Mötv. 52. § (3).

⁷⁶ A helyi önkormányzatok működésének átláthatósága – kérdőíves felmérés tükrében – Esettanulmány. HUSK/0901/1.5.1/0246. sz. projekt (a továbbiakban: Esettanulmány). <http://www.transparency.hu/uploads/docs/esettanulmany.pdf>. 7. o.

⁷⁷ A kutatás „kétkörös” volt; az első fázisban harminc, majd a későbbiekben további közel negyven község vezetőit keresték meg, ahonnan összesen huszonegy válasz érkezett.

be nem jelentett módon is hozzászólhatnak a napirendekhez, ennek módjára eltérő gyakorlat alakult ki: van ahol a testületnek meg kell szavazni a hozzászólást, van ahol erre meghatározott időtartamot biztosítanak, s ezzel együtt van, hogy az érintett kérésére a polgármester adja meg a szót a felszólalásra. Egyébként – ugyancsak két kivétellel – a képviselő-testületi, bizottsági üléseken való hozzászólások rendjét az SZMSZ-ek általában szabályozzák.⁷⁸

Ugyancsak említést érdemel egy másik, *jelentős nagyságú mintavételre* épülő kutatás, amely a magyar önkormányzatok *honlapjait* sokszempontú vizsgálatnak vetette alá.⁷⁹

E kutatás résztvevői kimutatták, hogy ugyan az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény által szabályozott ún. Általános közzétételi lista II./8. pontja előírja a jegyzőkönyvek közzétételét, a vizsgált honlapok csupán 35%-án érhetőek el testületi ülésekről szóló jegyzőkönyvek.⁸⁰ Markáns eltérés mutatkozik az egyes községtípusok között. A budapesti kerületek és a megyeszékhelyek majdnem mindegyike megosztja a jegyzőkönyveit, ezzel szemben a községek alig több mint 20%-a teszi ezt meg.⁸¹ A kutatók a jegyzőkönyvek esetében a „frissességet” is vizsgálták: a legutóljára közzétett jegyzőkönyvek 25%-a nem 2012-es – tehát a kutatás évéről szóló – ülésről készült.⁸² Az információszabadság törvényben szereplő Általános közzétételi lista II./9. pontja alapján közzé kell tenni a helyi önkormányzat képviselő-testületének nyilvános ülésére benyújtott előterjesztéseket a benyújtást követően, azonnali hatállyal. Az idézett kutatás szerint csupán a vizsgált honlapok 6%-án lelhető fel a következő testületi ülés napirendje.

Megemlítendő továbbá, hogy a Möt. 60. §-a értelmében a bizottság ülésének összehívására, működésére, nyilvánosságára, határozatképességére és határozathozatalára, döntésének végrehajtására, a bizottság tagjainak kizárására, a bizottság üléséről készített jegyzőkönyv tartalmára a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkal-

⁷⁸ Esettanulmány 7. o.

⁷⁹ Korrupciós kockázatok, törvényisztelet és a világháló. A magyar önkormányzatok törvénszegő magatartásának vizsgálata 417 önkormányzat honlapjának elemzése alapján – 2012. I. Riport. BCE Szociológia és Társadalompolitika Intézet Korrupciókutató-központ, Budapest, 2013. (a továbbiakban Riport) http://www.crc.uni-corvinus.hu/download/onk_honlapok_2012_elemzes_130221.pdf.

⁸⁰ Riport 25. o.

⁸¹ Uo.

⁸² Riport 26. o.

mazni. A Riport szerzőinek megállapítása szerint az összes vizsgált önkormányzat mindössze 6%-a teszi közzé legalább egy bizottsági ülésének jegyzőkönyvét.⁸³ Összefoglaló megállapításuk szerint a „közbeszerzési törvény, az információszabadság törvény és az üvegseb törvény előírásaira vonatkozóan 2012-ben Magyarországon az önkormányzatok működésében nem a törvénytisztelet, hanem a törvénszegés volt a norma”.⁸⁴

3. A végrehajtás nyitottsága

Az önkormányzati döntések végrehajtásával kapcsolatos eljárások nyilvánosságára vonatkozóan a döntéshozatalra vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell. Lényeges, hogy az önkormányzati döntések teljes körű nyilvánossága – így például a zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés nyilvánosságra hozatalának kötelezettsége – megteremti az alapot arra nézve, hogy a végrehajtás nyomon követhető és ellenőrizhető legyen. A társadalmi „ellenőrzés” legfontosabb jogintézményei azok a közvetlen állampolgári részvételt biztosító eljárások, amelyekről a rész 6. alpontja részletesen foglalkozik.

4. Az információhoz való hozzáférésre vonatkozó joganyag alkalmazása

A BCE Szociológia és Társadalompolitika Intézet Korruptiókutatóközpontjának fentebb idézett kutatásukban a hazai önkormányzatok *honlapjait* abból a szempontból vizsgálták, hogy milyen információkat tartalmaznak az önkormányzatról, az önkormányzat működéséről, különös tekintettel az önkormányzatok költségeire, az általuk indított közbeszerzések dokumentálására.⁸⁵

A kiválasztott önkormányzatok honlapjait *86 előre kiválasztott ismerv alapján* vizsgálták meg. A honlapok rendszerezett vizsgálatát lehetővé tévő kódutasítás főként három törvény előírásaira támaszkodott: a köz-

⁸³ Riport 28. o. A Szerzők előjáróban rögzítették, hogy az információszabadságról szóló törvény nem vonatkozik a bizottságokra, ám annak ellenére, hogy a Mőtv. főszövegben idézett §-ára utaltak volna – helyesen – a bizottsági ülések vonatkozásában is elvégezték a vizsgálatot; indokolásuk szerint „a bizottságokban folyik a szakmai munka és a részletkérdések megvitatása. A bizottsági ülésről készült jegyzőkönyvek közül azokat vettük figyelembe, ahol az adott település bizottsági struktúráját figyelembe véve legnagyobb eséllyel tárgyalhatják a közbeszerzési eljárásokat (pénzügyi, gazdasági, közbeszerzési, vagyongazdálkodási stb.)”. Riport 28. o.

⁸⁴ Riport 36. o.

⁸⁵ Riport 8. o.

beszerzési, az információszabadság és az ún. „üvegseb” törvényre. Az elemzett kérdések nagy részét e törvények alapján fogalmazták meg, a kutatás e törvények betartását vizsgálta. Tartalmazott továbbá a kódutasítás „puha” kérdéseket is, ezek alatt azokat a kérdéseket értették, amelyeknek nincs törvényi alapja, de sokat elmondhatnak egy honlap átláthatóságáról, arról, hogy az odalátogató milyen könnyen tudja megtalálni a keresett információkat.⁸⁶ Az adatfelvétel során 60 községnek nem volt elérhető honlapja (jellemzően aprófalvak), e községeket más – azonos nagyságú és területi elhelyezkedésű – községekkel helyettesítették. Végül 417 község önkormányzatának adatait rögzítették, ennyi megfigyelés került az adatbázisra, és az elemzést is e körben végezték el. *Összefoglalóan* azt állapították meg, hogy az önkormányzatoknak honlapjaikon a hatályos jog alapján eltérő mennyiségű információ közlésére van lehetőségük, és ennek megfelelően eltérő módon (illetőleg mennyiségben) tesznek eleget a transzparencia követelményének.⁸⁷

5. A civil társadalommal való együttműködés

A társadalmi párbeszéd tekintetében az állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény szerint kötelezően kizárólag akkor véleményezhet jogszabályt, ha arra törvény kifejezetten jogot biztosít számára, és ekkor is csak a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteire vonatkozóan teheti ezt meg. A részletszabályokat a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény tartalmazza; ennek értelmében a jogszabályok tervezetét az egyeztetésre bocsátással egyidejűleg úgy kell közzétenni, hogy a tervezet céljához és hatálybalépéséhez igazodóan megfelelő idő álljon rendelkezésre a tervezet érdemi megítéléséhez és a vélemények kifejtéséhez, továbbá a jogszabály előkészítőjének arra, hogy a beérkezett véleményeket, javaslatokat érdemben mérlegelhesse.⁸⁸ Az ún. általános egyeztetési eljárás keretében a jogalkotó honlapján megadott elektronikus levélcímen keresztül bárki véleményt nyilváníthat a társadalmi egyeztetésre bocsátás céljából közzétett tervezetről, koncepcióról.

A Möt. 53. § (3) szerint a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-

⁸⁶ Például „van-e honlap-térkép az oldalon”?

⁸⁷ A kutatás részletes leírását lásd a Riport 10-11. oldalán.

⁸⁸ Tvt. 10. § (1) bek.

testület és bizottsága ülésein, továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet. Ennek megvalósulása tekintetében empirikus kutatás nem áll rendelkezésre.

6. Közvetlen állampolgári részvétel a döntéshozatali eljárásban

A közvetlen állampolgári részvételre vonatkozó egyik legmarkánsabb önkormányzati jogintézménynek a *közmeghallgatás* tekinthető.⁸⁹ A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézményére vonatkozó magyar joganyag alaptörvényi, törvényi és önkormányzati rendeleti szinten épült ki.⁹⁰

A Möt. 54. §-a szerint a képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni.

Kis Mónika Dorota már idézett értekezésére hivatkozva⁹¹ érdekességként megemlíthető, hogy a magyar önkormányzati közmeghallgatás 1990-ben konstituált jogintézmény. A helyi önkormányzás eredendően, fogalmilag is magában foglalja a közvetlen részvételi elemet, amelynek egyik formája a közmeghallgatás. Napjainkra a közmeghallgatással kapcsolatban általánosan negatív tartalmú nézet alakult ki. A témakörrel foglalkozó kutatók a jogintézmény működésének pejoratív tartalmat kölcsönző illúzióról tesznek említést. Álláspontjuk szerint a közmeghallgatás nem töltötte be a hozzá fűzött demokratikus reményeket, a részvételi hajlandóság túlságosan alacsony ahhoz, hogy a helyi hatalom valódi részvételi alakzataként lehessen kezelni, ráadásul a problémák

⁸⁹ A másik a helyi népszavazás, de annak a tanulmány írásának időszakában (2013 április) lényegében a választási rendszer és a vonatkozó jogszabályok változása miatt de facto nincsen hatályos joga. A régi – még alkalmazandó – választási eljárásról szóló törvényben benne van, de az újban nincsen, csak a záró rendelkezések között található utalás arra, hogy lesz helyi népszavazást szabályozó törvény, de addig is a régi Ve.-t kell alkalmazni. Az Alaptörvény szerint a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani [31. cikk (2) bek.].

⁹⁰ Lásd erről részletesen Kis: i. m.

⁹¹ Kis: i. m.

megoldása sem kimondottan a választópolgárok közszereplésére vezethető vissza. A közmeghallgatás tehát egy kiüresedett, funkcióvesztett, demokratikus elvárásokat betölteni képtelen fórumrendszer.⁹²

Kis Mónika Dorota megállapítja, hogy a jogintézmény sajátos szabályozása az önkormányzati rendeletekben figyelhető meg, ugyanakkor az önkormányzati rendeletek e tárgykör szabályozásában uniformizáltak tekinthetők. Jellemző megoldásnak mondható, hogy a helyi jogalkotók előszeretettel veszik át más községek jogszabályait, sokszor a szükséges felülvizsgálati eljárás lefolytatása nélkül. Kétségtelen, hogy e megoldást „kényelmi” szempontok miatt választják a képviselő-testületek, ám ez egyúttal zavaros gyakorlatot is eredményezhet. E dogmatikai megoldás következménye az, hogy a közmeghallgatás rendeleti szabályozása egységessé válik, alig elvétve akad olyan önkormányzati rendelet, amely sajátos, a helyi körülményekre épülő szabályozást tartalmaz. Igaz másrészről az is, hogy e jogintézmény szabályozását nem is lehet elvégezni sokszínű módon, mivel a tényállási elemek nagy része kógens, a szabá-

⁹² Kis: i.m. 30. o. Ugyanakkor, Nadezda Chuchelina (kapcsolati igazgató, Orosz Jogalkotási Társaság) szerint az orosz közmeghallgatás intézményére vonatkozóan a megkérdezettek 2/3 érdekeltnek tekintette magát a közmeghallgatásban, viszont arra a kérdésre, hogy annak eredménye érdemben befolyásolja-e a döntéshozót, csak 9% felelt igennel. Olyan vélemény is volt, hogy a közmeghallgatással egyáltalán semmilyen eredményt nem lehet elérni. Az egyének tehát általában nem bíznak az abban, hogy hatást érnek el, ugyanakkor az orosz állami szervek szerint a közmeghallgatás hatékony eszköz lehet. Nincsen viszont a közmeghallgatást szabályozó önálló jogszabály, sem személyzet és anyagi forrás, és csak egy elnöki rendelet szól arról, hogy az alapjogokat érintő szövetségi tervezetek esetében közmeghallgatást kell tartani. Oroszországban sikeres közmeghallgatást szerveztek a rendőrségről, az oktatásról, az amatőr horgászatról szóló tervezetek esetében, talán amiatt, mert ezek a témák az egyének mindennapi életét érintik. A résztvevők azonban az ilyen esetben is csak az első napban aktívak, később ez az aktivitás eltűnik. Hátrányos azonban, hogy nem mindenki érti meg a tervezet szövegét; ez még néha a szakértőknek is nehézséget okoz. Megoldási javaslatként elhangzott, hogy Oroszországban szükség lenne egy egységes, közmeghallgatást szabályozó törvényre, amely tartalmazza a visszacsatolás szabályait is. Ugyancsak megoldás lehet az internet használatának erősítése, de az internet elérhetősége és használata Oroszországban egyáltalán nem általános. Szorgalmazni lehet azt is, hogy a civil társadalom jobban működjön együtt a helyi hatóságokkal, jogalkotókkal annak érdekében, hogy a közmeghallgatás intézménye a jövőben jobban működjön. Elhangzott az International Association of Legislation a (IAL, <http://www.ial-online.org/>) „Regulatory reform in Russia – Implementation and Compliance” címmel megtartott 10. kongresszusán az oroszországi Veliky Novgorodban 2012. június 28-29-e között.

lyozási körbe a képviselő-testületek mérlegelésétől függően bevont elemek pedig csekély számúnak mondhatók.⁹³

IV. Összegzés és következtetések

1. A tanulmányban arra tettünk kísérletet, hogy áttekintsük az átláthatóság elvének megvalósulását a horvát és a magyar helyi szintű önkormányzatok tekintetében. Ehhez először fogalmi keretet teremtettünk a transzparencia sokszínű fogalmi elemeinek felvázolásával, majd a vizsgálatot a helyi szinten megvalósítani kívánt átláthatóság elvére és annak összetevőire szűkítettük le. Ez utóbbiak közé tartoznak a nyitottság, a részvétel és az integritás. Ezek köré szervezhetőek azok a szempontok (az információhoz való hozzáférés jogát, a döntéshozatali eljárás átláthatóságát, a participációt), amelyek alapján a helyi önkormányzatok átláthatóságának gyakorlatát vizsgáltuk. A gyakorlati tapasztalatok feltárásában a hozzáférhető empirikus vizsgálatokra támaszkodtunk, mivel jelen kutatás keretén belül nem volt arra sem mód, sem lehetőség, hogy saját felméréseket végezzünk. Nyilvánvaló, hogy mind Horvátországban, mind Magyarországon eltérő jellegű és módszerű kutatások eredményei állnak a rendelkezésre, amelyek azonban még így is alkalmasak arra, hogy azokból következtetéseket vonjunk le, és – összehasonlító jogi szempontból – megítélhessük a hasonlóságokat és az eltéréseket. Ezen a tényen nem változtat az sem, hogy a horvát kutatással ellentétben – ami koncentrált (indikátorok alapján), átfogó (mindegy egyes önkormányzatra kiterjedt) és ismétlődő (2009-et követően 2011-2012-ben) jellegű volt, és egyetlen szervezet, a GONG végezte – a magyar kutatások fragmentáltak és nem országos merítésűek (földrajzi elhelyezkedés, minta, honlapok alapján), továbbá nem azonos megközelítésűek. Ugyanakkor ezek eredményeiből is világos képet kaphatunk a magyar helyi átláthatóság megvalósulásával kapcsolatban. Az átláthatóságra vonatkozó joganyag alkalmazása fokának megítéléséhez elengedhetetlen magának a jogi szabályozásnak az ismerete. Emiatt a két állam helyi transzparenciájának vizsgálatát a joganyag áttekintésével kezdtük, amit a gyakorlati megvalósulás következő szempontok szerinti elemzése követett: a képviseleti szervek működésének átláthatósága, civil szervezetekkel való együttműködés, állampolgári részvétel. Mint észlelhető volt, a vizsgáldás alapját a koherensebb és átfogóbb horvát kutatás képezte, a magyar eredmények a magyar kutatásoknak a horváthoz való

⁹³ Kis: i.m. 31. o.

„igazítása” után álltak rendelkezésre. Így olyan eset is előfordult, amikor nem álltak rendelkezésre megbízható empirikus adatok valamely jogi szabály megvalósulását illetően. Ilyen volt az a magyar szabályozás, miszerint az önszerveződő közösségek képviselőit a fontosabb döntések előkészítésébe be lehet vonni, és ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.

2. A helyi transzparenciára vonatkozó *jogi szabályozás* összevetésével kapcsolatban megállapítható, hogy azt mindkét állam – eltérő hangsúlyokkal – megfelelően szabályozza alkotmányi szinten. Míg a horvát alkotmányba nemrég került bele a teljes körű információszabadság biztosítása, addig az a magyar alkotmányos szabályozás része a rendszerváltozás óta.⁹⁴ A magyar Alaptörvény ezen túl több, pénzügyekre és a gazdálkodás átláthatóságára vonatkozó olyan szabályt is tartalmaz, amelyek nem voltak benne a korábbi Alkotmányban. Magyarország tekintetében megállapítható, hogy az önkormányzati gazdálkodás erősebb állami kontroll alatt áll, ugyanakkor a cél a takarékosabb, de nem az átláthatóbb gazdálkodás. Az állami szervek könnyebben juthatnak információkhoz az önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatban, de a nyilvánosság helyzete változatlan, és a transzparencia-fokozó szabályok továbbra is hiányoznak (kivételet képeznek e megállapítás aló, hogy bizonyos adatokat kötelező évente egyszer közzétenni). A horvát állam a magyarhoz hasonlóan szabályozza a vizsgált területeket. Mindkét államban létezik törvény az információszabadságról, van valamilyen hatóság (magyar) vagy biztos (horvát), amely e jog érvényesülése felett őrködik. Az ellentétes irányú státuszváltozás figyelemre méltó: a magyar ombudsmanból hatóság lett, míg a horvát hatóság parlamenti kinevezéshez kötött információs biztossá (bár nem ombudsman státusúvá) változott. Ugyancsak szabályozzák mindkét államban a konzultációt, amely érdemi megvalósítása azonban kérdéses.⁹⁵ Úgy tűnik, hogy mindkét országban – legalábbis a politikai kommunikáció szintjén – elkötelezettség mutatkozik a nyitott kormányzás/jogalkotás irányában.

3. A *képviselőtestületek és egyéb szervek átláthatósága* tekintetében megállapítható, hogy az a közösségek tekintetében valósul meg legkevésbé, és a legproblémásabbnak a jegyzőkönyvek és az ülések anyagainak online hozzáférhetőségének a biztosítása, illetve a konzultációra vonat-

⁹⁴ Ezen az Alaptörvény sem változtatott.

⁹⁵ Általános implementációs probléma: gyakran nincsen visszacsatolás, és nem érzik magukat érdekeltnek az egyének, nem található meg a véleményezhető jogszabály a honlapon stb.

kozó szabályok megfelelő alkalmazása. Az *információhoz való hozzáférés* tekintetében – ami a fenti témával is szorosan összefügg – ugyancsak az látható, hogy a községek nem tudnak megfelelően teljesíteni, illetve több figyelmet kellene fordítani az információhoz való hozzáféréssel kapcsolatos oktatásra (horvát), illetőleg a magyar jogi szabályozás egységesebbé, egyértelműbbé tételére: ld. „az önkormányzatoknak honlapjaikon a hatályos jog alapján eltérő mennyiségű információ közlésére van lehetőségük, és ennek megfelelően eltérő módon (illetőleg mennyiségben) tesznek eleget a transzparencia követelményének”. Ezzel kapcsolatban az a kérdés, hogy megfelelő módon biztosítják-e az átláthatóságot és az egyének információhoz való hozzáférését annak érdekében, hogy az önkormányzati képviselőtestület munkájáról az egyén érdemben tudjon véleményt formálni. Az oktatás, a tudatosság emelésének fontossága a magyar viszonylatban is felmerülhet. Mind Horvátországban, mind Magyarországon rosszul teljesít a *civil társadalommal való együttműködés*, bár erre vonatkozó magyar adatok nem állnak rendelkezésre, de arra a konzultációra vonatkozó törvény általános alkalmazási gyakorlatából következtetni lehet. A *polgárok közvetlen részvétele* tekintetében divergálnak legjobban a rendelkezésre álló adatok, míg ugyanis a fenti horvát elemzésben a helyi választásra és népszavazásra koncentráltunk, addig a magyar esetben a közmeghallgatásra. Ennek oka az magyar szabályozási sajátosság volt, ami miatt nem láttuk értelmét a helyi népszavazás vizsgálatának.⁹⁶ Mindenesetre az biztosan megállapítható, hogy a polgárok közvetlen részvételének (a helyi választást ide nem értve) helyi szinten nem tulajdonítanak különösebb jelentőséget egyik államban sem.

4. *Összegzésként megállapítható*, hogy a formális kritériumok, úgy mint jogszabályi, rendeleti, SzMSz-beli előírások megléte általában megvalósulnak mindkét államban, ám azok gyakorlati és tényleges alkalmazásával már felmerülnek kétségek, a nagyobb területi egységek önkormányzatai átláthatóbbak, ugyanakkor különösebb erőfeszítések nem történnek a polgárok döntéshozatalba való érdemi bevonása érdekében, hiányzik a megfelelő politikai kultúra, ami a leginkább elő tudná segíteni az átláthatóság és az információhoz való hozzáférés nagyobb fokú megvalósulását. Horvátországban, talán figyelemmel a GONG 2009-es kutatására is, érdemi változások indultak be, amelyek nemcsak a jogszabályváltozásokban mutatkoznak meg, hanem a 2011/2012-es felmérések eredmé-

⁹⁶ L. a 89. l. ábrájában írtakat.

nyeiben is. Magyarország számára pedig ez a kutatási módszer esetleg mutatis mutandis átvételre megfontolandó, jó gyakorlatnak minősülhet.

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

„Határtalan” önkormányzati együttműködés Horvátországban és Magyarországon

I. Önkormányzati együttműködés lehetősége az EU-ban

Magyarország Alaptörvényének a 32. cikke (1) bekezdésének k) pontja alapján a magyar *helyi önkormányzat feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával*, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

A magyar helyi önkormányzatok a sokféle (hasonló célú, hasonló adottságú, ugyanabban a nagyrégióban elhelyezkedő stb. önkormányzatokat tömörítő) európai önkormányzati szervezetek közül lényegében kettőben töltenek be aktív szerepet. Az egyik ezek közül az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 1994-ben létrehozott *Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa* (CLRAE), amelynek célja az Európa Tanács tagállamaiban a helyi önkormányzatiság, helyi demokrácia és az ahhoz kapcsolódó emberi jogok érvényesülésének a vizsgálata.¹

A másik legalább ilyen fontos szervezet az EU által a maastrichti csúcstalálkozón (1991) létrehozott *Régiók Bizottsága*. A Régiók Bizottsága az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot segíti tanácsadói minőségben. A Régiók Bizottsága a regionális és helyi testületek olyan képviselőiből áll, akik valamely regionális vagy helyi testületben választással nyert képviselői megbízással rendelkeznek, vagy valamely választott testületnek politikai felelősséggel tartoznak. Az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság a Szerződésekben meghatározott esetekben, továbbá minden olyan – különösen a határokon átnyúló együttműködést

* Prof.dr.sc. Boris Bakota, PhD, egyetemi tanár, Közigazgatási Jogi Tanszék, Eszék, bbakota@pravos.hr

** Dr. Fábián Adrián, LL.M., PhD, dr. habil., egyetemi docens, Közigazgatási Jogi Tanszék, Pécs, fabian.adrian@ajk.pte.hu

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

¹ Bővebben I. Csalótzky György: Az Európa Tanáccsal megvalósuló kapcsolatok szerepe a magyar önkormányzatiság kialakulásában és működésében. In Csikor Ottó (szerk.): A magyar önkormányzatok tizenöt éve. 1990-2005. BM, Budapest 2005. 74. o.

érintő – esetben, amikor ezt az intézmények valamelyike indokoltnak tartja, konzultál a Régiók Bizottságával.²

Az EU először az INTERREG programokkal (1991-1994, 1994-1999, 2000-2006) kívánta elősegíteni, támogatni a külső határterületek és a szomszédos országok közötti térségi együttműködést. A – Magyarországon is – létrejött eurórégiók mellett a határon átívelő együttműködés változatos formákban jelent, jelenik meg. Az eurórégió olyan formalizált együttműködés, amely önálló szervezettel rendelkezik és célja a terület-fejlesztés és a határokon átívelő kapcsolatok erősítése.

Ezen kívül számos egyéb határmenti együttműködés létezik, példának okáért az Alpok-Adria Munkaközösség (1978), amelynek tagja – többek között – Horvátország és négy magyarországi megyei önkormányzat is. Ez az együttműködés kevésbé formalizált, jogi személyiséggel nem rendelkező információs fórum.

A határmenti együttműködések sokszínűsége természetesen bizonyos szempontból rugalmasságot ad a kooperáció megvalósításához, de ezzel együtt természetesen jelentkezik az egységes jogi szabályozás hiányából fakadó problémák, hiszen gyakran (részben vagy egészben) nemzetközi jogi megállapodások szabályozzák e szervezetek a működését.³

A helyi önkormányzatok közötti együttműködés előmozdítása, megkönnyítése és egységes szabályozása érdekében tett lépésként értékelhető az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete (2006. július 5.) (a továbbiakban EGTC-rendelet) az *európai területi együttműködési csoportosulásról* (European Grouping of Territorial Cooperation, EGTC).

Cél a közösségi terület egészének összehangolt fejlődése. A teljesebb gazdasági, társadalmi és területi kohézió egyben magában foglalja a területi együttműködés erősítését is. E célból helyénvaló a területi együttműködésben megvalósuló fellépések végrehajtási feltételeinek javításához szükséges intézkedések elfogadása. A területi együttműködési csoportosulások főbb jellegzetességei:

- jogi személyiség, minden tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik;

² H L 2010/C 83/01; Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 300. cikk (1) és (3) bek., 307. cikk.

³ Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: A határon átnyúló együttműködések intézményesülése Magyarországon. I. Európai Tükör 2007. 8. sz.

- a csoportosuláshoz történő csatlakozás önkéntes;
- tevékenységüket a Közösség pénzügyi hozzájárulásával vagy anélkül végezhetik;
- a csoportosulás kidolgozza saját alapszabályát, létrehozza szerveit, valamint megállapítja a költségvetésére és a pénzügyi felelősségére vonatkozó szabályokat;
- a csoportosulás létrehozását lehetővé tevő közösségi intézkedés elfogadása azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy harmadik országok jogalanyai részt vegyenek az e rendeletnek megfelelően létrehozott csoportosulásban, amennyiben a harmadik ország jogszabályai vagy a tagállamok és harmadik országok közötti megállapodások azt lehetővé teszik;
- a csoportosulás a Közösség területén hozható létre;
- a csoportosulás célja, hogy a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítésének kizárólagos céljából tagjai között lehetővé tegye és előmozdítsa a határokon átnyúló, transznacionális és/vagy interregionális együttműködést;
- tagjai lehetnek: a tagállamok, regionális hatóságok, helyi hatóságok, az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikke (9) bekezdésének második albekezdése értelmében vett közjogi intézmények;
- a csoportosulás olyan tagokból áll, amelyek legalább két tagállam területén helyezkednek el.

Az EGTC létrehozására irányuló határozat meghozatalát annak leendő tagjai kezdeményezhetik. Valamennyi leendő tag a csoportosulásban való részvételi szándékáról értesíti azt a tagállamot, amelynek a joga alapján a tag létrejött, és eljuttatja a rendelet 8. és 9. cikkében említett egyezmény- és alapszabály-javaslat egy másolatát e tagállamhoz.

A leendő tag által az érintett tagállam alkotmányos rendjének figyelembevételével jóváhagyja a leendő tag részvételét a csoportosulásban, kivéve, ha úgy ítéli meg, hogy e részvétel – beleértve a leendő tag hatáskörét és feladatait – nem felel meg az EGTC-rendeletnek vagy a nemzeti jognak, vagy e részvétel nem indokolt az adott tagállam közérdeke vagy közrendje alapján. Ilyen esetben a tagállamnak meg kell indokolnia a jóváhagyás megtagadását. A tagállamnak főszabályként az elbírálásra

alkalmas kérelem kézhezvételétől számított három hónapon belül döntést kell hoznia.

Az EGTC alapszabályát és annak bármely későbbi módosítását az abban a tagállamban alkalmazandó nemzeti jognak megfelelően kell bejegyezni és/vagy kihirdetni, amelyben a csoportosulás a létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkezik. A csoportosulás a bejegyzés vagy a kihirdetés napján – attól függően, hogy melyik történik előbb – szerez jogi személyiséget. A tagok tájékoztatják az érintett tagállamokat és a Régiók Bizottságát az egyezményről és az alapszabály bejegyzéséről és/vagy kihirdetéséről.

Az EGTC végrehajtja azokat a feladatokat, amelyeket a tagjai e rendellel összhangban a hatáskörébe utalnak. Feladatait a tagok által elfogadott egyezmény (megállapodás) állapítja meg. A csoportosulás a rábízott feladatok határain belül köteles eljárni, amelyek a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítését célzó területi együttműködés lehetővé tételére és elősegítésére korlátozódnak, és amelyeket a csoportosulás tagjai határoznak meg úgy, hogy valamennyi feladatnak minden egyes tag nemzeti joga szerinti hatáskörén belül kell lennie.

A csoportosulások feladatai elsődlegesen a Közösség – az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és/vagy a Kohéziós Alap révén nyújtott – társfinanszírozásában, területi együttműködésben megvalósuló programok végrehajtására korlátozódnak. A tagállamok korlátozhatják azon feladatok körét, amelyeket a csoportosulások a Közösség pénzügyi hozzájárulása nélkül végezhetnek. E feladatoknak azonban legalább az 1080/2006/EK rendelet 6. cikkében felsorolt együttműködési fellépésekre kell kiterjedniük. A csoportosulásra a tagjai által ráruházott feladatok nem érintik a közjog által rájuk telepített hatáskörök gyakorlását, és az állam vagy egyéb közigazgatási hatóságok általános érdekeinek védelmét célzó feladatok – például a rendőrségi és szabályozói hatáskörök, igazságügyi és külpolitikai feladatok – ellátását. A csoportosulást a tagjai által – egyhangúlag – kötött egyezmény szabályozza. A csoportosulás alapszabályát az egyezmény alapján a tagok egyhangúlag fogadják el. A csoportosulás felelős mindennemű tartozásáért.

Amennyiben a csoportosulás egy tagállam közrendre, közbiztonságra, közegészségügyre vagy közérdekre vonatkozó rendelkezéseit, vagy egy tagállam közérdekét sértő tevékenységet folytat, a tagállam valamely illetékes szerve megtilthatja a területén folyó ilyen tevékenységet,

vagy előírhatja a joga alapján létrehozott tagok kilépését a csoportosulásból, kivéve, ha a csoportosulás felhagy a kérdéses tevékenységgel.

Az egyezményben foglalt, megszüntetésre vonatkozó rendelkezésektől eltérve, bármely, jogos érdekekkel rendelkező illetékes hatóság kérelmére annak a tagállamnak az illetékes bírósága (hatósága), amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található, elrendeli a csoportosulás megszüntetését, ha úgy találja, hogy a csoportosulás nem felel meg az EGTC-rendeletben foglalt előírásoknak, különösen, amennyiben a csoportosulás a rendelet 7. cikkében megállapított feladatoktól eltérő módon jár el.

Az EGTC-rendelet teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban,⁴ de a rendelet kötelezi a tagállamokat arra, hogy meghozzák a rendelet hatékony alkalmazásának biztosításához szükséges rendelkezéseket. Az EGTC-rendelet egyébként nem kerüli meg a már létező intézményeket, szerveződések, nem is szünteti meg azokat, a rendeletben megjelenő szabályozás pedig megfelelő önállóságot biztosít a határon átnyúló (önkormányzati) együttműködésnek.⁵

Magyarországon az EGTC-rendelet végrehajtásához szükséges rendelkezéseket az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvény állapítja meg. E törvény alapján európai területi társulás (EGTC magyar elnevezése) elsődlegesen gazdasági tevékenység folytatása céljából nem alapítható, közhatalmi tevékenységet nem végezhet.

Az európai területi társulásban a helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása és a helyi önkormányzat költségvetési szerve felelőssége nem haladhatja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét (korlátolt felelősség).

Az európai területi társulás bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre. A nyilvántartásba vételi eljárás nemperes eljárás, melyre a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. Az eljárásban kötelező a jogi képviselő. A nyilvántartásba vétel nem tagadható meg, ha az egyezmény és az alapszabály az EGTC-rendeletben és a törvényben foglaltaknak megfelelő, valamint valamennyi tag rendelkezik az EGTC-rendelet 4. cikkének (3) bekezdése szerinti jóváhagyással.

⁴ Az EGTC-rendeletet 2007. augusztus 1-jétől kell alkalmazni a 16. cikk kivételével, amelyet 2006. augusztus 1-jétől kell alkalmazni.

⁵ Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: A határon átnyúló együttműködések intézményesültsége Magyarországon. II. Európai Tükör 2007. 9. sz.

Az európai területi társulás az egyezményben meghatározott cél megvalósítása érdekében önállóan gazdálkodik, az alapszabályban meghatározottak szerint a térség versenyképességét előmozdító vállalkozási tevékenységet végezhet, amennyiben az az európai területi társulás célját nem veszélyezteti.

Az európai területi társulás vagy annak szervezeti egysége által hozott határozatot az a tag, amelynek jogát vagy jogos érdekét a határozat sérti, annak meghozatalától számított harminc napos jogvesztő határidőn belül a Fővárosi Törvényszéknél megtámadhatja.

Ha az Állami Számvevőszék azt észleli, hogy az európai területi társulás gazdálkodása körében jogellenesen jár el, felhívja a törvényes állapot helyreállítására. Súlyosabb törvénytértés esetén, vagy ha az európai területi társulás nem tesz eleget a felhívásnak, az Állami Számvevőszék elnökének megkeresésére az ügyész az európai területi társulás megszüntetése iránt pert indíthat a Fővárosi Törvényszék előtt.

Európai összehasonlításban megállapítható, hogy *2012 májusáig 28 csoportosulást jegyeztek be az EU-ban, legtöbbit Franciaországban és Magyarországon* (11). (Magyarországi tagok, szinte kizárólag helyi önkormányzatok, a csoportosulások kb. felében szlovákiai, ezen kívül román és szlovén partnerekkel működnek együtt.) Az EGTC-k többsége kétoldalú egyezményen alapul, tipikus, hogy korábbi önkormányzati együttműködés az EGTC-együttműködés alapja, általában több feladatra (pl. területfejlesztés, gazdaságélénkítés, oktatás, turizmus, környezetvédelem stb.) vonatkozik az együttműködés, és a tagjai az EGTC-t kivétel nélkül határozatlan időre hozzák létre.⁶

2012 februárjában a Régiók Bizottság – az Európai Bizottság az EGTC-rendelet módosítására vonatkozó javaslata alapján – ajánlásokat fogalmazott meg az EGTC-re vonatkozó szabályozás felülvizsgálatára. A Régiók Bizottsága – többek között – arra kérte a Bizottságot, hogy a csoportosulást mint az európai területi együttműködési politika végrehajtásának választható eszközét fokozottabban vegye figyelembe, és nagyobb mértékben illessze be a 2014 és 2020 közötti időszak kohéziós politikájára vonatkozó jogalkotási intézkedésekbe.⁷

⁶ http://egtc.kormany.hu/egtc.kormany.hu/download/e/49/50000/Presentation_The_EGTC_and_EGTC_Roadmap_INTERACT_December_2012.pdf

⁷ Régiók Bizottsága Véleménye (COTER-V-022)

II. Európa Tanács és a határmenti (határon túli) együttműködés

Európa országai közötti kooperáció elősegítése érdekében az Európa Tanács megnyitotta az Európai Keretegyezményt a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről (CETS No. 106) Madridban, 1980. május 21-én. Az egyezmény 1981. december 22-én lépett hatályba. Azóta Európa óriási politikai változások tanúja volt, mára pedig az Európa Tanács 47 tagországa közül már 37-ben lépett hatályba az Egyezmény. Ciprus, Izland és Málta csupán aláírta, de nem ratifikálta az Egyezményt, míg 7 ország (Andorra, Észtország, Görögország, Macedónia, San Marino, Szerbia és az Egyesült Királyság) alá sem írta. Magyarországon 1994. június 22-én lépett hatályba, míg Horvátországban 2003. december 18-án. Az Egyezmény célja, hogy bátorítsa és könnyebbé tegye a határon túli megállapodások lezárását a helyi és regionális hatóságok között, saját hatalmi hatáskörükön belül. Ezek a megállapodások fedezhetik a regionális fejlesztést, a környezetvédelmet, a közművek fejlesztését stb., valamint előmozdíthatják az országok közötti egyesületek, illetve a helyi hatóságok konzorciumainak felállítását. Hogy számításba vegyék az Európa Tanács tagállamain belül történt jogi és alkotmányos változtatásokat, az Egyezmény közzétesz egy sor mintaszerződést, hogy lehetővé tegye ezáltal mind a helyi és regionális hatóságok, mind az államok számára, hogy a nekik leginkább megfelelő környezetben helyezhessék el a nemzetek közötti együttműködést. Az Egyezmény keretében az államok vállalják, hogy megtalálják a módját, hogy megszüntessék a lehetséges együttműködés akadályait, valamint azt, hogy garantálják a nemzetközi együttműködésben elkötelezett hatóságoknak a lehetőségeket, amelyeket tisztán nemzeti környezetben élvezhettek volna. Az Egyezmény tartalma mindössze 11 cikk, ezen kívül az államok közötti minta- és keret megállapodások, státutumok és a helyi hatóságok közötti szerződések. Az államok közötti mintaszerződések számos területet ölelnek fel: az országok közötti együttműködés előmozdítását; a regionális országok közötti konzultációt; a helyi, országok közötti konzultációt, a szerződéses országok közötti együttműködést a helyi hatóságok között; a nemzetek közötti együttműködés szerveit a helyi hatóságok között; a régió és/vagy községen belüli gazdasági és szociális együttműködést; a kormányon belüli együttműködést a térbeli tervezés terén; nemzetek közötti parkok létrehozását és irányítását; a nemzetek közötti mezőgazdasági parkok létrehozását és irányítását; a nemzetek közötti együttműködést olyan kérdésekben, mint az egész életen át tartó tanulás, a hírközlés, a munkavállalás és a mun-

kakörülmények; az országok és nemzetek közötti együttműködést az iskolák terén; az országok közötti vagy területközi együttműködést az olyan kérdésekben, mint a földhasználat a több országot érintő folyók mentén; az országok közötti kooperációs csoportosulások jogi jellegét illető kérdések.

A keret megállapodások (a továbbiakban OA), statútumok és helyi hatóságok közötti szerződések a következők: OA egy, a helyi hatóságok közötti konzultációs csoport felállításáról; OA az országok közötti, helyi közügyek irányításának koordinációjáról; OA az országok közötti, magán jogi egyesületek felállításáról; keretszerződés (a továbbiakban OC) az ellátmányok, illetve a szolgáltatások felől való gondoskodásról a helyi hatóságok között, az egymással határos területeken (magán-jogi típus); OA az országok közötti kooperációs szervek felállításáról a helyi hatóságok között; minta megállapodás (a továbbiakban MA) inter-regionális és/vagy községen belüli országok közötti kooperációról a területi/térbeli tervezés terén; MA az országok közötti parkok létrehozásáról és irányításáról; MA az országok közötti mezőgazdasági parkok létrehozásáról és irányításáról; MA az országok közötti parkok létrehozásáról és irányításáról a magán-jogi szervezetek között; MA a helyi és regionális hatóságok között az országok közötti együttműködés fejlesztéséről a polgárvédelemben és a kölcsönös segítségnyújtásban szomszédos területen zajló katasztrófák esetén, MA a transznacionális együttműködésről az iskolák és a helyi közösségek között; MA egy országok közötti iskolai tanterv bevezetéséről; MA az országok közötti, területközi együttműködésről a földhasználat kérdésében a több országot érintő folyók mentén; MA az országok közötti együttműködésről, amely meghatározza a szabványokat az országok közötti csoportosulások jogi jellegét illetően.

Eltérően az Európai Unió szabályozásoktól, amelyek kötelező érvényűek a tagállamok számára, az Európa Tanács dokumentumai rugalmasabbak, nem csak az elfogadtatásuk, de a teljesítésük terén is. Ebből kifolyólag lehetséges – két szakasz (a 2. cikk 2. szakasz, valamint az 3. cikk 5. szakasz) szerint, – hogy följegyezzenek megyéket, hogy ezek kifejezzék a fenntartásaikat azon hatóságokat vagy testületeket illetően, amelyeknek meg kellene felelniük a „területi közösségek vagy hatóságok” fogalomkörnek, és amely hatóságok kompetensek a saját, belső törvényeik keretében, hogy kontrollt vagy felügyeletet gyakoroljanak a területi közösségek és hatóságok ügyében. Míg Horvátország nem élt e jogaival, 16 tagállam, köztük Magyarország is kihasználta. Magyarország

bejelentette, hogy a területi közösségek vagy hatóságok magukban foglalják foglalni a kommunális, városi, főváros és környéki, valamint megyei önkormányzatokat, valamint a Fővárosi, illetve a Megyei Közigazgatási Hivatalt (Kormányhivatal). Az utóbbi kettőt mindemellett úgy határozták meg, mint amelyek kompetensek az ellenőrzés és felülvizsgálat gyakorlásában.

Az Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről Kiegészítő Jegyzőkönyve 1995. november 9-én, Strasbourgban került elfogadásra, és 1998. december 1-jén lépett hatályba. Máig 23 ország írta alá és ratifikálta, míg 6 ország csupán aláírta. Horvátország és Magyarország azon 18 ország között vannak, amelyek semmiféle aktivitást nem mutattak a Kiegészítő Jegyzőkönyv irányában. Célja, hogy megerősítse a Keretegyezményt, azáltal, hogy bizonyos feltételek mellett határozottan elismeri:

- a területi közösségeknek azt a jogát, hogy nemzetek közötti kooperációs szerződéseket kössenek;
- az országok közötti kooperációs szerződés keretein belül meghozott döntések és tevékenységek belső jogrendjének érvényességét,
- valamint bármilyen, ehhez hasonló megállapodás révén felállított együttműködési testület jogi testületi kapacitását („jogi jellegét”).

Az Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről 2. számú Jegyzőkönyvet a területközi együttműködésről (CETS No. 169) 1998. május 5-én, Strasbourgban írták alá, és 2001. február 1-jén lépett hatályba. Máig 22 ország írta alá és ratifikálta, míg 5 ország csak aláírta. Horvátország és Magyarország azon 20 ország között vannak, amelyek alá sem írták, és nem is ratifikálták. A 2. számú Jegyzőkönyv célja, hogy megerősítse a területközi együttműködést Európa országai között, az Európa Tanács 1993-as bécsi csúcstalálkozón tett bejelentését követően, amely szerint a nemzetek közötti együttműködésen keresztül egy toleráns és virágzó Európát fognak kiépíteni.

Két korábbi jogi dokumentum foglalkozott a szomszédos, határ menti közösségek kapcsolatával. Ezek sikerrel jártak, és ezekhez hasonló megállapodások kezdtek felbukkanni távolabbi területek között is. A 2. számú Jegyzőkönyv jogi szöveggént fog működni, hogy fedezze ezeket az új berendezkedéseket, elismerve a hatóságok jogát az efféle megállapo-

dások megkötéséhez, valamint elővezet egy jogi vázat, hogy mindez megvalósítható legyen.

Az Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről 3. számú jegyzőkönyvet az Euróregionális Kooperációs Csoportok ügyében (CETS No. 206) 2009. november 16-án, Utrechtben írták alá, és 2013. március 1-jén lépett hatályba. Máig mindössze 5 ország (Franciaország, Németország, Szlovénia, Svájc és Ukrajna) írta alá és ratifikálta egyben, további 8 ország csak aláírta, míg Horvátország és Magyarország azon 34 ország között vannak, amelyek alá sem írták, és nem is ratifikálták. A célja az, hogy gondoskodjon az „Euróregionális Kooperációs Csoportok” jogi státuszáról, megalapításáról és működéséről. A közösség – amely a helyi hatóságokból, illetve a szerződő felek más közhasznú testületeiből áll – célja, hogy a nemzetek közötti, valamint a területközi kooperációkat a tagok számára a gyakorlatba is átültessék, kompetenciájuk és előjogaik hatáskörén belül. A Jegyzőkönyv keretein belül az Európa Tanácsnak lehetősége nyílik arra, hogy nemzeti mintatörvényeket vázoljon föl, hogy megkönnyítse a szerződő felek számára a megfelelő nemzeti törvényalkotás elfogadását, hogy ezáltal tegye képessé az Euróregiósi Kooperációs Csoportokat a hatékony működésre.

A Duna-Dráva-Száva Euróregiósi Kooperációs Csoport 1998. november 28-án alakult meg Pécsen. Alapító tagjai: Osijek-Baranya megye, Osijek városa, a Horvát Kereskedelmi Kamara – Osijek megyeszékhellyel (Horvátország), Baranya megye, Pécs megyeszékhely, Pécsi-Baranya Megyei Kereskedelmi és Ipari Kamara (Magyarország), Tuzla-Podrinje Kanton, Tuzlai Törvényhatóság, és a Tuzlai Régió Kereskedelmi Kamarája (Bosznia-Hercegovina). További tagok Horvátországból eddig: Virovitica-Podravina megye, Koprivnica-Križevci megye, Koprivnica városa, Požega-Slavonija megye, Požega városa, Horvát Kereskedelmi Kamara – megyei kamara Požegában, Vukovar-Srijem megye, Vukovar városa, Horvát Kereskedelmi Kamara – megyei kamara Vukovarban, és Brod-Posavina megye. További magyarországi tagok: Somogy megye, Barcs városa, Szekszárd megyeszékhely; és Bosznia-Hercegovina tagjai: Brčko körzete, valamint Posavina megye. A szerbiai törvényhatóságoknak 2002 óta (Apatin, Bač, Sombor és Szabadka) megfigyelői státuszuk van. Az euróregionális kooperáció 26 257 km²-nyi területet ölel fel, kb. 2 300 000 lakossal. A tagok a testületeiken keresztül kormányozzák az Euróregiót, ezek a következők: a gyűlés (minden tag képviselőinek részvételével), az elnök és három elnökhelyettes (egy minden ország-

ból), akik egy Elnökségnek nevezett koordinációs testületet alkotnak; a gyűlés által választott Végrehajtó Bizottság, valamint a Végrehajtó Bizottság által létrehozott dolgozó testületek. Az Eurórégiós Statútum kormányozza részleteiben mindezen testületek működését.

Habár nagy vívmányok és eredmények voltak várhatók a Duna-Dráva-Száva Euróregionális Kooperáció megalakulásakor, helyes a megállapítás, miszerint a benne rejlő lehetőségeket nem használták ki. Elvárható azonban, hogy a jobb együttműködést sikerül majd elérni, nem csak ebben az eurórégióban, de általánosságban is 2013. július 1-jétől, amikor is Horvátország csatlakozik az Európai Unióhoz.

Egy másik eurórégió, amely magában foglal néhány horvátországi területi egységet, az Adriai-Jón Eurórégió, melyet 2006. június 30-án hoztak létre Pulában. Ez az eurórégió transznacionális, országok közötti és interregionális együttműködést testesít meg 26 tagjával – helyi és regionális egységek Albániából, Bosznia-Hercegovinából, Horvátországból, Görögországból, Olaszországból, Montenegróból és Szlovéniából. Az ötlet az, hogy alakítsák át ezt az eurórégiót egy óriási makrorégióvá, amely kb. 450000 km²-t és mintegy 60 millió lakost ölelne fel.

A Helyi és Regionális Önkormányzatokról szóló törvény⁸ a 14-17. cikkeiben szabályozza a törvényhatóságok, városok és megyék lehetséges együttműködését más országok helyi és regionális önkormányzataival. Az egység képviselő testülete hozza meg a döntést, miszerint állítsanak fel együttműködést valamilyen külföldi egységgel. A Horvát Köztársaság Közigazgatási Minisztériuma ellenőrzi e döntések és minden kapcsolódó dokumentum jogszerűségét. Ha a Közigazgatási Minisztérium úgy találja, hogy a döntés vagy a dokumentum nem felel meg a törvényeknek, javasolni fogják a horvát kormánynak, hogy tegye semmissé a döntést. Ha a kormány nem dönt 30 napon belül, úgy tekintendő, hogy a döntés a törvényekkel összhangban lett meghozva. Ha a kormány úgy találja, hogy a döntés törvényt sértő, a területi egység alkotmányos panaszt nyújthat be a kormány ítélete ellen a Horvát Köztársaság Alkotmánybíróságánál. A horvát alkotmány nem említ semmit a helyi és regionális horvát önkormányzatok és egyéb, külföldi országokból származó egységek lehetséges együttműködésével kapcsolatban.

⁸ Narodne novine, NN 19/03

III. Konklúzió

Az EU és tagállamainak, illetve mindezek intézményeinek kapcsolatrendszere roppant differenciált, ezek a kapcsolatok megjelennek a döntések kezdeményezésénél, a döntéshozatalban, a közösségi jogalkotásban, a döntések végrehajtásában és a közösségi politika nemzeti koordinációjában is.⁹

A magyar helyi önkormányzatokat érintő, a rendszerváltoztatás után bekövetkezett legfontosabb „kihívás” Magyarország Európai Unió integrációja. *Az integráció több összefüggésben is hatással van helyhatóságaink működésére.* „A helyi önkormányzatok számára nagyon fontos a közösségi jog megfelelő ismerete és alkalmazása. Az igen sokszínű államigazgatási hatósági munka során alapvető követelmény a belső jog részévé váló közösségi jog ismerete és alkalmazása.”¹⁰

Ez azonban nem zárja ki, hogy a helyi önkormányzatoknak általában ne lenne bizonyos mozgástere az EU jogot érintő döntések meghozatalában. Ahogy az EU Bírósága megállapította példának okáért: az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az alapeljárásban szereplőhöz hasonló olyan tagállami szabályozás, amely a helyi hatóságokra széles mérlegelési jogkört ruház azzal, hogy lehetővé teszi számukra (kaszinók, játéktérmekek, illetve bingótermek megnyitására vonatkozó) engedélynek „az állam és az érintett közigazgatási terület lakói érdekeinek lényeges sérelme” alapján történő megtagadását, amennyiben e szabályozásnak valóban az a célja, hogy csökkentse a szerencsejátékban való részvétel lehetőségeit, és koherens és szisztematikus módon korlátozza az e területen folytatott tevékenységeket, illetve biztosítsa a közrendet, továbbá amennyiben az illetékes hatóságok a mérlegelési jogkörüket az engedélyezési eljárások pártatlanságának ellenőrzését lehetővé téve, átlátható módon gyakorolják.¹¹

A jogközelítésen, jogalkalmazáson kívül azonban még számos olyan terület van, ahol a helyi önkormányzatok kapcsolatba kerülnek, vagy kerülhetnek az EU intézményrendszerével. Manapság a jogharmonizáció után sokkal inkább annak lehetünk tanúi, hogy *a helyi önkormányzatok elsősorban fejlesztéseik finanszírozásában számítanak az EU intézményeire.*

⁹ Batory Ágnes: *The National Coordination of EU Policy in Hungary: Patterns of Continuity and Change.* Public Administration Vol. 90. No. 4. 2012. 922. o.

¹⁰ Orova Márta: *Felkészülés az Európai Unióhoz való csatlakozásra önkormányzati szemszögből.* Magyar Közigazgatás 1999. 1-2. sz. 55. o.

¹¹ A Bíróság (negyedik tanács) 2012. július 19-i ítélete, C-470/11. sz. ügy

Az európai országok, sok viharos, háborúkkal terhelt évszázad után, melyek során törekedtek fennhatóságukat fenntartani, vagy növelni bizonyos területek felett, mára békés korszakban vannak. Az államhatárok nagyon gyakran eltérő nemzetek tagjait választják el egymástól. Ez volt a fő oka a 20. század közepétől megjelenő határon átnyúló együttműködésnek. A határon átnyúló együttműködés arra tett kísérletet, hogy a határ más-már oldalán élő lakosokat összekösse, és mindennapi problémáikat megoldja, azokat, amelyeket nagyon nehéz volt határokon belül megoldani. A másik nagyon fontos tényező az volt, hogy a határmenti régiók fejletlenek. Minden ország ösztönözni kívánta a regionális fejlesztéseket lehetőleg más országok bevonásával. Ezek az indokok a kulcselemei a határon átnyúló együttműködések előmozdításának. A Horvát Köztársaság 2013. július 1-jén csatlakozik az Európai Unióhoz. Annak ellenére, hogy a horvát jogrend lényegében teljesen harmonizál az EU joganyagával, minden bizonnyal számos meglepetésre lehet majd számítani a csatlakozás után. A legtöbb, regionális vagy helyi szinten lévő kulcsszereplőnek sok kihívással kell szembesülnie, de ne felejtjük le, hogy szintén sok előny és lehetőség vár felfedezésre és kihasználásra. Habár a helyi és regionális szintek rendszere a tagállamok hatáskörébe tartozik, minden egységnek egyértelműen magáévá kell tennie a csatlakozásban meglévő hatalmas lehetőséget. Az újonnan megválasztott helyi és regionális kormányzatok (2013. május-június) szembesülnek azzal, hogy működésük módja és a velük szemben támasztott kihívások is egészen eltérő lesznek

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

A helyi és regionális önkormányzatok gazdálkodása

I. Bevezetés

Minden decentralizáció célja, hogy felismerje és kielégítse a közszükségleteket, és elősegítse a helyi és regionális fejlesztést. Az állam csak a decentralizáció e céljainak elérésével képes motiválni a polgárait annak érdekében, hogy megfelelő módon és mértékben vállaljanak szerepet a közügyekben.

A helyi önkormányzatiság eszmeisége Európában több évszázados hagyományokra tekint vissza. A helyi hatalomgyakorlás és önrendelkezés – bár eltérő kidolgozottsággal – egyaránt megjelent a skandináv „tingsted” (lokalitás, a helyi autonómia kora középkori materializálódott kifejezője¹) és a brit „devolution” (a központi hatalom decentralizációja) fogalmában. Az egyes európai államokban más-más jellegzetességgel kialakuló helyi önkormányzatiság vizsgálatakor 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

* Dr. Ercsey Zsombor, PhD, adjunktus, Pénzügyi Jogi Tanszék, Pécs, ercsey.zsombor@ajk.pte.hu

** Emina Jerković, mag.iur., egyetemi tanársegéd, Pénzügyi Jogi és Pénzügyi Tudományi Tanszék, Eszék, ekonjic@pravos.hr

*** Prof.dr.sc. Renata Perić, PhD, egyetemi tanár, Pénzügyi Jogi és Pénzügyi Tudományi Tanszék, Eszék, rperic@pravos.hr

**** Dr. Csaba Szilovics, PhD, dr. habil., egyetemi docens, Pénzügyi Jogi Tanszék, Pécs, szilovics.csaba@ajk.pte.hu

¹ L. Kecskés András: John Austin félig megélt élete és félig megírt jogbölcselete. Jogtudományi Közlöny 2007. 7-8. 345-351. o.; Kecskés András: John Austin gondolatai a jogról, a jogon kívüli tényezőkről és a szankciókról. In Gál István László – Hornyák Szabolcs (szerk.): Tanulmányok Dr. Földvári József professzor 80. születésnapja tiszteletére. PTE ÁJK, Pécs 2006. 113-127. o.

megfelelően három fő önkormányzati modell képét rajzolják elénk: az északi, a napóleoni (latin), valamint a köztes modellt.²

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)³. 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 hordoznak, 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 Charta (European Charter of Local Self-government, a továbbiakban: Charta) is kinyilatkoztat.

A Charta legerjedelmesebb – nyolc szakaszt magába foglaló – része, a 9. cikk (Financial resources of local authorities) amely a helyi önkormányzatok finanszírozásáról szól. Részletes iránymutatásokkal szolgálva a helyi önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatban a következő pénzügyi-gazdasági-gazdálkodási elveket tartalmazza:

² Kusztosné Nyitrai Edit (szerk.): Helyi önkormányzatok és pénzügyeik. Municipium Magyarország Alapítvány, Budapest 2003. 3-6. o.

³ 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,⁴ másrészt pedig akkor tekinthetjük az önkormányzati pénzek mennyiségét megfelelőnek, ha azok az önkormányzati feladat-ellátási költségekkel képesek lépést tartani.⁵

Az egységes európai elveknek és a közeledési tendenciáknak megfelelő az, hogy a Magyarország 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

⁴ Charta 9(2) cikk

⁵ Charta 9(4) cikk

horvát adórendszert három közigazgatási szinthez kapcsolódva vizsgálhatjuk. Jelen munka ezek közül elsősorban a helyi és regionális önkormányzati adóbevételek 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 Magyarország 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,⁶ hasonló példákat alapul véve. Emellett az uniós harmonizáció szükségessége és az erre tekintettel is módosuló adójogi jogalkotás számos, a Horvát Köztársaságban megvalósítottal egyező megoldást mutat.

Függetlenségének kikiáltása 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.⁷ 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 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. Magyarország

Magyarországon az államháztartás helyi szintjét jelentő önkormányzati rendszert a huszonhárom évvel ezelőtti létrejötte óta számos változás és reform érintette. Ezek közül az egyik legfontosabbat emeljük ki, nevezetesen, hogy az 1992. évi XXXVIII. törvényben megfogalmazott négy alrendszert felépítő modell 2011-ben megszűnt, azonban a helyi

⁶ Vö. Halász Vendel – Kecskés András: La Porta Magyarországra látogat? – Rafael La Porta professzor és munkaközössége kutatásai és értékelési szempontjai a magyar jog tükrében. Európai jog 2013. 7. sz. 18-31. o.

⁷ Vö. Kecskés András: Felelős társaságirányítás (Corporate Governance), HvgOrac, Budapest 2011. 59-67 o.

önkormányzatok a 2011. évi új törvény szerint is az államháztartás helyi szintjét képezik. Lényeges változást hozott az önkormányzatok életében a járási rendszer visszaállítása,⁸ az adósságvállalás⁹ és az iskolarendszer átalakítása is.

A magyar állam és állampolgárai életében meghatározó szerepet játszik az állami feladatokat teljesítő helyi önkormányzatok működésének színvonala. A közel 3200 önkormányzat foglalkoztatja a közalkalmazottak és kormánytisztviselők jelentős részét és így az ország egyik legnagyobb munkáltatója. Munkájának minősége, az általa nyújtott szolgáltatások színvonala, az ügyfélkapcsolatai és a helyi közösségekkel való kapcsolattartása alapvetően meghatározza a magyar közigazgatásról kialakuló képet. A magyar önkormányzati rendszer egyik jellegzetessége pénzügyi szempontból az, hogy az államháztartási rendszer helyi szintjeként jelenik meg, tehát a helyi és a központi szint és feladatok között nem húzhatunk éles szétválasztó vonalat, a feladatfinanszírozás új rendszerében ezek egymást kiegészítve pénzügyi és információs szempontból egymásra támaszkodva végzik tevékenységüket.

Az önkormányzati gazdálkodás működésével kapcsolatban azonban megfogalmazható néhány alapvető kérdés. Egyrészt az, hogyan egyeztethető össze az önkormányzatiság, a helyi érdekek képviselése, a helyi adóztatás és az állam által meghatározott feladatok végrehajtása. A magyar önkormányzatok ugyan rendelkeznek 1990 óta saját bevételekkel, de ezek felhasználhatóságát alapvetően befolyásolja az állam által előírt kötelező feladatok finanszírozása, az állam által nyújtott támogatások mértéke és módja, illetve a helyi adókból befolyó összeg nagysága, valamint a helyi adóerő beszámításának feladatai.¹⁰

A korábban, 2012-ig működő normatív finanszírozás rendszere kiszolgáltatottá tette az önkormányzatokat azáltal, hogy a normatívák meghatározása nem követte a finanszírozás igényeit. Ugyanakkor az új típusú, 2013. január 1-jétől bevezetett feladatfinanszírozás erősen támaszkodik az önkormányzat saját bevételire. Érzékelhető az a

⁸ 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról

⁹ 2012. évi XCIII. törvény 8. §

¹⁰ Hasonló rendszer érvényesül a helyi önkormányzatok gazdasági önállósága területén Szlovákiában is. Ezzel összefüggésben bővebben I. Bencsik András: A szlovák önkormányzati rendszer. In Fábrián Adrián (szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2012. 91-92. o.

folyamat, amely az 1998-ban bevezetett helyi adóztatás lehetőségének nagyobb mértékű kihasználásakor indult el és szinte kötelezővé tette az önkormányzatok számára a helyi adók hatékony és teljes körű bevezetését. A helyi adók kivétele valóban a saját bevételek egyik legfontosabb részét adja, de világosan kell látnunk, hogy ez a bevételi forrás alapvetően különböző módon hat a szegény és a gazdag önkormányzatokra. A nagy gazdasági potenciállal rendelkező önkormányzatok bevételében kiemelten fontos tételt képezhetnek a helyi adók, de ez a lehetőség csak elvi bevételeket jelenthet az önkormányzatok jelentős részének, ahol nincs ipar, nincs ingatlanpiac, nincs foglalkoztatás. Ezeket a szempontokat az önkormányzati finanszírozásban differenciáltabban kellene érvényesíteni. Még a közel hasonló lélekszámú települések között is jelentős különbségek lehetnek, így például a 165.000 fős Pécs és a 170 000 fős Szeged között is megfigyelhető a különbség, hogy Szeged Város Önkormányzatának költségvetése egyharmaddal nagyobb Pécs városáénál. Még szélsőségesebb eltéréseket találunk akkor, ha Pécs város költségvetését Budaörs vagy Tiszaújváros költségvetésével vetjük össze. Ugyanakkor látnunk kell azt is, hogy Budapest helyzete az adóztatás tekintetében is egészen más, hiszen a gépjárműadó nagy része Budapesten képződik. Véleményünk szerint nem beszélhetünk önkormányzatiságról a működéshez szükséges eszközök feletti teljes és kiszámítható rendelkezés nélkül.¹¹ Autonómia csak pénzügyi autonómia megvalósulása esetén lehetséges, amelynek feltétele viszont a kiszámítható és saját döntésen alapuló, a finanszírozással arányos költségvetés megalkotása, és a bevételi oldal tételei feletti rendelkezési jogosultság. A helyi önkormányzatok gazdasági autonómiáját az Alaptörvény is megfogalmazza. A 32. cikk kimondja, hogy az önkormányzat tulajdonnal rendelkezhet, amelyet a helyi feladatok megvalósítására fordíthat. Az önkormányzat jogosult megalkotni a költségvetését, dönthet a helyi adókról, de vagyonával és bevételeivel csak annyiból rendelkezhet szabadon, amennyiben a rendelkezés,

¹¹ Ez olvasható ki a korábbi Ötv. és a Mötv. szabályozásából is, amely a helyi közügy fogalmát a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódó tevékenységként határozza meg. Vö. Bencsik András: A helyi önkormányzatok helye, szerepe a fogyasztóvédelem igazgatásában. In Fábíán Adrián (szerk.): 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2011. 243-244. o.

felhasználás nem veszélyezteti az állam által törvényben meghatározott feladatait. Ez a megközelítési mód azonban jelentős korlátozásként értelmezhető, tekintettel arra, hogy a jogszabályok egy teljesítési sorrendet állítanak fel a feladatok között. Ennek következtében az esetlegesen nem elegendő állami támogatások kiegészítésére az önkormányzat kénytelen, illetve köteles lesz e célokra a saját bevételeit felhasználni, amely viszont lecsökkenti a saját bevételei feletti rendelkezési jogosítványt. Ez a megközelítési mód tehát akaratlanul is a közösségi célok hierarchiáját hozza létre. Az Alaptörvény 34. cikke alapján a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.

A magyar szabályozáshoz hasonlóan fogalmaz az osztrák alkotmány,¹² illetve az észt alkotmány¹³ azt mondja ki, hogy a törvény által meghatározott feladatok ellátásnak finanszírozását a központi költségvetés adja. Hasonlóképpen fogalmaz a francia alkotmány,¹⁴ illetve a német alkotmány is, amely előírja, hogy ha a törvény feladatot ír elő az önkormányzat részére, ahhoz a finanszírozást is köteles biztosítani.¹⁵ Ezzel szembe a portugál és az olasz alkotmány az önkormányzatok közötti gazdasági erő miatt egy kiegyenlítő mechanizmust hoz létre vagy működtet.

A magyar helyi önkormányzati rendszer számára is fontos az 1985-ben Strasbourgban elfogadott és Magyarországon az 1997. évi XV. törvénnyel hatályba léptetett Helyi Önkormányzatok Európai Chartája,¹⁶ amely elvi feltételeket határoz meg az európai önkormányzatok számára és kiemelt figyelmet fordít az önkormányzatok gazdasági lehetőségeinek megteremtésére.

2. Horvátország

A Horvát Köztársaságban a decentralizáció az állam három szintjén valósul meg. E három szint közül a legmagasabb az állam, a középső a 20 megyéből álló regionális, a harmadik pedig a helyi szint, nevezetesen az 556 db város és község. Mindhárom igazgatási szintnek megvan a maga feladat- és hatásköre.

¹² L. az osztrák alkotmány 116. cikk (1) és (2) bekezdését.

¹³ L. az észt alkotmány 154. cikk (2) bekezdését.

¹⁴ L. a francia alkotmány 72(2) cikkét.

¹⁵ L. a német alaptörvény 104/A cikkének (2) bekezdését.

¹⁶ Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 9. §

A horvát helyi és regionális önkormányzatokról szóló törvény¹⁷ megállapítja a községek és városok feladat- és hatáskörét, elkülönítve azokat a megye feladat- és hatáskörétől. 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.

2.1. 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

¹⁷ A helyi és regionális önkormányzatokról szóló törvény.

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9-EBmP9IDroJ:unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013650.pdf+Law+on+Local+and+Regional+Self-Government&hl=hu&gl=hu>

(2010.07.25.)

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.

2.2. 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;
- 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.

A feladatuk ellátása érdekében a megyéknek, városoknak és községeknek is meg kell találnia a fedezetet nyújtó pénzügyi eszközöket, amelyek nagyrészt a közbevételekből származnak. A helyi és regionális önkormányzati egységek finanszírozásáról szólva leginkább a pénzügyi lehetőségek és azok megalapozottsága kerül előtérbe. E közigazgatási egységek pénzügyi potenciálja igen változatos különösen a városok és községek vonatkozásában.

III. 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 kíváncsi 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, illetve Horvátországban a megyei költségvetési támogatásokból – biztosítaniuk kell a bevételeket, amelyek a feladatok ellátása érdekében arányban állnak a kiadásokkal.

1. Magyarország

1.1. Az önkormányzati vagyon

Ha az önkormányzati vagyonra úgy tekintünk, mint a helyi önkormányzati autonómia feltételére,¹⁸ akkor azt láthatjuk, hogy lényeges különbségek vannak az önkormányzati alrendszeren belül. Az önkormányzatok gazdálkodásának és költségvetési finanszírozásának újragondolása szintén az államháztartási reform részét képezi. Ezen belül a következő kérdéseket kell újraszabályozni.

Az első a normatív finanszírozás, amely rendszer fő hibájának azt tartják, hogy nem elégséges a feladatok ellátásához. A szakértők véleménye megoszlik abban a tekintetben, hogy a normatív támogatás a szükségletek hány százalékát fedezi.¹⁹ Ugyanakkor a normatív finanszírozás jellegénél fogva nem differenciál az eltérő gazdasági erejű önkormányzatok között, hiszen a feladatmutatókhoz objektíven kapcsolódik.²⁰

A második kérdéskör az, hogy az önkormányzatok olyan feladatokkal is kötelesek foglalkozni, amelyek teljesítése központi finanszírozástól függ, ugyanakkor kizárólagosan központi támogatásból hatékonyabban lehetne működtetni (pl. oktatás, egészségügy, biztonságpolitika).²¹

¹⁸ Vö. Ercsey Zsombor: Az Szja- és az Áfa-szabályozás igazságossága a magyar adórendszerben. PhD értekezés, Pécs 2013. 69-72. o., http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Vedes/Ercsey/ercsey_nyilv_ertekezés.pdf (2013.09.15.)

¹⁹ Ivancsics Imre szerint a normatív támogatás a kiadások 40%-át fedezi központi forrásból. Ivancsics Imre: Önkormányzati közigazgatás. Pécs, 1995

²⁰ L. még Varga Sándor: Stabilizáció a helyi önkormányzatok költségvetésében. Pénzügyi Szemle 1996. 3. sz. 184. o.

²¹ László Mária: Az önkormányzatok feladatai és a finanszírozás. In Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról. MTA RKK, Pécs 1993. 215. o.

Ehhez kapcsolódott az önkormányzati gazdálkodás stabilitását segítő 1023/1995. (III. 22.) Korm. határozat.

A harmadik kérdés az önkormányzati adóztatás vizsgálata, amelyet érdemes lenne egy új adóstruktúrában megnövelt szerepkörbe helyezni. Az önkormányzatoknak e téren több jogosítványt lehetne biztosítani több, jelenleg még központi adó esetében (pl. személyi jövedelemadó), mivel ebben az esetben is kimutatható az összefüggés, egymásra utaltság az adózó, illetve a település közötti kapcsolatban.

A negyedik kérdés a vállalkozói önkormányzati modellhez kapcsolódik, tehát az önkormányzat azon lehetőségéhez, hogy saját erőforrásaival szabadon gazdálkodhat, vállalkozhat. Ennek a gazdasági szerepvállalásnak a jogi kereteit tisztázni kell, meg kell teremteni a helyi és központi források harmóniáját, és meg kell határozni azt a szintet a bevételi arányokban, amennyi még a gazdálkodásból az önkormányzatok számára befolyhat, s amely szint még nem terheli az önkormányzatokat, nem teszi kötelező gyakorlattá a vállalkozást. A legfontosabb pedig az, hogy az így megteremtett forrásokat csak és kizárólag többletkiadásokra az önkormányzati működés minőségi javítására lehet felhasználni, de semmiképpen sem az alapellátás finanszírozására.

Míg a főváros és számos megyei jogú város (pl. Debrecen, Szeged, Győr, Székesfehérvár) helyzete ebből a szempontból is kiemelkedőnek mondható, addig kistélepülések százairól állapíthatjuk meg, hogy számukra a vagyongazdálkodás tárgyköre számottevő vagyoni hiányában csupán néhány vagyonelem kezelésére korlátozódik. Míg néhány város jelentős vagyonnal, önkormányzati cégekkel, jelentős vállalkozói vagyontömeggel rendelkezik, másoknál a vagyongazdálkodás nehezen értelmezhető. Az önkormányzati vagyont egyrészt ingatlanok (belterületi, külterületi földek, épületek), másrészt ingók (gépek, gépjárművek, számítástechnikai eszközök) és vagyoni értékű jogok (bérleti jogok, értékpapírok) alkotják. Az önkormányzati vagyoni eredetét tekintve a rendszerváltást követően jött létre és az állami tulajdon számos elemének átruházásából származott. E folyamat szervezett jogszabályi keretek közt zajlott (vagyónátruházásról törvény) és e folyamatba szervesen illeszthető a 2012. évi önkormányzati reformlépések²² sora.

²² L. pl. iskolaközpont átalakítása, KIK, adósságtóvétel.

Az önkormányzati vagyon elvi megközelítésben két részre osztható. Az egyik rész az úgynevezett törzsvagyon, amely az önkormányzat működését, alapvető feladatainak ellátását szolgálja. Éppen e funkciójára tekintettel ezek a vagyonrészek nem idegeníthetők el, nem terhelhetők meg, hasznosításra nem adhatók át. A vagyonelemeket a gazdálkodási kötöttségekre tekintettel forgalomképtelennek vagy korlátozottan forgalomképesnek nevezzük, azonban a törzsvagyonnak csupán igen csekély része sorolható a korlátozottan forgalomképes vagyon körébe. Törzsvagyonnak minősülnek a közutak, azok műtárgyai (felüljárók, hidak, útpadkák), közterületek és az önkormányzat által használt épületek jelentős része. Míg a forgalomképtelen vagyonrészek nem idegeníthetők el, nem terhelhetők meg, értékük semmilyen jogi eszköz alkalmazásával sem csökkenthető, addig a korlátozottan forgalomképes elemek átmeneti csoportnak tekinthetők, amelyekre vonatkozóan bizonyos gazdálkodási védetség állapítható meg. E státuszukat törvény vagy helyi rendelet állapítja meg. E csoportba azok a vagyonelemek sorolhatók, amelyek védetség az önkormányzat által gyakorolt alapfunkciók tekintetében nem közvetlen és e státuszukat törvény vagy helyi rendelet határozza meg. A besorolás jogi szempontból azt jelenti, hogy ezek a vagyonelemek külső kezdeményezés alapján, önkormányzati döntés eredményeképpen kikerülhetnek a védett vagyoni körből és az önkormányzat által részletesen meghatározott eljárás során forgalomképesé válhatnak. Fontos azonban, hogy az önkormányzat e vagyontárgyakkal való rendelkezésében a folyamat minden elemére kiterjedően szabályokat határozzon meg. Ilyen pontos szabályozórendszer hiányában a vagyonrész jogi sorsára vonatkozó rendelkező aktus akár érvénytelen is lehet. A korlátozottan forgalomképes vagyonelemek tehát átkerülhetnek az önkormányzati vállalkozói vagyon körébe.

Az önkormányzati vagyonnak azt a részét, amely nem sorolható be a fent említett két kategóriába szabadon használható, értékesíthető, tehát úgynevezett üzleti vagy vállalkozói vagyonnak minősül. Ezeket a vagyonelemeket az önkormányzat saját döntése alapján, de előre szabályozott módon használhatja, megterhelheti, elidegenítheti. Fontos azonban az is, hogy e tevékenységére is vonatkoznak az úgynevezett államháztartási alapelvek, úgy mint a nyilvánosság és az ellenőrizhetőség elve.

A magyar önkormányzati rendszer szereplői az elmúlt huszonegy évben számos vállalkozási tevékenység számos formáját valósították meg, így

például ipari parkokat hoztak létre és működtettek, repülőtereket és kikötőket üzemeltettek, közszolgáltató cégeket hoztak létre a lakossági igények kielégítésére vagy éppen ingatlanok bérbeadását végezték. Megállapítható, hogy a vállalkozói tevékenységek köre széles, de ezek hatékonysága, piaci eredményessége koronként, helyenként és önkormányzatonként eltérő. Az önkormányzatok e tevékenységének azonban korlátai is vannak. Az első, jogszabály által is meghatározott feltétel,²³ hogy a vállalkozási tevékenységet a helyi önkormányzatok kizárólag a közösség érdekében végezhetik. Ennek a követelménynek a teljesülését azonban a gyakorlatban nehéz vizsgálni. Második korlátként az állapítható meg, hogy a vállalkozási tevékenység az önkormányzat alapvető feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti. A harmadik korlátozás az, hogy az önkormányzat vállalkozásaiban jogi felelősséget csak korlátozottan vállalhat, tehát olyan jogi formákat, amelyben a felelőssége korlátlan lenne, nem vállalhat. E szabályra pedig azért volt szükség, mert az önkormányzatok által végzett gazdasági tevékenység során az önkormányzati tulajdonú cégekkel szemben a jogszabályok semmilyen kedvezményt vagy mentességet nem biztosítanak, azaz jogi helyzetük más szereplők helyzetével azonos. A felelőtlen, rossz gazdasági működés vagy döntések következményeit az önkormányzatoknak viselniük kell, ezért kell korlátozni sok szempontból e tevékenység módját és mértékét.²⁴ Számos olyan példát tudunk említeni az elmúlt huszonkét évből, amelyben a rossz vagy elkapkodott önkormányzati döntések, megalapozatlan fejlesztések egyes önkormányzatokat jelentős mértékben károsítottak. Ilyenként említhető a soproni önkormányzat Globex Holdingba történő befektetése, szállodai beruházása, illetve budapesti négyes metró beruházása, a délpesti szennyvíztisztító vagy a budapesti CET kiállítóközpont esete, vagy a pécsi önkormányzat reptéri vagy Expo centeri beruházása, amely projektek jelentős terhet, adósságot eredményeztek ezeknek az önkormányzatoknak. Mivel az önkormányzatoknál is érvényesül a négyéves választási ciklus ezek a rossz gazdasági döntések nagyon gyakran évtizedekre korlátozzák mind az önkormányzati vezetők, mind a város, mind lakóinak pénzügyi lehetőségeit. A piaci csődtől az

²³ 1990. évi LXV. törvény 80. § (3) bek., 2011. évi CLXXXIX. törvény 111. § (2) bek.

²⁴ A polgári és közigazgatási ügyek elhatárolása az önkormányzat, mint peres fél esetében. Vö. Király Lilla: Polgári Eljárásjog II. Szakvizsgára felkészítő segédkönyv. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2006. 382. o.

önkormányzati cégek sem mentesülhetnek, külön törvény szabályozza a csődhelyzet kezelését.²⁵

Végezetül kiemelendő, hogy az önkormányzati vállalkozási modell csak az önkormányzatok egy kis csoportjánál valósulhatott meg. Megállapíthatjuk, hogy jogos az igény, hogy az önkormányzatok vállalkozhatnak, de fő feladatuk nem a vállalkozói tevékenység, hiszen kevés önkormányzat rendelkezik az ehhez szükséges gazdasági-piaci ismeretekkel, illetve a megvalósításhoz szükséges humán erőforrással. A sokáig támogatott vállalkozói önkormányzati modell a piac beszűkülése és a szaktudás hiányában jelenleg már korlátozottan érvényesülhet, de a magyar önkormányzatok túlnyomó többsége számára nem jelentett valódi lehetőséget.

1.2. A helyi önkormányzat költségvetése

A központi költségvetéssel kapcsolatban ismert alapelvek (egységesség, éves költségvetési kötelezettség, áttekinthetőség stb.) irányadónak számítanak a helyi önkormányzat költségvetési rendszerével kapcsolatban is. A kisebb eltérések ellenére jelentős hasonlóság figyelhető meg a helyi önkormányzat költségvetésének elkészítése, elfogadása és végrehajtása folyamatában és a központi költségvetésnél tapasztalható eljárásrendekben. Természetesen néhány alapvető különbség is meghatározható a központi költségvetéshez képest, mind a költségvetés nagyságrendjében, mind az elfogadás időbeli szerkezetét, mind a szereplők elnevezését tekintve.

A helyi önkormányzat gazdálkodásának és működésének központi eleme, valamint gazdálkodásának kerete az évente elfogadott költségvetés, amelyet rendeleti formában a képviselő-testület fogad el. Maga a költségvetési rendelet időrendben követi a központi költségvetési törvény elfogadását, hiszen az határozza meg az önkormányzati működés olyan fontos elemeit, mint a feladattámogatás jogcíme, mértéke az átengedett bevételek köre és aránya tekintetében. Megfogalmazható, hogy a helyi önkormányzat működési feltételeit alapvetően határozza meg a központi költségvetés támogatási kerete.²⁶ Így például a normatívák konkrét összegét és fajtáit a központi költségvetés 3-as és 4-es melléklete határozta meg 2013-ig. Ezután

²⁵ 1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról

²⁶ Ez nagyban függ a központi költségvetés helyzetétől, az azt meghatározó adóbevételektől. Ezzel összefüggésben I. Király Lilla: Jövedéki módosítások. Tájéoló, 2000. 9. sz. 6-7. o.

pedig a központi költségvetés 2-es számú melléklete határozza meg a helyi önkormányzatoknak nyújtandó támogatások jogcímét és előirányzatait.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény 11. §-a megfogalmazza, hogy a helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetés. Hozzáteszi azonban, hogy a helyi önkormányzat költségvetése is az államháztartás része. A költségvetést a helyi és a központi szint közti kapcsolatként határozza meg, amelyen keresztül az állam működési, finanszírozási feladata teljesül. E közvetlen kapcsolatot erősíti a Mőtv. 112. § (3) bekezdése, amely kimondja azt, hogy az önkormányzat gazdálkodását az államháztartási törvény és annak végrehajtási rendeletei is szabályozzák. Az önkormányzat gazdálkodásának értékelését, adatait, számaait a jegyző köteles a helyi nyilvánosság elé tární legalább évi egy alkalommal a helyben szokásos módon. A helyi önkormányzat költségvetés készítési kötelezettsége az egyik legfontosabb kötelezettsége, ennek hiányában állami támogatásban nem részesülhet. A helyi önkormányzat költségvetésének megalkotását tehát meg kell, hogy előzze a központi költségvetés elfogadása, de már ezzel egy időben a helyi önkormányzati költségvetés tervezése, előkészítése elindul és a költségvetési év első napján hatályba lépő új költségvetés előirányzatai alapján február-március hónapban kerülhet sor a helyi rendelet elfogadására. A helyi önkormányzat költségvetésében az önálló költségvetési szervek címekeket alkotnak, tehát az azonos tevékenységet végző költségvetési szervek is alkothatnak egy költségvetési címet. Az önkormányzati költségvetés is alapvetően terv jellegű, tehát ugyanúgy előirányzatokról beszélünk, mint a központi költségvetés esetében. A helyi költségvetés készítés során is köteles az önkormányzat tartalékokat képezni és a végrehajtásához is a hasonló jogintézmények, mint törlés, átcsoportosítás kapcsolódik. Természetesen a helyi költségvetés is kiadási és bevételi előirányzatokra tagolódik, ugyanúgy megkülönböztetünk működési és felhalmozási bevételeket és a költségvetési egyenleget is meg kell határozni azzal a megszorítással, hogy a költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető. A költségvetési rendelet előkészítésének és elfogadásának irányítója a jegyző. Egyik legfontosabb feladata e tárgyban, hogy elkészíti a költségvetési koncepciót az előző év november 30-ig és azt az önkormányzati bizottságok valamint a kisebbségi önkormányzatok elé tárja és megszerzi azok véleményét. Az elkészült dokumentumot (rendelettervezet) a polgármester terjeszti a képviselők elé, amit vita

után fogadnak el. A helyi önkormányzat gazdálkodásáért a képviselő-testület a felelős, míg a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester, törvényszerűségéért pedig a jegyző a felelős.

A költségvetés készítésének helyi szintjén is megjelenik az előkészítés fázisában a költségvetés megalapozó gazdasági tanulmányok elkészítési kötelezettsége, valamint a képviselő-testület köteles hosszú távú elképzeléseit fejlesztési tervben összefoglalni. A gazdasági program vagy fejlesztési terv a képviselő-testület megbízatásának időtartamára vagy azt meghaladó időszakra is szólhat. Ez a terv illeszkedve a megyei területfejlesztési elképzelésekhez tartalmazza az egyes közszolgáltatások színvonalának javítására vonatkozó elképzeléseket is. Ezt a gazdasági programot, fejlesztési tervet a képviselő-testület a megalakulását követő hat hónapon belül köteles elfogadni, illetve felülvizsgálhatja a már meglévő terveket.

Az elkészült rendeletervezetet és a szükséges kapcsolódó dokumentumokat a polgármester a központi költségvetési törvény kihirdetését követő 45 napon belül köteles a képviselők elé terjeszteni. Ha ezt nem fogadják el, akkor helyi szinten is lehetőség, sőt kötelesség terheli az önkormányzatot az átmeneti gazdálkodás kidolgozására és elfogadására. A helyi önkormányzatoknál is érvényesül a folyamatos beszámolás és ellenőrzési kötelezettség. A törvény nevesíti, hogy a polgármester köteles a költségvetés helyzetéről évente több alkalommal tájékoztatni a helyi képviselőket. A költségvetés helyzetével kapcsolatos alapvető kötelezettsége a polgármesternek a beszámoló készítése. Ez a tevékenység a központi költségvetésnél megfogalmazott zárszámadásai kötelezettséghez hasonlatos módon azt fogalmazza meg, hogy a polgármester köteles évközi és év végi beszámolót készíteni az önkormányzati költségvetés főbb folyamatairól és a megvalósult tényszámokról.²⁷ A helyi önkormányzat is készíti a helyi költségvetés végrehajtásáról zárszámadást, amit a polgármester a költségvetési évet követően április utolsó napjáig terjeszthet be a képviselők elé.²⁸

²⁷ Az önkormányzati gazdálkodás normális menetéhez fűződő közérdekkel összefüggésben megjegyzendő, hogy Angliában a helyi önkormányzatok feletti felügyelet részét képezi a számvévszéki ellenőrzés is. Vö. Bencsik András: Az angol önkormányzati rendszer. In Fábíán Adrián (szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2012. 56. o.

²⁸ Új Áht. 23-29. §

1.3. Az önkormányzati adósság kezelése

A 21. század első évtizedének végére az eladósodottság a magyar önkormányzati rendszer egyik legjelentősebb problémájává vált.

A 2011. évi változások után átalakult az önkormányzati gazdálkodás szemlélete is, hiszen a törvény a helyi önkormányzat veszteséges gazdálkodásának következményeit a helyi önkormányzatokra terheli és kifejezetten megfogalmazza, hogy ezért a kötelezettségéért, tehát a gazdálkodás negatívumaiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel. Ezt a szemléletet tükrözi az a szabály is, hogy az önkormányzatok a jelenlegi feltételek közt nem tervezhetnek hiánnyal a költségvetésükben.²⁹ Ez költségvetési szempontból azt jelenti, hogy az önkormányzatok nagy részének a bevételei nem érték el a kiadási oldal mértékét, tehát deficit képződött. Más megközelítésben ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok az általuk ellátott feladatok finanszírozásához szükséges pénzügyi eszközöket a normál működési rendben a három fő bevételi csoportjuk figyelembevételével nem voltak képesek teljesíteni.

Az adósságnövekedés több okra vezethető vissza. Elsőként az említhető, hogy az önkormányzatok normál működésük során nem támaszkodhatnak folyamatosan a saját bevételek beszedésére, hiszen a helyi adókat a legtöbb önkormányzat a helyi adókról szóló törvényben meghatározott módon évi két alkalommal szedi be márciusban és szeptemberben. Ezek jelentik ugyan a legnagyobb bevételi tömeget, de a kiadások teljesítése (bérek kifizetése, működési eszközök vásárlása) folyamatos finanszírozást igényel, ezért rákényszerülnek likviditási hitelek felvételére az átmeneti fedezethiány kiküszöbölésére. Második okként az említhető, hogy a nagyobb beruházások elindításához szükséges önrész hiányzik. Harmadik okként említhető, hogy az állam által nyújtott támogatásokat befagyasztották. E két feladatra, tehát a működés finanszírozására, illetve a fejlesztésre az önkormányzatok külső forrás bevonásával reagáltak, amely lehetett kötvénykibocsátás, vagy banki hitel felvétele. Mindkét pénzügyi eszköz alkalmazása az eladósodás növekedésével járt. Az eladósodottság mértéke akkor vált kritikus szintűvé, amikor az önkormányzatok felértékelték, értékesítették azokat a vagyonelemeiket, amelyek piacképesek voltak, illetve világossá vált, hogy az elindított beruházások, fejlesztések közvetlen haszna nem képes kitermelni az érdekében felvett hiteleket. A helyzet akkor vált még súlyosabbá, amikor a gazdasági válság miatt 2008-tól a helyi

²⁹ 2011. évi CXXXIX Möt. 111. § (4) bek.

adóztatás lehetőségei is beszűkültek, csökkent nominális értékben az állam által átengedett bevételek szintje, és a normatív támogatások mértéke sem emelkedett. Ezek a tényezők azt eredményezték, hogy az önkormányzatok jelentős része a költségvetésének 10-40%-át nem költhette a kötelező feladatok ellátására, fejlesztésre, hanem kizárólag hiteltörlesztésre. Ez a pénzügyi csapdahelyzet az önkormányzatok pénzügyi mozgásterét beszűkítette. Ez a felismerés indította a magyar kormányt arra, hogy egy önkormányzati adósságátvállalási programot indítson, amelynek eredményeként az 5000 főnél kisebb önkormányzatok adósságállományának 100%-át, míg a nagyobb önkormányzatok esetében egyedi megállapodás alapján akár 50-60%-át is átvállalta. Az adósságátvállalás folyamata tehát az önkormányzatok pénzügyi terheit, eladósodottságát jelentős mértékben csökkentette, de a kormány ezzel párhuzamosan átalakította a feladatátvállalás és az állami támogatás rendszerét is. Ezek alapján megfogalmazhatjuk, hogy 2013 elején nem látható tisztán az önkormányzatok gazdálkodási működésének minden eleme, az intézkedési csomag pontos egyenlege hiányzik.

1.4. Az önkormányzatok gazdálkodási forrásai

A magyar önkormányzati rendszer szereplői függetlenül gazdasági erejüktől, lakosságszámuktól, elhelyezkedésüktől alapvetően három bevételi csoporttal rendelkeznek. Az első és legfontosabb csoport a saját bevételek köre, a második az állami támogatások köre, míg a harmadik a megosztott vagy átengedett bevételek csoportja. Ezt az új önkormányzati törvény úgy fogalmazza meg, hogy a helyi önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételeiből, más gazdasági szervezetektől átvett bevételekből valamint központi állami támogatásból teremti meg. A három bevételi forrás egymáshoz viszonyított aránya és mértéke jelentős eltérést mutat önkormányzatonként. Általános elvként megfogalmazható, hogy minél kisebb gazdasági erővel rendelkezik egy önkormányzat, annál nagyobb szerepet játszik gazdálkodásában az állami támogatás.

1.4.1. Állami támogatások köre

Az önkormányzati rendszer működését leginkább meghatározó bevételi típus az állami támogatások köre. Biztosításuk elvi alapját az képezi, hogy a helyi önkormányzatok, mint az állam és az államháztartás helyi szintje állami feladatokat látnak el a központi költségvetés által

meghatározott módon és esetekben, ezért őket a feladatarányos állami támogatás illeti meg. A támogatás jogcímét, mértékét és finanszírozási módját a költségvetési törvény, az államháztartási törvény és az új önkormányzati törvény együttesen határozta meg. Az állami támogatások konkrét évi mértékére az önkormányzatoknak közvetlen ráhatásuk nincs. A támogatásnak ezen a területén 2013-ban jelentős változások történtek. A kormány megszüntette a 2013 előtt alkalmazott normatív finanszírozás rendszerét. A normatíva azt jelentette, hogy a központi költségvetésben évente meghatározott összeggel, szabad, illetve kötött felhasználású normatívával támogatott a költségvetés mellékletében felsorolt feladatokat. A normatíva tehát a feladathoz rendelt támogatási pénzügyi egység volt, amelyet az objektív mutatószámhoz kapcsoltak (ellátottak száma, népességalapú normatíva). Ez a rendszer 2012-ben megszűnt, ahogy végképp kivezették a címzett és céltámogatások rendszerét is. Ez a két támogatási forma a '90-es évek eleje óta az állam által meghatározott nagyberuházások meghatározásához kapcsolódott pályázati formában. Ehhez a bevételhez az önkormányzatok pályázati formában juthattak és minden esetben valamilyen arányú önrészt feltételeztek. A fent felsoroltakon kívül a központi költségvetés bizonyos feltételek esetén az önkormányzatok számára eseti támogatást is nyújtott, például az önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok felzárkóztatására vagy a vis major helyzetbe került önkormányzatok támogatására. Ezeken kívül működött az alanyi jogú támogatások rendszere is szűk körben, amelyek pontos mértékét a költségvetési törvény évente határozta meg. A 2013-ban bevezetett új rendszerben az önkormányzati feladat átrendezése után az önkormányzati finanszírozás is teljes egészében átalakult. Az állam áttért a helyi önkormányzatok feladatalapú támogatására, így például a felhasználási köötöttséggel járó támogatást határoztak meg az önkormányzati társulások, illetve a nemzetiségi önkormányzatok által ellátandó feladatokra. Az új szabály szerint a helyi önkormányzatokért felelős miniszter az adott költségvetési év január 5-ig teszi elérhetővé a települési önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok és több célú társulási önkormányzatok formáját és összegét. A konkrét támogatási összeget az önkormányzatok számára a Magyar Államkincstár folyósítja havi bontásban és nettófinanszírozással. Az új szabályok egyik fontos eleme, a helyi önkormányzatok gazdálkodásáért a polgármester a felelős és kidolgozták a jogosulatlanul igénybevett támogatásokhoz kapcsolódó eljárési és szankciórendszert.

1.4.2. Saját bevételek

Az önkormányzatiság szempontjából kiemelkedően fontos bevételi forrás az önkormányzat illetékességi területén képződő, az általa kivetett és beszedett, tehát az önkormányzat döntésén alapuló a helyi gazdasági eseményekhez kapcsolódó saját bevételek köre. Ezek legfontosabb elemei a helyi adók, amelyeket az 1990. évi C. törvény határozott meg és az eltelt huszonhárom évben kisebb változtatások mellett is képes volt egységesen szabályozni. A helyi adó legfontosabb jellegzetessége, hogy arról az önkormányzat saját döntése alapján, de a központi jogi norma keretei között dönthet. A saját bevételek jelentősége és aránya önkormányzatonként eltérő. Megállapítható, hogy ebben a helyzetben is azok az önkormányzatok élveznek előnyöket, amelyek területén jelentős a gazdasági aktivitás. Sajnos számos olyan hátrányos helyzetű önkormányzat is működik ma Magyarországon, amelyeknél nincs vagy csupán elhanyagolható mértékű bevételt jelent a helyi adóztatásból származó bevétel.

A *helyi adók* 1991-es bevezetése óta az önkormányzatok jelentős részénél játszott szerepet. Az önkormányzatok 60%-a alkalmazza ezt, míg a városok több mint 95%-a él a helyi adók valamilyen formájában. A helyi adókból származó bevétel aránya az önkormányzatok gazdálkodásában folyamatosan nő, Magyarországon ez 1994-ben 1,8% volt, míg az OECD országok 85-ös átlaga a 12%-ot érte el. Ezek a számok azt mutatják, hogy ezen a területen az önkormányzatok számára egy új adóstruktúrában tartalékok rejlenek.

A saját bevételek másik nagy csoportját az önkormányzat illetékességi területén beszedett *bírságok* alkotják. Ezeknek a bírságoknak a fajtáit és az önkormányzatot megillető rész arányát a 2012. CCIV. törvény 33. §-a határozza meg. A települési önkormányzatot illeti meg az önkormányzat jegyzője által jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság 100%-a, valamint a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség által a települési önkormányzat területén jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírságok összegének 30%-a. Az önkormányzatot illeti meg a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény alapján kiszabott szabálysértési pénz és helyszíni bírságból származó bevétel 100%-a. Az önkormányzathoz kerül továbbá a közúti közlekedésről szóló törvény megszégése után kiszabott bírság 40%-a, ha a végrehajtást a települési önkormányzat jegyzője önkormányzati adóhatósági jogkörében

foganatosította. Ide tartozik még az önkormányzati közterület-felügyelők által kiszabott bírság 100%-a is.

Vadászati jog értékesítéséből származó bevétel teljes egészében az önkormányzatot illeti, valamint az OEP által támogatott egészségügyi ellátásból származó keresztfinanszírozás is megjelenhet az önkormányzat költségvetésében. Az önkormányzat saját bevételei közt kell megemlítenünk a *hitelt*, és az egyéb *értékpapír-kibocsátásból* származó bevételeket. Jelentős mértékű bevételt jelenthez az önkormányzatok számára a magánszemélyek, cégek, vállalkozások által felajánlott *adomány, örökség, ajándék*.

1.4.3. Megosztott bevételek

Az önkormányzati gazdálkodás legkisebb forrását jelentették az úgynevezett átengedett vagy megosztott bevételek. Ide azokat a tételeket soroljuk, amelyeket a helyi önkormányzatok számára a központi költségvetés enged át úgy, hogy az ide tartozó pénzügyi elemek mértékét, az átengedés módját az Országgyűlés minden évben a költségvetési törvényhez kapcsolódóan határozta meg. Ezeket a bevételeket tehát az önkormányzat a központi költségvetéstől kapta és azok mértékére közvetlen ráhatása nem volt. Az önkormányzatok a három legfontosabb átengedett bevételek közül kettőt, az szja-ból és az illetékből származót a központi költségvetésből kapták meg, míg a harmadikat a gépjárműadókat maguk szedték be. Az önkormányzatok az ilyen típusú bevételeik felett szabadon rendelkezettek.

1.4.4. Visszaosztott személyi jövedelemadóból származó bevétel

Az első és legjelentősebb tétel 2013-ig az személyi jövedelemadóból származó átengedett rész volt. Ezt azt jelentette, hogy a helyi önkormányzat az illetékességi területén beszedett személyi jövedelemadók egy törvényben meghatározott hányadát visszakapta a központi költségvetéstől annak beszedése után. Ez az arány az elmúlt években volt 100%, 50% és 40% is, de 2012-ben az szja 8%-ra terjedt ki. 1996 óta működött az szja visszaosztási rendszere oly módon, hogy a visszaosztásnál az önkormányzatok nem teljes összegben kapták meg a náluk beszedett szja egy részét, hanem a központi költségvetés abban alkalmazott egy kiegyenlítő mechanizmust a szegényebb önkormányzatok érdekében. A visszaosztott összeg alapvetően három csoportban jelent meg az önkormányzatoknál. Az első visszaosztott összeg 10-15%-a ott maradt, ahol képződött, míg a második csoport normatívan oszlott meg a

harmadik csoport, pedig pozitív diszkrimináció alapján a kisebb gazdasági erejű önkormányzatoknak kedvezett. Ez a visszaosztási arány 2012-ban a személyi jövedelemadó 8%-ra terjedt ki és már csak két csoportba osztva kapták vissza az önkormányzatok a 4,1%-os rész ágazati feladatokhoz volt hozzárendelve, míg a 3,9%-os rész általános támogatásként került szétosztásra. Az átengedés mértéke 2013-ban 0-ra csökkent, tehát kivették a rendszerből az szja meghatározott hányadának visszautalását. A helyben maradó szja 3,9%-os része állami támogatássá alakult. A kormány 2013-ból megszüntette a jövedelemkülönség mérséklésére szolgáló rendszert is, a korábbi e célt szolgáló támogatás beépült az általános működési támogatásba.

1.4.5. Gépjárműadó

A második csoportba a gépjárműadó került, amely nem helyi adó, hiszen annak mértékét a központi költségvetés és az országgyűlés határozta meg. Félreértésre az adhat okot, hogy azt mindig is a helyi önkormányzatok szedték be és használták fel. A gépjármű adó, amely kezdetben súlyadó néven is ismert volt, kezdetben valódi megosztott bevételként csak 50%-ban maradt az önkormányzatoknál. 2003-tól azonban annak teljes összege az önkormányzatokat illette meg és az utóbbi években a motor teljesítménye alapján és nem a gépjármű súlya alapján vették ki. Ennek mértéke 2012-ben körülbelül 45 milliárd forint volt az önkormányzati rendszer egészére vonatkoztatva. A 2013-as változtatások a gépjárműadónál is azt eredményezték, hogy lecsökkent az önkormányzatoknál maradó hányad a beszedett összeg. A 2012. évi CIV. törvény 32. § (1) bekezdése határozta meg 40%-ban, ami nominálisan 29,4 milliárdos összeget jelentett 2013-ban, aminek a 15%-át általános önkormányzati támogatási forrásként adják vissza az önkormányzatoknak.

1.4.6. Vagyonátruházási illetékből átengedett bevétel

A harmadik, korábban jelentős átengedett bevétel a NAV által beszedett vagyonátruházáshoz kapcsolódó illetékekből származott, tehát az önkormányzatok a gépjárművek és ingatlanok adásvétele, cseréje esetén megállapított illetékből részesedtek, kezdetben 50%-os arányban. Meg kell azonban jegyezni, hogy itt is különböző kompenzációs elemek alakították át a visszaosztást annak érdekében, hogy abból ne csupán a helyi önkormányzatok, hanem a megyék és a fővárosi önkormányzat is részesedjen. Az önkormányzati rendszerben az ilyen típusú illetékek

teljes egésze, azaz 12,3 milliárd Ft jutott 2012-ben. A teljes illetékbevéttel 2012-ben már csak a megyei jogú városoknál és a fővárosnál jelentett bevételt, de 2013-ban ez is megszűnt.

1.4.7. Termőföld bérbeadásából származó jövedelem után fizetendő személyi jövedelemadóból átengedett bevétel

Az átengedett bevételek között a legkisebb tétel a termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni az önkormányzatok által beszedett – e tétel – személyi jövedelemadójának 100%-a, ami a földterület fekvése szerinti önkormányzatot illeti meg.³⁰ Ezzel kapcsolatban azonban tudni kell, hogy ez az önkormányzatok számára jelentős bevételt nem jelenthetett, mivel a személyi jövedelemadóról szólót törvény,³¹ hogy az 5 évnél hosszabb távra kötött szerződés adómentes.

2. Horvátország

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;

³⁰ 32. § (2) bek.

³¹ 1. számú melléklet a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvényhez, az adómentes bevételekről 9.4.1. pont

- a külön törvényben meghatározott forrásokból.³²

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.

2.1. Megyei bevételek³³

- Az önkormányzati tulajdonból származó bevételek:
 - a megyei önkormányzat birtokában lévő ingó- és ingatlanvagyonból származó jövedelem,
 - az önkormányzatok tulajdonában álló gazdasági társaságok és egyéb jogi személyek jövedelme,
 - a megyei önkormányzat birtokában álló ingó és ingatlan vagyontárgyak értékesítéséből származó jövedelem,
 - ajándékok, örökség, meghagyások.
- Megyei adók:
 - örökösödési adó,
 - gépjárműadó,
 - vízi járművek adója,
 - játékautomaták után kiszabott adó.
- A megye által meghatározott szabálysértések miatti bírságok és elkobzott javak.
- Egyéb, a törvényben meghatározott bevételek.

2.2. Községi és városi bevételek³⁴

- Saját tulajdonból származó bevételek:
 - a község illetve a város birtokában lévő ingó és ingatlan vagyonból származó bevételek,
 - a község vagy város tulajdonában álló gazdasági társaságok és más szervezetek által realizált bevételek;
 - a helyi önkormányzatok által biztosított koncessziós díjak;
 - a község vagy város tulajdonában álló ingó és ingatlan vagyon értékesítéséből származó bevételek;

³² V. Srb – R. Perić: Javne financije-knjiga. Pravni Fakultet, I. J. J. Stossmayera, Osijek 2004. 91. o.

³³ Law on Financing of Local and Regional Self-Government Units, Narodne, novine, NN 117/93, 33/00, 73/00, 59/01, 107/01, 117/01-correction 150/02, 147/03, 132/06, 73/08

³⁴ Law on Financing of Local and Regional Self-Government Units

- ajándékok, örökségek és meghagyások.
- Községi és városi adók:
 - a jövedelemadó utáni pótagó,
 - fogyasztás utáni adó,
 - üdülők után kiszabott adó,
 - üzleti vállalkozások üzletrészére kiszabott adó,
 - közterület-használati adó.
- A község illetve város által meghatározott szabálysértések miatt kivetett bírságok és elkobzott vagyontárgyak.
- Külön jogszabály szerinti közigazgatási díjak.
- Külön jogszabály szerinti, 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.

2.3. Átengedett bevételek

Az állami bevételek meghatározó kategóriája a megosztott adókból származó bevételek, amelyek különös figyelmet érdemelnek. A megosztott adók közé tartozik a személyi jövedelemadó és az ingatlan szerzés visszerthes vagyonátruházási illetéke. A megosztott adók vizsgálata szempontjából az a legfontosabb kérdés, hogy melyik államigazgatási egységet illeti a belőlük származó bevétel.

Az ingatlan értékesítésekor felmerülő visszerthes vagyonátruházási illeték az alábbiak szerint oszlik meg: állam: 40%; város: 60%. A személyi jövedelemadó azonban így is a városok és községek legfontosabb bevételét képezi.

A személyi jövedelemadóból származó bevétel az alábbiak szerint oszlik meg: város, illetve község: 55%; megye: 15,5%; a decentralizált feladatok ellátásáért járó rész: 12%; a decentralizált feladatokhoz szükséges szálláshely biztosításáért járó rész: 17,5%.³⁵

A decentralizált feladat- és hatáskörök közé tartozik a szociális ellátás, az oktatás, az egészségügyi ellátás és alapvető tűzvédelmi feladatok ellátása. Hangsúlyozandó azonban, hogy e hatáskörök operatív gyakorlására a személyi jövedelemadó nyújt fedezetet. Az e feladatok

³⁵ L. Bencsik: A helyi önkormányzatok helye, szerepe a fogyasztóvédelem igazgatásában. 243-244. o.

ellátásban közreműködő személyek kapcsolódó jövedelmét (például munkabér) az állami költségvetés biztosítja. A feladatok operatív ellátása nagyrészt anyagköltséget, illetve anyagi ráfordításokat (épületek, felszerelés, bútorok stb.) foglal magába, amelyek e feladatok ellátásával állnak kapcsolatban.

2.4. Be nem szedett bevételek és az állam szerepe helyi pénzügyekben

2012. december 31. napján a helyi önkormányzatoknak 8,6% milliárd HRK be nem hajtott követelése volt. Ennek nagy része (5,4 milliárd HRK) az üzleti tranzakciók bevételével összefüggő tartozás, a fennmaradó rész pedig a nem pénzbeli vagyontömeg értékesítésével függ össze. Az említett 5,4 milliárd HRK legjelentősebb hányada (hozzávetőlegesen 60%-a) igazgatási díjkból származik, a második legnagyobb összegű hiányrész pedig a saját tulajdonnal összefüggésben keletkezett (24%). Az önkormányzatok be nem hajtott követelései közül legkisebb hányadot az adóbevételek képezik, amelyek vonatkozásában ez az arányszám 16%.³⁶

A kifizetésekkel kapcsolatban felmerülő problémákat elsősorban az adóhivatal és a helyi önkormányzatok közötti gyenge információcserét eredményező együttműködés okozza. A helyi önkormányzatok felhatalmazták az adóhivatalt a bevételeik beszedésére, amelyet az adóhivatal a beszedett összeg 5%-ának megfelelő díjért vállal. A probléma azonban az, hogy az adóhivatal havi jelentést készít a megfizetett adótételekről, azonban nem szolgáltat információt azokról az adózókról, akik nem egyenlítették ki tartozásukat. Továbbá nem ad tájékoztatást az ezzel kapcsolatos határozatokról és a bevételek beszedése érdekében tett intézkedésekről sem. Ennek oka, hogy az állami adótörvény adótitokra vonatkozó 8. szakasza az adóhatóságot erre kötelezi.

A fentiekén kívül a közbevételekre és helyi bevételekre vonatkozó adatok sem annyira nyilvánosak átláthatók, mint kellene lenniük. A helyi önkormányzatok nem tájékoztatják a polgárokat a hatékonysággal, vagy a bevételek beszedésével, azok céljával és a gazdasági fejlődésre gyakorolt hatásával, továbbá az életkörülmények javításával összefüggő kérdéskörökről. Ezeknek az információknak azonban minden polgár

³⁶ A. Bajo – T. Primorac: Neučinkovitost naplate prihoda lokalnih jedinica [Inefficiency in revenue collection of local units]. Aktualan osvrt br. 52, Institut za javne financije, Zagreb 2013.

számára elérhetőnek kellene lennie, egyszerűen a városok és megyék honlapján történő közléssel.

Az önkormányzatok jelentős része leírta a veszteségét, amely nem tekinthető ésszerű magatartásnak, különösen a gazdasági válság időszakában. Az is megállapítást nyert továbbá, hogy az 556 helyi önkormányzat 49%-a nem vetette ki az összes fizetési kötelezettséget, ahogy tehette volna a hatályos jogi szabályozás alapján, és a helyi önkormányzatok 29%-a nem tette meg fennálló követeléseit kiegyenlítéséhez szükséges lépéseket.³⁷ A nagyobb összefüggéseket vizsgálva a probléma még jelentősebb. Annak a ténynek ismeretében, hogy az önkormányzatok nagy része leírta veszteségét, közvetlenül az államtól követelnek pénzügyi támogatás, állami transzferek, és egyéb segélyek, illetve kedvezmények formájában.

IV. Záró gondolatok

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 függenek. Ennek alapján sorolják be az önkormányzati rendszereket: klientalista (Franciaország, Olaszország, Spanyolország, továbbá a görög és török önkormányzati rendszerek), gazdaságfejlesztő (USA) és jóléti (Németország, Nagy-Britannia, skandináv államok) csoportokba.³⁸

A két, jelen tanulmányban vizsgált ország önkormányzatai hasonló bevételi szerkezetűek, hasonló forrásokból gazdálkodnak és ugyanolyan típusú forrásokból fedezik a 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.

Az európai országok hatályos adórendszerei között számos azonosságot és sokkal kevesebb különbséget találhatunk – megfigyelhető az

³⁷ Law on Financing of Local and Regional Self-Government Units

³⁸ M. Goldsmith: Local autonomy. Theory and practice. In D. King – J. Pierre (eds.): Challenges to Local Government. Sage, London 1990. 18-32. o.

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. 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 községi, Horvátországban a megyei önkormányzatok) szedik be és használják fel. 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,³⁹ amelyben az erős központi függés mellett egy jelentős szolgáltatásokat nyújtó, aktívabb önkormányzati struktúra alakulhatott ki.

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,

³⁹ 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.

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.⁴⁰

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, így 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.

⁴⁰ Öry Tamás (szerk.): Az Európai Unió adójoga. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 403-405. o.

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 Magyarországon 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 adónemtől 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.

Véleményünk szerint a négy alapszabadság⁴¹ érvényesülése és a verseny kiegyensúlyozottsága⁴² 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

⁴¹ Vö. Szalayné Sándor Erzsébet: A belső piac fogalma, kialakulása. Jogalkotás – dereguláció a belső piacon. In Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): Az Európai Unió joga. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2011. 229. o.

⁴² A munkaerő, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása a határok nélküli Európában.

legalább egységes keretek közé szoríthatná az egyes önkormányzatok adóztatási jogát.⁴³

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.⁴⁴

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.

⁴³ Amennyiben ilyen jogi eszközt alkalmaznak, a megfelelő harmonizációs eszköz megfelelő jogi alapjának kiválasztására kiemelt figyelmet kell fordítani, tekintettel arra, hogy egy hibás jogi alap az adott jogszabály jövőbeli vitákat eredményezhet. L. Mohay Ágoston: Az Európai Parlament részvétele az uniós jogalap-vitákban. Európa Jog 2012. 6. sz. 1-14. o.

⁴⁴ Charles Graham Hockley: Fiscal Policy. Routledge, London – New York 1992. 19. o.

Regionális kormányzás: történeti megközelítés

Peres Zsuzsanna*
Miro Gardaš**
Jelena Roškar***

Nagybirtokok Baranyában a 18-19. században¹

I. Bevezetés

A késő feudális viszonyok alapvető jellemzői a törökkel vívott háborút követő események eredményei voltak Szlavóniában és Baranyában. Bár nemesi birtokok léteztek a török hódítást megelőzően is ezeken a területeken, az ország elfoglalását követően megszűntek létezni, később, az ország felszabadítását követően nem nyerték vissza jogalapjukat, hanem új, az osztrák örökös tartományokból származó nemesek lettek az új tulajdonosai ezeknek a birtokoknak, amiket a török elleni harcokban való részvételükért kaptak adományba. Ez történt Baranyában is a 18. században. Az elsők egyike, akik ily módon jutottak birtokhoz Baranyában Veternai Frigyes és János voltak, akik a dárдай uradalmat szerezték meg, illetve Savoyai Jenő herceg, akinek I. Lipót király átengedte a bellyei birtokot.

Baranya megye északi részén is úgy az idegen országbéli arisztokraták, mint a prominens magyar nemesi családok tagjai szereztek adományokat. A nagybirtokrendszer mellett a megyei igazgatást is helyre kellett állítani a török kiűzését követően, amely szintén fontos részét képezi a tanulmánynak.

Pécs szabad királyi város és Baranya megye mindennapi életébe is bepillantást nyerhetünk a megyei jegyzőkönyvek és egyéb fontos levéltári dokumentumok révén. A tanulmány emellett kitér a baranyai uradalmak belső szervezetére és a belső uradalmi szabályozásra, továbbá érinti a két uradalom életében bekövetkezett tulajdonosváltásokat a 18-19. században.

Amint a Dráva és a Száva közötti területek is felszabadultak a törökök igája alól az 1683-1699 közötti háborút követően, nyilvánvalóvá vált,

* Dr. Peres Zsuzsanna, PhD, adjunktus, Jogtörténeti Tanszék, Pécs, peres.zsuzsanna@ajk.pte.hu

** Prof.dr.sc. Miro Gardaš, egyetemi tanár, Jogtörténeti Tanszék, Eszék, mgardas@pravos.hr

*** Jelena Roškar, mag.iur., Jogtörténeti Tanszék, Eszék, jroskar@pravos.hr

¹ A tanulmányban fellelhető levéltári dokumentumok kutatásához nyújtott segítségért köszönet illeti Dr. Fazekas Istvánt, a Magyar Nemzeti Levéltár levéltári delegátusát a bécsi Haus- Hof- und Staatsarchivban.

hogy a korábban létező nagybirtokszervezet tarthatatlan a jövőre nézve, és a késő feudalizmusra jellemző uradalomszervezetet teljesen új alapokra kell helyezni. Ez az állítás szinte teljes egészében igaz a Balatonnál és a Dunántúlon felszabadított területek esetében is, továbbá Baranyában (a Dunántúl tágabb értelemben vett területein), amely területek a Duna délkeleti végétől a Dráváig tartottak, és amely területek története nagymértékben összefüggött a szomszédos Szlavóniában történt eseményekkel.² A késő feudalizmusra jellemző uradalmi szervezet sok hasonlóságot mutat a két területen, legalábbis az Osztrák-Magyar Monarchia 1918-as felbomlásáig, mint pl. a közös nemzeti gyökerek, az alapvetően azonos területi-igazgatási szervezet stb. Ugyanakkor vannak említésre méltó különbségek is a 18-20. század során.

A 17. század végéig elméletileg a teljes korábbi Magyar Királyság területe lerázta magáról a törökök igáját, amely egy teljesen új igazgatási rendszer kiépítését és a területi önkormányzatiság újjáélesztését eredményezte.³ Az ország területének visszafoglalását követően az igazgatási szervezet újjászervezése égetően szükségessé vált. Ez magával hozta azt az ötletet is, miszerint vissza kellene állítani a török hódítást megelőző nemesi vármegye rendszert is ezeken a területeken. Az I. Lipót által 1688. június 10-én kibocsátott rendelet értelmében Ferdinand von Dietrichstein herceg vezetésével egy bizottság alakult meg, amelynek az volt a feladata, hogy a visszafoglalt területek igazgatásának újjászervezésére dolgozzon ki egy tervezetet. A bizottság amelynek tagja, s egyben a magyar oldalról vezetője Kollonich Lipót esztergomi érsek, tizenöt hónap alatt egy több mint ötszáz oldalt számláló tervezetett készített el „*Einrichtungswerk des Königreichs Ungarn*”⁴ címmel, amelyhez 1699-ben Patachich Boldizsár a Magyar kancellária tanácsosa, Batthyány Ádám horvát bán és dunántúli kapitány megbízásából szerkesztett egy memorandumot.⁵ Bár Kollonich a bécsi udvar abszolutista és centra-

² I. Karaman: Osnovna obilježja imanja Bilje I Darda u sastavu kasnofeudalnih/kapitalističkih zemljoposjeda na baranjsko-slavonskom tlu do 1918. Tri stoljeća Belja. JAZU, 1986. 82. o.

³ A felszabadított területeket „újonnan megszerzett” (neoaquisticum) területeknek nevezték.

⁴ Kalmár János – Varga J. János: *Einrichtungswerk des Königreichs Hungarn (1688-1690)*. Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2000. 23-27. o.

⁵ Varga J. János: Államhatalmi és rendi kísérletek a közigazgatás és az igazságszolgáltatás reformjára a török kiűzésének időszakában (1688-1723). In Font Márta – Kajtár István (szerk.): *A magyar államiság első ezer éve*. PTE, Pécs 2000. 147–159. o. Jelen esetben 148. és 154. o.; Kalmár János – Varga, J. János, i.m. 44–47. o.

lista politikájának a talaján állt, mégis hozzájárult olyan előnyök megteremtéséhez, mint a katonai nyomás csökkentése a visszafoglalt területeken és a polgári igazgatási szervezet megteremtése, amely egy modern állam alapjait fektette le.⁶ Az 1690. augusztus 11-én kibocsátott királyi rendelet olyan bizottságok létrehozását rendelte el, amelyeknek az volt a feladata, hogy döntsenek az „újonnan visszafoglalt területek” vagy birtokok jogi sorsáról.⁷ Az *Einrichtungswerk* mellett egy újabb javaslat is napvilágot látott, amelyet egy olyan bizottság dolgozott ki, amelynek élén az akkori nádor, Esterházy Pál herceg és Széchenyi György esztergomi érsek álltak. Ez a tervezet a „Magyar Einrichtungswerk” címet viselte.⁸ A II. Rákóczi Ferenc által vezetett szabadságharc egy időre felfüggesztette az újjászervezési munkálatokat, amelyek csak a Szatmári béke 1711. évi megkötését követően folytatódtak. Az 1712-1715-ös rendi országgyűlésen ún. „systematica commissio”-kat hoztak létre, hogy új terveket dolgozzanak ki az igazgatási és bírósági szervezet megújítására vonatkozóan. Munkájuk eredményeképpen jött létre 1723-ban a Helytartótanács Magyarországon (*Consilium Regium Locumtenentiale Hungaricum*), mint az új legfelsőbb központi igazgatási szerv. Az 1741. évi XX. tc. eltörölte ezeket a bizottságokat és a folyamatban levő, tulajdonjoggal kapcsolatos összes jogvita eldöntésének jogát a rendes bíróságokra ruházta.⁹

Az újjászervezés idején felszólították az összes olyan nemesi családot, amely korábban a töröktől visszavett területeken, még Mohács előtt birtokokkal rendelkezett, hogy mutassák be a gyökeres jogaikat igazoló dokumentumokat, azonban csak kevés család tudta ily módon visszaszerezni a korábbi birtokait. Ennek oka volt, hogy sok nemesi család kihalt a török ellen vívott harcok során, vagy megsemmisültek, illetve elvesztek a családi okirataik. A királyi könyvekbe bemásolt adománylevelek sem álltak rendelkezésre, mert útonállóak elsüllyesztették Esztergom mellett azokat a hajókat, amellyel Habsburg Mária, II. Lajos özvegye Budáról Bécsbe utazott, magával víve hajója fedélzetén a királyi könyveket. Néhány évvel ezelőtt napvilágot látott egy hír, miszerint feltéte-

⁶ Rajczi Péter: *Pravno ustrojstvo i funkcioniranje Dardanskog i Beljskog vlastelinstva od nastanka do 1918*, Tri stoljeća Belja. JAZU, 1986. 172. o.; Varga J.: i.m. 156. o.

⁷ Az 1715. évi X. tc. három ilyen bizottság létrehozását tervezte Pozsonyban, Kassán és Zágrábban.

⁸ Varga J.: i.m. 150. o., Kalmár – Varga J.: i.m. 33-44. o.

⁹ Rajczi: i.m. 169-170. o.

lehetően megtalálták a királyi kincseket is szállító hajók roncsait, de a roncsok között talált értékes maradványokról mindezidáig részletesebb hír nem áll rendelkezésünkre.¹⁰ Ez a szerencsétlen eset szinte teljesen lehetetlenné tette néhány nemesi család számára, hogy korábbi tulajdonjogát bizonyítani tudja, így a magyar király teljes jogot nyert arra, hogy a visszafoglalt területeket szabadon eladományozhassa, akinek csak akarta. Ily módon majdnem az ország egész területe az uralkodó rendelkezésére állt, és neki, mint magyar királynak nemcsak joga, hanem kötelessége is volt a korona nevében adományozni¹¹ olyan magyar előkelők számára, akik az adományok révén felvételtek a magyar nemesek közé, származásuktól függetlenül. Néhányat a külföldi előkelők közül, akik az érdemeikre tekintettel adományokat kaptak, először fel kellett venni a magyar nemesség soraiba, hiszen csak így módon szerezhettek magyar nemesi jószágot. Ezért először ünnepélyesen honfiúsították őket a király és a rendi országgyűlés aktusával és megfizették velük a magyar kamara által rájuk kiszabott taksát is a részükre kiállított címeres levélért cserébe. Például a Veterani család tagjai is csak így szerezhettek nemesi jószágot adományba a Magyar Királyság területén. Az új birtokosok rendszerint nem éltek a megszerzett birtokaikon, és az így adományba kapott területeik is többnyire teljesen elnéptelenedett földek és falvak voltak.

Az uradalmak alapvető jellemzője a 18. században az volt, hogy relatíve kisszámú földbirtokos kezébe összpontosultak hatalmas nagybirtokok és ahhoz tartozó jobbágyfalvak. A tulajdonjogot illetően az uradalmakat három csoportba oszthatjuk: kamarai, egyházi és világi nemesi igazgatás alatt álló uradalmakra. A rendelkezésünkre álló adatok alapján a Mária Terézia időszakában rendezett úrbéri viszonyokról kapunk képet és az úrbéri szabályozás alapján térképezhetjük fel a késő feudális korszak uradalmainak jellegzetességeit Baranyában, 1767-ben.¹² A baranyai viszonyoknak megfelelően a bellyei uradalom Mária Terézia időszer-

¹⁰ http://hvg.hu/tudomany/20080812_dunakanyar_elsullyedt_hajo_kincs_maria (2013.06.21.)

¹¹ Az uralkodó nemcsak ingyenesen, hanem részleges adásvétellel vegyes adományt is juttatott. A területek eladományozásának és az uralkodó kizárólagos tulajdonának elmélete a fegyverrel visszafoglalt területeken nem volt új keletű. L. Bagi Zoltán: Császári-királyi hadi-berendezkedési terv 1595-ből. In Csombor Erzsébet (szerk.): Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat Levéltára Évkönyve 2010. Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat Levéltára, Esztergom 2010. 61. o.

¹² Karaman: i.m. 85.o.

ban kamarai igazgatás alá tartozott, a dárдай uradalom Esterházy Károly gróf örökösének a tulajdonában volt, és a mai Magyarországhoz tartozó Baranya vármegye birtokainak nagy része Batthyány Károly herceg és Esterházy Miklós kezében összpontosult. A legjelentősebb egyházi birtokokkal a pécsi püspökség és egyházmegye, a pécsi káptalan és a pécsváradai apátság rendelkezett.¹³ Baranya megye területének visszafoglalását követően Pécs városa Mária Terézia uralkodása alatt szabad királyi városi rangot nyert (1780), de csak Klimó György pécsi püspök¹⁴ halálát követően, aki igen nagy tiszteletnek örvendett a királyi udvarban. Az iránta érzett tisztelet okán az uralkodó nem akarta Pécs városát kivenni a püspök joghatósága alól és meghagyta a várost a püspök kegyurasága alatt egészen annak 1777-ben bekövetkezett haláláig.

Mivel a baranyai régió területeinek új birtokosai többnyire tehetősföldi családok voltak, az uradalmak hamarosan újjászervezésre kerültek, hogy mielőbbi anyagi hasznot hajthassanak új tulajdonosaiknak. A föld megművelésének új formáit honosították meg, amely javított a földeken élők életkörülményein, és ami talán még jelentősebb, az új művelési formák felzárkóztatták Baranyát is a közép-európai kulturális és gazdasági helyzetre jellemző nivåóhoz.

Az 1848-49-es forradalom és szabadságharc az egész Habsburg Birodalom területén a feudalizmus felszámolásához vezetett, bár a régi szervezetrendszer felszámolása bizonyos területeken még további hosszú évtizedeken átívelő folyamat volt. A régi szokások továbbra is rányomták bélyegüket a társadalmi viszonyokra, annak ellenére, hogy olyan új szabályozás látott napvilágot, amely a jobbágyság korábbi függő viszonyát a földesurához megszüntette (1848. évi áprilisi törvények és az 1853-as császári nyíltparancsok). A korábbi földesurak és alattvalóik közötti harc tovább folytatódott, amely azt célozta, hogy a földesurak továbbra is bizonyos kötelezettségek teljesítésére kívánták a korábbi jobbágyaikat rábírní, illetve megkísérelték birtokaikat az új szabályokhoz adaptálni. Ez a földesúr-jobbágy közötti küzdelem még sok időn keresztül megakadályozta, hogy az új pátensek és törvények által meghatározott rend érvényesülni tudjon.¹⁵

¹³ Felhő Ibolya (szerk.): Az úrbéres birtokviszonyok Magyarországon Mária Terézia korában. Dunántúl I. kötet. Akadémiai Kiadó, Budapest 1970.

¹⁴ Klimó György püspök életéről l. részletesebben Schmelczér-Pohánka Éva: A pécsi püspöki könyvtár története (1774-1945). Pécsi Tudományegyetem Egyetemi Könyvtár, Pécs 2012.

¹⁵ Karaman: i.m. 87.o.

Az uradalmak életében három fokozatot különíthetünk el:¹⁶

- létrejöttüktől 1848-ig, az úrbéri viszonyok felszámolásáig;
- 1848-tól 1918-ig (az elidegeníthetetlen birtokok létrehozásának időszaka);
- 1918-tól 1945-ig.

II. A dárdai uradalom

A Dráva folyó bal partján fekvő dárdai uradalom első földesurai Veterani János és Frigyes voltak, akik részben zálogbirtokként, részben pedig a bécsi udvarban teljesített szolgálatukért jutottak hozzá az uradalomhoz.

Baranya déli területein tehát Veterani János és Frigyes kapta meg a dárdai uradalmat a hozzá tartozó jószágokkal és tartozékokkal, míg a bellyei uradalom Savoyai Jenő herceg kezére jutott. III. Károly király (VI. Károly német-római császár) Dárdát minden tartozékával együtt Veterani Frigyesnek és egyenesági fiúleszármazóinak adományozta. Miután Veterani Frigyes elesett a Lugosi csatában 1695-ben, özvegye és fia Veterani Gyula kérték beiktatásukat a dárdai uradalomba, amelyet a pécsi káptalan végre is hajtott 1717. október 7-i jelentőlevele szerint.¹⁷ Az okiratokból úgy tűnik, hogy az elhunyt Veterani Frigyes teljes uradalma tönkrement és elromosodott a 18. század elejére, mert a királyi könyvekben egy olyan okirat található 1713. május 8-i keltezéssel, melyben III. Károly elrendeli, hogy Veterani Frigyes örökösei javíttassák meg a birtokhoz tartozó épületeket és hidakat és gondoskodjanak azok állagának fenntartásáról.¹⁸

Egy Mária Terézia által megerősített oklevél értelmében 1749-ben az Esterházy család jutott az uradalom birtokába és rendelkezett azzal sajátjaként majdnem száz esztendőn keresztül.¹⁹ Egy másik, szintén a királyi könyvekben található dokumentum szerint a dárdai uradalomra

¹⁶ Rajczi: i.m. 172.o.

¹⁷ A királyi leirat értelmében, melyet a pécsi káptalannak címzett a dárdai uradalom 7.000 forint kincstári adósság ellenében került Veterani Frigyes és leszármazói zálogbirtokába.

¹⁸ MNL (Magyar Nemzeti Levéltár) A 57 – Magyar Kancelláriai Levéltár – Libri regii – vol. 30. 35-36. o.

¹⁹ A Monyorókeréki Erdődy Györgyországbíró által kibocsátott oklevél alapján 1749. július 29-én Veterani-Mallenthein Gyula 165.000 forintért adta el a dárdai uradalmat Galánthai Esterházy János grófnak. MNL (Magyar Nemzeti Levéltár) A 57 – Magyar Kancelláriai Levéltár – Libri regii – vol. 59. 565-567.o.

vonatkozó adásvételi szerződést, 1798-ban megújították, és ennek értelmében a dárdai uradalom minden tartozékával Galánthai Esterházy Károly gróf tulajdonába került 165 000 rajnai forint ellenében, melyet ő Veterani-Mallenthein János Gyula grófnak fizetett meg.²⁰ Az uradalmat szintén adásvétel útján 1844-ben György Vilmos Schaumburg-Lippe herceg szerezte meg Galánthai Esterházy Kázmértól 1,5 millió konvenció forintért.²¹

A dárdai uradalom mellett a Veterani család megszerezte Monyorósd, Drávaszentmárton és Görösgál birtokokat is 5000 forint ellenében. Az adományok birtokába „*jure Armor et Neoaquistici titulo*”, azaz fegyverjog és új szerzemény jogcímén jutottak. (Egyes dokumentumok erre a jogcímre „*jus Turcicum*”-ként is hivatkoznak).²² Ezzel a jogcímmel adományozott birtokok a török kiűzését követően váltak gyakorlattá, de csak kevés adományt juttatott a király ezen a jogcímen. A jogi terminológia, amit ilyen ritkán előforduló esetekben az uralkodó az adománylevélben használt, nyilvánvalóvá tette, hogy az adományt nem *jus regium*, azaz királyi jog címén juttatja, hanem *jus armorum*, azaz fegyverjog jogcímen (*placuit non juris regi [...] verum jus armorum adoptare*).²³ Ezt az új jogcímet I. Lipót használta először, aki Grotiusnak „A háború és béke jogáról” c. műve alapján arra az álláspontra jutott, hogy a fegyverrel elfoglalt területek annak a személynek a kizárólagos tulajdonát

²⁰ „[...] totale et integrum Dominium et Castellum meum Dárda cum universis eo spectantibus possessionibus, praediis item et appertinetiis signanter vero possessionibus Dárda, Láskaľalu Karancs; Benge; Ivány; Bezedek; Marok; Pócsa; Illocska; Magyarboja; Beremend; Kapad; Gordicsa; Haraszti; Matty; DravaszentmarTony; Ujtóó alias Ispitál; Torjánč; Petarda; Bolmány et Kácsfalu; praediis item Arky; Rév; Venecsen; Csat; Lapanca; Ráczboja; Fehérfalu; Balo; Bejke; Telek; Magyaros; Györös; Old; Odnoga; Bisztrice; Eltsén-Hencse; Kispetarda; Mais; Letnek; Csemén; Szurok et Szemitra omnia in praedecarato Comitatu de Baranya existens [...]” MNL (Magyar Nemzeti Levéltár) A 57 – Magyar Kancelláriai Levéltár – Libri regii – vol. 59. 564-569. o.

²¹ A királyi beleegyezést az adásvételhez V. Ferdinánd adta meg 1844. január 18-án. MNL (Magyar Nemzeti Levéltár) A 57 – Magyar Kancelláriai Levéltár – Libri regii – vol. 67. 390-395. o.

²² *Protocollum Venerabilis Capituli Chatedralis Ecclesiae Quinque Ecclesiensis*. III. kötet. Baranya Megyei Levéltár 27-30. o. (rövidítve CAB – DD of Kaptol)

²³ Ezt a jogcímet használta az uralkodó a Topolyai Kraj Pálnak adott topolyai birtokra vonatkozó adománylevélben is 1800. április 8-án. A Magyar jogi szerzők általában ezt az oklevelet szokták a *jus armorum* címénél példaként említeni. L. Kelemen Emericus: *Institutiones Juris Privati Hungarici*. Libri II. de Rebus Vol. I. Pest, Joannes Trattner, 1814, 625. o.; Kalmár – Varga J.: i.m. 44. o.

képezték, aki azt fegyverrel elfoglalta. A korabeli magyar jogi szakirodalom jeles szerzői nem ismerték el ezt a jogcímet törvényesen létező jogcímként, mindössze néhány olyan szerzőt említhetünk, aki az adományozás címei között tartja számon a jus armorumot. Sem Huszty István,²⁴ sem Szegedy János,²⁵ a korszak két elismert jogtudósa nem említi a 18. században írott műveiben létező jogcímként, a terminológia mindössze később, a 19. század folyamán írott jogi munkákba kerül be, elsősorban Kelemen Imre²⁶ és Frank Ignác²⁷ műveibe.

Az uradalommal a kegyuraság is együtt járt, amely annyit jelentett az adományosok esetében, hogy az uradalom területén templomokat és iskolákat kellett emeltetniük, valamit biztosítaniuk kellett a tanárok és papok fizetését. Ez a kegyúri jog hasonlatos volt a Magyar király főkegyúri jogához, amelynek gyökerét az képezte, hogy a Szent István Egyháznak vagyoni jogait a királynak kell biztosítania és ugyanakkor bele is szólhat az egyházfők kinevezésének jogába is.²⁸ Mivel a tulajdonosok nem voltak jelen az uradalom szervezetének kialakításánál, a plébániatemplomok is relatíve lassan és későn épültek meg. Így történt egy a dárdai uradalomban is, melynek plébániáját 1717-ben építették meg. A dárdai uradalomhoz nemcsak a dárdai, beremendi és németmároki iskolák és plébániák tartoztak, hanem hozzá tartozott az uradalom területén létező ortodox egyház feletti patronátus is. A plébániatemplom létrehozatala az uradalom területén Veterani Vinko gróf nevéhez fűződik. 1715-ben megépült a templom és a hozzátartozó parókia is, melyet az eszéki kapucinus rend működtetett egészen 1722-ig. A plébánia egészen 1790-ig érintetlenül maradt, míg Čeminac, Jagodnjak, Kozarac és Karanac falvakat szét nem választották, és Čeminac területén egy új királyi egyházmegye létre nem jött, amelyhez minden további területet hozzácsatoltak. Később a kegyúri jogokat Galánthai Esterházy Kázmér gróf gyakorolta, aki Pozsonyban székelt. Az uradalom területén

²⁴ S. Huszty: *Jurisprudentia Practica seu commentarius Novus in Jus Hungaricum Agriae*, Typis Francisci Antonii Royer, Episcopalis Typographi 1758.

²⁵ Joannes Szegedi: *Tripartitum Juris Hungarici Tyrocinium juxta Ordinem Titulorum Operis Tripartiti, Sacris Canonibus Accomodatum*. Tyrnaviae 1751.

²⁶ Kelemen: i.m.

²⁷ Ignatius Frank: *Specimen elaborandum institutionum Juris Civilis Hungarici, Cassoviae, Otto Vigand* 1825.

²⁸ A kegyuraság magában foglalta azt a jogot, hogy az uradalom tulajdonosa javaslatot tehetett az illetékes püspöknek a kinevezni kívánt egyházi személyre. Pl. a dárdai pap személyére Esterházy Barbara Papapnek Józsefet javasolta. Pécsi Püspöki Levéltár Tribunáliai iratok. 1803. 217. o.

élő lakosság nagy része római katolikus valláshoz tartozott, de létezett ugyanakkor egy egész település, melynek lakossága a görög nem egyesült egyházhoz tartozott, külön templommal, iskolával és egyházfővel. A területen élő reformátusoknak nem volt előljárójuk, a kálvinisták a szomszédos Bellyére jártak át istentiszteletekre,²⁹ míg az izraelitáknak volt saját zsinagógájuk, rabbijuk és iskolájuk is.³⁰

Az 1848 előtti időszakban az uradalom területén úriszék is működött, amely a földesúr magánbíróságát jelentette Magyarországon, elsősorban büntető ügyekben. A megyei igazgatás létrejöttével egyidejűleg a vármegyei törvényszékek egyre szélesebb hatáskört nyertek a megyéhez tartozó jogviták tekintetében, míg Mária Terézia rendelete értelmében az úrbéri jogviszonnyal kapcsolatos jogviták átkerültek a vármegyei törvényszékek hatáskörébe. A megyék tettek jelentést a Helytartótanácsnak a pallosjoggal rendelkező úriszék³¹ által kiszabott halálos ítéletekről, és ők jelentettek a folyamatban lévő büntető- és polgári perekről is. Az úriszék illetékességébe tartoztak azok a büntetőperek is (ha a földesúr pallosjoggal is rendelkezett), amikor olyan nemeseket vádoltak bűncselekmény elkövetésével, akik ideiglenesen tartózkodtak az uradalom területén, továbbá a halálbüntetés kiszabásának és végrehajtásának joga. Az úriszéket a járások élén álló szolgabíró vezette általában, a földesúr csak igen ritka alkalmakkor bíraskodott személyesen. A földesúr jogainak védelmét biztosítandó, jelen volt az úriszéken az uradalmi ügyész is, míg a városi polgárokat a városi előljáráóság küldöttei képviselték. Magánjogi perekben az úriszékről a vármegyei törvényszékhez lehetett fellebbezni.³² Ilyen esetekben az iratokat áttették az úriszékről a vármegyei törvényszékhez.³³ Házassági köteléki ügyekben az egyházi bíróságok voltak illetékesek.

²⁹ Uo. 10. o.

³⁰ S. Sršan: *Visitationes Canonice – Baranja. Liber II (1829-1845)* 43. o.

³¹ A belyei uradalomnak pallosjoga is volt (*jus gladii* – kiszabhatott és végre is hajthatott halálbüntetés).

³² A pallosjoggal rendelkező Bellye jogosult volt az elítélteket tömlöcöztetni, míg a pallosjoggal nem rendelkező Dárda esetében a büntetések végrehajtására azonnal sor került az úriszék helyszínén, hiszen csak testi büntetések kiszabására volt joga, halálbüntetés kiszabására nem.

³³ CAB – vármegyei jegyzőkönyvek 1812 (többnyire az 1790-1797 közötti időszakból származó úriszéki iratok). A 18. század végére a halálbüntetés kiszabásával és az úriszéki bíraskodással kapcsolatban változás történt, mert a pallosjoggal nem rendelkező Dárdára a vármegye és a Helytartótanács mind nagyobb befolyást gyakorolt az igazságszolgáltatás terén.

Kisvárosként Dárdának joga volt a saját belügyeiben önállóan eljárni és megválaszthatta az előjáróságának tagjait a saját kebeléből. Lakossága az uradalom földesura alá tartozott. A legkisebb önálló igazgatási egység az uradalom területén a község volt (amely lehetett mezőváros vagy falu), amely felett a megyei szervek jártak el felsőbb fokon, mégpedig első ízben a járás élén álló szolgabíróhoz lehetett fellebbezni, másodfokon pedig a vármegyei közgyűlés volt illetékes eljárni, amelyben ott ültek az uradalom tisztségviselői is. Ily módon az uradalom igazgatása 1848 előtt szorosan összekapcsolódott a vármegyei igazgatással. Bár a vármegyei igazgatási szervek hatással voltak az uradalom igazgatására és a városi előjárók segítették az uradalmi végrehajtókat, mégis az uradalom élén álló legfőbb szerv a családi tanács volt, tekintve, hogy az uradalom nem egy személynek, hanem egy családnak a tulajdonát képezte rendszerint. Igazgatási szempontból az uradalom a Mohács-Branjin Vrh kerülethez tartozott, amely Dárda kerület lett 1850-től. Az uradalom jogéletének megértéséhez szükséges a legkisebb igazgatási szervek, a falvak belső szervezetének megismerése.³⁴ A falu a földesúr fennhatósága alá tartozott, az ő tudta nélkül és akarata ellenére semmit nem lehetett foganatosítani, és a falu igazgatása is a földesúr érdekeinek megfelelően történt.³⁵ Az 1767. évi úrbéri pátens megerősítette ezt az állapotot, mert a falu első fokú hatóságaként a földesurat jelölte meg, ahonnan a vármegyei törvényszékhez lehetett fellebbezni, ha a földesúr nem teljesítette a kötelezettségeit.³⁶

A falu igazgatásának élén a földesúr javaslata alapján megválasztott falusi előjáró, vagy falunagy állt. A földesúr három jelöltre tett általában javaslatot. A falunagyot azok a felnőtt férfiak választották, akik a falu területén éltek. A választásokat az uradalmi gazdatiszt felügyelte, aki általában maga is indult a jelöltek között. Ugyanakkor az is sokszor előfordult, hogy a földesúr maga nevezte ki egy személyben a falusi előjárót. A falunagy általában megbízható, tiszteletre méltó személy volt, akinek a megbízása egy évre szólt. Ő őrizte a falu pecsétjét, és egy esküdttel együtt ő írt alá minden, a jegyző által előkészített okiratot. A falu választott előzetes jelölések nélkül esküdtek vagy falubírókat, akiknek a személyét a földesúr hagyta jóvá. Mint a falu igazgatásának

³⁴ Wenzel Gusztáv: Magyarország mezőgazdaságának története. Athenseum, Budapest 1887.

³⁵ Ruzsás Lajos: A baranyai parasztság élete és küzdelme a nagybirtokkal 1711-1848. Akadémiai Kiadó, Budapest 1969

³⁶ Az 1836:9. tc. foglalta össze a falvak helyi igazgatására vonatkozó szabályokat.

legjelentősebb szerve a falunagy a többi előjáróval együtt alkotta a falu tanácsát, és joga volt a helyi adók és a földesúrnak járó bérleti díjak beszedésére. A földesúr az adóztatás jogát gyakran átengedte a falu számára, ily módon az szert tehetett némi jövedelemre a közérdekű beruházások fedezésére. A falu tehát a jövedelméből fedezte a közügyeket és önállóan kezelte a pénzügyeit, ám az uradalom élén álló előjáróknak joguk volt az üzletek, piacok és időszakos vásárok felügyeletére. Az uradalomban megjelenő első kereskedők izraeliták voltak. Dárda volt az első olyan uradalom Magyarországon, amely a 19. század második felét megelőzően letelepített a területén izraelitákat. (1746-ban Baranya megye statútumban tiltotta meg a zsidók letelepedését a megye területén.)³⁷ A legnagyobb izraelita felekezetű kongregáció az Esterházyak idejében létezett Dárda területén, és 1788-ban az uradalmi számadások már huszonegy izraelita felekezetű családot tartottak számon az adófizetőik névsorában.³⁸ Az uradalom gondoskodott a közegészségügyi ellátásról is, mivel területén többször is felütötte fejét a pestis. Ennek érdekében hozták létre a karantént és szükség esetén uradalmi orvosokat is alkalmaztak Mohácsról vagy Dárdáról.

Az 1848 előtti időszakban a dárdai uradalom kevés változáson esett át. 1848-at követően kezdődtek a lényegesebb változások az úrbírség felszámolásával egyidejűleg, és ugyanakkor számolták fel az úriszéki bíráskodást is, átadva az uradalom ügyeit a rendes elsőfokú bíróságoknak. A földesúri fennhatóság megszüntetését követően ezek a területek képessé váltak a saját önkormányzatiságuk megteremtésére. A faluk igazgatása belső ügyévé vált és különálló lett az uradalom igazgatásától, míg az állami igazgatás elkezdett az igazságszolgáltatástól önállóvá válni.³⁹ A 19. század második felében megkezdődött az úrbéri viszonyok felszámolása, és az uradalom új határait is meg kellett állapítani, hogy azt a telekkönyvekbe is fel lehessen jegyezni.⁴⁰ A mezőgazdasági termelés

³⁷ CAB – vármegyei jegyzőkönyv 1750-ből, 79. sz. Z. Šimončić-Bobetko: Agrarna reforma i kolonizacija u Hrvatskoj 1918.-1941. Zagreb 2000. 105. o.

³⁸ L. Schweitzer József: A pécsi izraelita hitközség története. A Magyar Izraeliták Országos Képviselőlete, Budapest 1966. Ugyanebben az időszakban 20 izraelita család élt Bellyén.

³⁹ Rajczi: i.m. 178. o.

⁴⁰ Az 1749-es feljegyzések alapján a dárdai uradalom királyi adományként lett juttatva az Esterházyaknak és ők 1798. augusztus 7-én lettek bevezetve az adományba. L. továbbá A. Rosz: Veleposjed I seljačko privredivanje u nekadašnjim općinama Beljskog I Dardanskog gazdinstva od oslobođenja kmetova do 1914. Tri stoljeca

modernizációjának a gátját a lassan felszámolódó földesúr-jobbágy viszony akadályozta. A rendiség felszámolását követően el kellett választani az uradalom területeit azoktól a területektől, amelyeket a felszabadított jobbágyok szereztek meg, hogy megakadályozzák a további visszaéléseket. Fennállt a veszélye ugyanis annak, hogy a korábbi úrbéresek úgy érzik majd, hogy a városi bizottságok az általuk megállapított leltár és a nekik járó megváltott földterület nagyságát illetően becsapják őket. A parasztság idegenkedése ellenére a cenzust sikerült megállapítani 1852-re. A sietségre és a pontos összeírásra azért volt szükség, hogy a földesurak mihamarabb hozzájussanak ahhoz a kárpótlási összeghez, amelyet a megváltott földekért cserébe kaptak, hogy pótolni tudják a korábban kirótt adók megszüntetése miatti jövedelem kiesésüket. A dárdai uradalom huszonkettő kerületben összesen 883 és $\frac{1}{4}$ -es jobbágytelekkel bírt és 795 zsellérbirtokkal (*inquilini*).⁴¹ Dárda mezővárosainak területére eső jobbágytelkek száma általában negyven körül mozgott. Ez valamivel kevesebb, mint a Bellyére eső telkek száma, de meghaladja a Baranya megyére eső telkek számát.⁴² Az 1853. évi császári pátens elrendelte, hogy minden jobbágytelek átmeny az ott élő jobbágyok és zsellérek tulajdonába. Annak érdekében, hogy ne történjenek a megváltás körül visszaélések és mindenki megkapja a neki járó részt, részletes összeírásokat kellett készíteni a birtokállományról. Sajnos az úrbéri viszonyokat és a rendi kötöttségek felszámolását biztosító törvények és nyíltparancsok önmagukban elégtelennek bizonyultak a régi rendszer gyökeres átalakításához, az új jogszabályokat át is kellett ültetni a mindennapok gyakorlatába. Az uradalmak tulajdonosai hamarosan jogi igényekkel léptek fel az elvesztett haszonvételeik miatt. A veszteségeket a korábban beszedett adókból és jövedelmekből próbálták fedezni. Az 1853-as rendelet előírta, hogy a jobbágytelkek nagysága szerint kell a kárpótlás mértékét megállapítani.⁴³ Ily módon követelt a törvény előírásainak megfelelően kárpótlást Albrecht főherceg is a Mohácsi kerületi

Bela JAZU, Osijek 1986. 212. o. 1850-ben a Baranya megyei főispán rendeletére összeírták az uradalmakhoz tartozó területeket és háztartásokat is.

⁴¹ Inquilin – vagy más néven zsellér – olyan függőket jelentett, akik vagy a jobbágyoktól eltérően nem rendelkeztek saját telekkel (kert, mezzó, rét, erdő), vagy földnélküliek voltak, vagy nagyon kis telekkel rendelkeztek mindössze.

⁴² Rosz: i.m. 212-213. o.

⁴³ Rosz: i.m. 212. o. A jobbágytelkeket a minőségük alapján három kategóriába sorolták. Baranya megyében egy első osztályú telek 600 forintot, egy másodosztályú 550 forintot egy harmadosztályú pedig 500 forintot ért.

igazgatási szervtől a bellyei birtok jobbágytelkeinek megváltásáért és tette ugyanezt mindazokban a kerületekben, ahol még rendelkezett korábban birtokokkal. A bellyei birtok megváltását illetően meglehetősen szerények a forrásaink, nem így azonban a dárdai uradalom esetében.⁴⁴

Az 1848-as törvények életbe léptetését követően a dárdai uradalom nyugat felé nyúlt el a bellyei uradalomtól, körülbelül a Magyarbóly-Beremend vonal magasságától egészen a Dráva folyóig. Mivel a Dárda központú uradalom élén többnyire idegen családok is álltak, az uradalom területe többször is bérletbe lett adva, hiszen tulajdonosai nem tartózkodtak Magyarországon, és végül Schaumburg-Lippe herceg úgy döntött, hogy eladja az uradalmat a Magyar Mezőgazdasági Banknak 1916-ban. A bank fenntartotta az uradalom korábbi igazgatását, de nem sokkal később, 1917. augusztus 22-én megvált tőle a „Magyarbólyi farm” javára, a bellyei uradalom pedig a „Magyarbólyi erdőgazdaságba” tagozódott be.⁴⁵ Így számolódott fel a dárdai és a bellyei uradalom és lett az újjászerveződő jugoszláv állam része. A dárdai uradalom területe a háborút követően részben Magyarországhoz, részben Jugoszláviához került, mégpedig a következő bontásban: Bezedek, Ilocska (Iloča), Iván-Dárda, Lippó (Lapanča), Magyarbóly, Németmárok, Pocsa, Beremend, Alsószentmárton és Old Magyarországhoz került, Kolman, Darda, Jagodnjak, Karanac Tvrđavica, Čeminac Baranjsko Petrovo Selo, Torjanci és Novi Bezdán pedig Jugoszláviához.⁴⁶

III. A bellyei uradalom

Jogilag a bellyei uradalom története létrejöttétől 1941. évi felosztásáig két nagy korszakra osztható: az első korszak a létrejöttétől 1918-ig tartott, amikor is a Habsburg-Teschen ház külön igazgatása alatt állt a birtok. 1848-ban vált az uradalom mezőgazdasági termelésre szakosodott uradalommá és egyben hitbizománnyá. A második korszak 1918-ban kezdődött és 1941-ig tartott. Ebben az időszakban a bellyei uradalom jogi státusza lényegesen megváltozott, hiszen a trianoni békeszerződés-kor meghúzott demarkációs vonal közepén feküdt, és úgy kellett felosz-

⁴⁴ Rosz: i.m. 212. o. Schaumburg-Lippe herceg kárpótlásként összesen 553 575 forintra tarthatott igényt, 883 ¼ jobbágytelekért 22 kerületben és 795 kis házhelyért, hiszen minden zsellér háztartás után 39 750 forint kárpótlást kapott.

⁴⁵ CAB – Bérleti szerződés 1917. augusztus 22-i dátummal. (Ehhez csatoltan található az Emil Maier jószágigazgató számára kiadott teljhatalmú megbízás).

⁴⁶ K. Merey: Razvoj industrije I trgovine na teritoriju beljsko-dardanskog gospodarstva od polovine 19. stoljeća do Prvog svjetskog rata. JAZU, 1986. 119. o.

tani, hogy az a legelőnyösebb legyen az állami jövedelem szempontjából.

1. Bellye a létrejöttétől 1918-ig

Az 1687. szeptember 12-i Nagyharsányi csatát követően az osztrák császári seregek felszabadították Baranyát a török uralma alól.⁴⁷ A felszabadított területek kamarai igazgatás alá kerültek. Ez igaz volt Dél-Baranyára is, amelynek akkor nem volt élő tulajdonosa. A kamara elkészített egy részletes leltárt, kirotta a fizetendő adót és újjászervezte a felszabadított területek igazgatását.

1698-ban I. Lipót (1640-1705) eladományozta ezt a területet Savoyai Jenő hercegnek (Eugenius Sabauda)⁴⁸ a hozzá tartozó tizenhárom faluval, huszonkettő elhagyott birtokkal, 109 000 hektár megművelhető földterülettel, mezőkkel, legelőkkel, erdőkkel, szőlőskertekkel, gyümölcsösökkel, tavakkal, malmokkal, vámokkal, a kegyurasággal és a hozzá tartozó pallosjoggal együtt.⁴⁹ A birtok felbecsült értéke 80 000 forint volt. A törökök kiűzését követően azonban az uradalom területe teljesen elhanyagolt lett és tönkrement. Nagy erdőségek, mocsaras vidék, kis lakosság és leromlott gazdasági állapot jellemezte az egész uradalmat a 17. század végéig. Lényeges javulás csak a 18. században következett be itt. 1707-ben Savoyai Jenő kastélyt építtetett Bellyén a maga számára, és az egész uradalom központjává is Bellyét tette, amely meg is maradt központnak egészen 1827-ig, amikor is a központot átköltöztették Lakra (Herceglak), amit ma Kneževoként ismerünk.⁵⁰ Savoyai Jenő halálát követően – aki gyermektelenül halt meg – az uradalom rövidesen visszakerült kamarai igazgatás alá, és ott is maradt egészen 1780-ig. A kamara inentől kezdve a Habsburg-ház külön birtokaként igazgatta a bellyei uradalmat egészen az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlásáig.

⁴⁷ Kalmár – Varga J.: i.m. 23. o.

⁴⁸ Savoyai Jenő a zentai csatában 1697-ben tüntette ki magát többek között és neki köszönhető, hogy a törökkel megkötött karlóci béke (1699) során a Száva folyót jelölték meg Szlavónia határáként, míg Szerém esetében a határ a Bosut-Száva torkolatától egészen a Duna-Tisza közégig terjedt.

⁴⁹ D. Getz: Zaštita prirode Beljskog lovišta. Šumarski list. 1988. 5-6. sz. 245. o.

⁵⁰ Bellyei levéltár Kneževoban (a továbbiakban BAK) Indikátor – Bellyére vonatkozó általános adatok. 1923. 4. o. 1827-ben Károly Lajos főherceg építtetett egy kastélyt Kneževoban, és áttette ide a birtok igazgatási központját is.

A kamara a jövedelem növelése céljából 1780-at megelőzően évi 62 000 forintért bérbe adta az uradalmat Lazar Lukešnek és Izak Kišnek.⁵¹

Az 1767. évi úrbéri pátenst követően elvégzett összeírások szerint a bellyei uradalomhoz 28 falu, 2544 háztartás, 1066,07 tanya és 38 640 hektár úrbéri birtok tartozott. Ily módon a bellyei uradalom Baranya megye egyik legnagyobb területtel bíró uradalma volt.⁵²

1784-től Mária Krisztina főhercegnő lett az uradalom birtokosa.⁵³ Az ő és férje, Szász-Tescheni Albert herceg végrendelete alapján a birtokot 1822-ben Károly főherceg (II. Lipót fia) örökölte meg, aki hűbértartókat hozott itt létre. A főhercegnek köszönhető, hogy az uradalom központja átkerült Bellyéről Kneževora és innentől kezdve innen igazgatták az egyre jobban modernizálódó uradalmat. Károly főherceg volt az a személy, aki egyesítette Bellyét Magyaróvárral, és elrendelte, hogy a két jószág egy igazgatás alá tartozzon.⁵⁴

Károly főherceg halálát követően 1847-ben a birtokot a legidősebb fia Albrecht főherceg örökölte meg, és volt annak birtokában egészen 1895-ben bekövetkezett haláláig. A birtok ezt követően átszállt Frigyes főhercegre és egészen 1918-ig a kezén is maradt, míg a szerb hadsereg a szövetséges csapataival el nem érte Baranya megyét, és meg nem szállta azt Pécs városával együtt.

1918-ig Bellyét a Habsburg-Teschen család számos leszármazója megörökölte.⁵⁵ Fennhatóságuk alatt a bellyei uradalom Európa egyik legnagyobb birtok konglomerátumává vált. Nemcsak a birtokigazgatás korszerűsége, hanem annak természeti adottságai is hozzájárultak a felvi-

⁵¹ CAB – A vármegyei közgyűlés jegyzőkönyvei. 1750. 79. sz.

⁵² Karaman: i.m. 85. o.

⁵³ A telekkönyvi bejegyzések szerint a bellyei uradalom Habsburg Mária Krisztina főhercegnő és férje Szász-Tescheni Albert herceg tulajdonát képezték. Az ő idejük alatt az uradalmat a családi gazdaság részévé tették, és a művelés megváltoztatásának köszönhetően fokozták annak termelékenységét. Ezt igazolják a birtokiratok, a vadászati statisztikák és egyéb iratok egyaránt. Hivatalosan 1784-től voltak az uradalom birtokosai.

⁵⁴ Rajzci: i.m. 174. o. A Magyar öröklési jog központi intézménye 1848 előtt az ősiség volt. A török kiűzését követően ehhez az intézményhez kapcsolódóan megjelent a hitbizomány is. A hitbizományban megjelölt öröklési rend az alapító akaratából fakad, és nem a szokásjog határozta meg azt. A királyi adományok is a családi vagyon részévé váltak, és a család azokon is megosztott. Mivel az ősiség intézménye idejémmúlttá vált a 19. század közepére, és elaprózta a családi birtokokat a folyamatos osztozás által, a családok gyakran alapítottak hitbizományokat, hogy megakadályozzák a birtokok elaprózódását.

⁵⁵ BAK Indikátorok – Bellyére vonatkozó általános adatok, 1923. 4. o.

rágzásához. Az uradalomnak ugyanis nagyon jó volt az éghajlati és földrajz fekvése, jó minőségű volt a földje, amelyben megtermett minden gabonafajta, jól termő gyümölcsösei voltak és gazdag állatállománya, halászata és erdői. A 19. század korai szakaszában az itt lakók is hozzájárultak a bellyei uradalom fejlesztéséhez. A 19. század eleji betelepítésnek köszönhetően Bellye gazdag virágzásnak indult és termelékenysége egészen 1918-ig csak fokozódott.

2. Bellye 1918 után

1918-at követően a bellyei és a dárdai uradalom egyesült, mert 1917-ben Bellye tulajdonosai felvásárolták a dárdai uradalmat Schaumburg-Lippe hercegtől, aki áruba bocsátotta azt 1916-ban. Az így megnövelt uradalom területe Bellye nyugati részének kivételével, 1918-at követően Jugoszláviához került, a már említett nyugati rész pedig Magyarországnak jutott a trianoni békeszerződést követően.⁵⁶

Az első világháború és az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlása jelentős hatással volt Bellye jövőjére. Az 1919. szeptember 19-én megkötött Saint-germaini béke 208. szakasza alapján a Habsburg-ház összes magánbirtoka, köztük Bellye is átment az állam tulajdonába a békekötéskor meghúzott határvonalaknak megfelelően. A Szerb-Horvát-Szlovén Királyság területéhez csatolták a bellyei uradalom 3/5-öd részét, míg a fennmaradó 2/5-öd rész Magyarországhoz került.⁵⁷ Bellye jogi helyzetét az 1920. június 4-én aláírt trianoni békeszerződés is részletesen tárgyalta. Ez határozta meg a bellyei uradalom végleges felosztását a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság és Magyarország között. A tárgyalásokon részt vett Ante Trumbić a jugoszláv, és Apponyi Albert a magyar oldal-

⁵⁶ Z. Simončič-Bobetko: i.m. 106. o. A bellyei uradalom a nomenklatura alapján 1910-ben a következő településeket foglalta magában: Grabovac, Popovac, Branjih Vrh, Šumarina, Suza, Vardarac, Eugenovo, Hercegszentmárton (Magyarország része lett), Kneževi vinogradi, Kozarac, Batina, Kamenac, Lug, Lipova (Magyarország része lett), Nagynyárad és Szabar (Magyarország része lett) és Udvar. Dárda a háborút megelőzően a következő településekből állt: Bezedek (Magyarország része lett), Kolman, Darda, Iločka (Iloča- Magyarország része lett), IvanDarda (Mo.), Jagodnjak, Karanac Tvrđavica, Lippo (Lapanča- Magyarország része lett), Čeminac, Magyarbóly (Mo.), Németmárok (Mo.), Pocsá (Mo.), Beremend (Mo.), Alsőszentmárton (Mo.), Old (Mo.), Baranjsko Petrovo Selo, Torjanci és Novi Beždan.

⁵⁷ A Saint-germaini békekötés következtében a Habsburg-Teschen családtól elvett 86 277 katasztrális hold terület ma Természetvédelmi területet és Tájvédelmi Körzetet képez („Kopački rit”).

ról, mindkettő arra törekedve, hogy minél nagyobb részt szerezzon országára számára a bellyei uradalomból. A felosztást megelőzően Bellye teljes területe 110 385 katasztrális holdat számlált, ebből 24 108 katasztrális hold került Magyarországhoz. A fennmaradó 86 227 katasztrális hold (kb. 590 km²) képezte ezután a bellyei uradalmat a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság részeként. Ez nagyjából a korábbi Baranya vármegye területének a 30%-át jelentette, amely elvesztette majdnem minden ipari létesítményét, mezőinek és megművelhető területeinek pedig igen jelentős részét a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság javára.⁵⁸

Az államigazgatásban és a közszférában végrehajtott igazgatási reformok és az új területi elrendezés megkövetelte a bellyei uradalom átalakítását is. Mivel Bellye megszűnt királyi birtok lenni a jugoszláv államon belül, 1920 végétől az Általános Igazgatóság alá rendelték, amely a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság állami tulajdon alá tartozó területeit kezelte. Az állami tulajdonba tartozó bellyei uradalom szervezetét rögzítő jogszabályt⁵⁹ hatályon kívül helyezték és életbe léptettek egy új törvényt 1921. december 31-én, melynek alapján a bellyei uradalom a továbbiakban „bellyei állami uradalom” néven tartozott az ország területéhez. Ezzel kimondták, hogy Bellye Baranyában és Šecerana Branjin Vrh-ban elidegeníthetetlen állami tulajdont képez, amelyet az állam maga módján műveltet meg és jövedelmei is az állam tulajdonában tartoznak. Az uradalom legfőbb célja inentől kezdve az állami jövedelem növelése volt.⁶⁰

A trianoni békekötés következtében megrajzolt új határok megnövelték a bellyei uradalom felosztására vonatkozó kérelmeknek a számát is, hiszen azok a termelők, akik a Magyarországhoz került területekről áttelepedtek a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság területére földigényt nyújtottak be az államhoz a bellyei uradalom földjeinek felosztására vonatkozóan. A Saint-germaini béke 28. szakasza azonban kimondta, hogy a korábbi uralkodóházak tulajdonában álló területek annak az államnak a kizárólagos tulajdonába kerülnek, amelyik megszerezte azt.⁶¹ 1928-ban Habsburg Frigyes is jogi igényt nyújtott be a bellyei és a

⁵⁸ Kolar-Dimitrijević: i.m. 510.o.

⁵⁹ Službene novine 195/1921, 03.06.1921

⁶⁰ S. Novaković: Državno dobro «Bilje» od 1918.-1941. Tri stoljeća Belja. JAZU 1986. 246. o.

⁶¹ Šimončić-Bobetko: i.m. 107. o.

topolovaci⁶² birtokok visszaszerzése iránt arra hivatkozva, hogy azok az ő tulajdonát képezik és a Saint-germaini békét nem lehet azokra alkalmazni, valamint a trianoni béke 250. szakasza értelmében a birtokokat vissza kellett volna adni neki, és a kiesett jövedelmei miatt kárpótlás is megillette volna őt.

A II. világháború során, 1941-ben, a Jugoszláv királyság kapitulációját követően a magyar seregek visszafoglalták Baranya elcsatolt területeit. Bellye ekkor Albrecht főherceg (Habsburg Frigyes fia) tulajdonába került ismételtén, aki törvényi úton a bellyei uradalmat a többi magyarországi földjéhez csatolta. A kárpótlás reményében benyújtott egy kérelmet Bárdossy László igazságügyi miniszterhez, aki 1942-ben úgy határozott, hogy a Jugoszláv királyság által elfoglalt bellyei uradalomrész vissza kell csatolni Magyarország területéhez. Ez a magyar állam és Albrecht főherceg között olyan tulajdonvitát okozott, melyet még a II. világháború végéig sem sikerült megoldani.⁶³

1941 és 1944 között a bellyei uradalmat teljesen megfosztották a jövedelmétől anélkül, hogy bármilyen beruházások vagy állagmegóvási munkálatok történtek volna itt. Amint az uradalom beolvasztásra került Albrecht főherceg többi birtokaiba, különösen a II. világháború vége felé az állatállomány teljesen kipusztult és a birtok a végletekig ki lett fosztva. Ilyen körülmények között került vissza az uradalom a II. világháborút követően a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársasághoz. Azt még hozzá kell tenni, hogy a II. világháború alatt, míg az uradalom a magyar állam területéhez tartozott, a főigazgatóság, amely azt irányította, Belgrádban székel.

3. A bellyei uradalom jellemzői

Bellye 1848 előtti igazgatási szervezete és igazságszolgáltatási szervezete nagymértékben megegyezett mindazzal, amit korábban a dárdai uradalom kapcsán is elmondtunk.

Az igazságszolgáltatás alapegységét 1848-ig az úriszéki bíraskodás képezte, amelynek gyökerei Magyarországon egészen a 14. század végéig nyúlnak vissza. Az úriszéki bíraskodás a nemesi nagybirtokok kiteljesedésének idején, a 16-18. században vált egyre szélesebb körűvé. Eb-

⁶² Kolar-Dimitrijevic: i.m. 513. o. 1921-től kezdve a bellyei uradalom területét igazgatásilag egyesítették Habsburg Frigyes Topolovac nevű birtokával Sziszek mellett.

⁶³ Ma is megtalálható a bellyei levéltárban egy magyar nyelvű dokumentum az 1932. évi megegyezésről.

ben az időszakban a földesúr teljhatalmú ura volt az uradalmának. Ítélezése többnyire szóbeli perekben történt. Ennek következtében került bevezetésre, különösen Mária Terézia és II. József időszakában, hogy az írásbeli perekben lehetőség szerint okirattal bizonyítsanak. Az úriszéki bíraskodás rendkívül lassú folyamat volt, a letartóztatottak gyakran igen hosszú időt töltöttek tömlöcben az ítélelhirdetést megelőzően, és gyakran rendelték el velük szemben a kényszervallatást is. A bíraskodási folyamat gyorsítása érdekében rendelte el az uralkodó azt is, hogy azokat a pereket, amelyekben ésszerű időn belül nem születik ítélet, át kell tenni a vármegyei törvényszékhez.⁶⁴ A vármegyei újjászervezést követően a bellyei uradalom pereit, csakúgy, mint Dárda esetében a vármegyei törvényszék előtt tárgyalták. Ez különösen igaz volt Mária Terézia uralkodásának időszakára, amikor is az összes úrbísiséggel kapcsolatos jogvita a vármegyei törvényszék hatáskörébe lett utalva. A pallosjog okán az említett uradalmak azonban teljes körű vérhatalommal rendelkeztek.

A bellyei uradalom felett, lévén, hogy királyi birtok volt, a kegyúri jogokat továbbra is az uralkodó gyakorolta.⁶⁵ Ennek köszönhetően került sor az uradalomban az iskolák és templomok felállítására. Mivel a plébániatemplom a tulajdonos jelenlétének hiánya miatt csak relatíve későn, 1758-ban épült meg, az uradalom területén élők társadalmi életének központját az uradalom központja jelentette, és az uradalom maga menedzselte ténylegesen a kegyuraságot is.⁶⁶ Az uradalom feletti kegyuraság tíz falura terjedt ki,⁶⁷ ott kellett iskolákat és templomokat emeltetni, továbbá az oda fogadott tanítók és papok javadalmazását megteremtteni. Az első kisebb kápolnát 1720-ban Savoyai Jenő herceg építtette meg itt annak érdekében, hogy maradásra bírja a birtokán a kálvinista lakosságot, a római katolikusokkal együtt. A nagytemplomot és a plébániát csak jóval később, 1775-ben építették meg a magyar királyi kamara megbízá-

⁶⁴ M. Gardaš: Ustrojstvo sudova u Austrijskoj Carevini i Austro-Ugarskoj Monarhiji od 1687. do 1918. godine. S osobitim osvrtom na područje srednjovjekovne Slavonije. Osijek 1999. 166. o.

⁶⁵ A király főkegyúri jogát a római katolikus egyház felett gyakorolta, melynek alapján ő biztosította az egyház fenntartásához szükséges jövedelmet és beleszólt az egyházi személyek kinevezésébe. Ez különösen igaz volt azoknak a birtokoknak az esetében, amelyek a koronához tartoztak.

⁶⁶ Karaman: i.m. 85. o.

⁶⁷ Bar, Branjin Vrh, Batina, Bellye, Topolje, Gajić, Luč, Nagynyárad, Villány, Zmajevac.

sából. A plébánia négy ágra oszlott.⁶⁸ A kegyúri jogokat a Habsbrug főherceg, Károly gyakorolta, de nem személyesen, hanem Anton de Vittman a Denglatz-on keresztül, aki a birtok igazgatására teljhatalmúan megbízott személy volt. Az egyházi jövedelmek szempontjából fontos volt, hogy a bellyei templom egy jelentős uradalomhoz tartozott.⁶⁹ Iskolák közül egy általános iskolát építettek itt 1791-ben egy kis tanító által használt lakkal együtt. Az iskolaállítás költségeit az uradalom fedezte, és a helység ahol épült, gondoskodott a fenntartásáról is. Egy osztályterem volt mindössze az iskolában, és a rendelkezésre álló források alapján annyit tudunk, hogy mindössze a római katolikus felekezethez tartozó családok gyermekei jártak ide, míg a református felekezethez tartozóknak külön iskolája volt Belyén és az ahhoz tartozó területeken.⁷⁰

Annak érdekében, hogy az uradalom igazgatását megérthessük, szoros párhuzamot kell vonni az uradalmi igazgatás és annak a vármegyének az igazgatás között, amelynek területéhez a bellyei uradalom tartozott. Az uradalomhoz tartozó legkisebb igazgatási egység a falu volt, amely a megyei igazgatásnak volt alárendelve. A megye járásokra oszlott, ezért a falu felett álló első fokú hatóság a járások élén álló szolgabíró volt. Fellettük a vármegyei közgyűlés állt. Mivel az uradalom területén élők is tagjai voltak a vármegyei gyűléseknek, ezért a megye és az uradalom igazgatása összefonódott.⁷¹

Az 1848 előtti időszakban a bellyei uradalom számos kerületre oszlott,⁷² mindegyik élén saját egyházi testület állt, míg az uradalom egyházügyi kérdéseiben a központi egyházi igazgatóság volt illetékes. A rendelkezésre álló források alapján az uradalom egyházainak pénzügyi igazgatását a földesúr maga végezte. Az egyházi igazgatóság hatásköre mindössze az uradalom egyházi jövedelmeinek az összegyűjtésére terjedt ki. 1848-ig az uradalom igazgatása a földesúr érdekeit szolgálta. Ő volt az

⁶⁸ Ezek az ágak a következők voltak: Lug, Mece, Vardarac, Kopačevo.

⁶⁹ Sršan: i.m. 14-15. o. Három hektár föld, foglalás nélkül. A plébániatemplom megépítéséhez a plébániához tartozók biztosítottak munkaerőt, lovakat és szekereket. A templomnak volt 127 forint 67 krajcár összegyűjtött megtakarítása, mely 2 forint 33 krajcárt kamatozott. Minden három haranggal bíró templomot 10, a két haranggal bírót 6 krajcár vám illette meg. Gyertyákra évente 15 krajcár járt nekik, a jótékonyágból, amelyet vasárnaponként és ünnepnapokon a misék alkalmával kaptak, összejött nekik éves szinten 100 forint körüli összeg. Az uradalom 26 forintot adott nekik olajra.

⁷⁰ Sršan: i.m. 11. o.

⁷¹ Karaman: i.m. 85.o.

⁷² Kerületek: Bilje, Branjin Vrh, Zmajevac és Nagynyárád.

elsőfokú bírói hatóság és a vármegyei törvényszék csak akkor járhatott el, mint fellebbviteli szerv, ha a földesúr nem teljesített a bíraskodási kötelezettségeit. A 18. századtól a falvak élén a falunagy állt, akit a földesúr javaslatára a falu választott meg.⁷³ Az újonnan megválasztott tisztségviselő az úrszék illetve az uradalmi gazdatiszt előtt tette le az esküt, ő őrizte a falu pecsétjét, és ő írta alá a falusi jegyző által előkészített dokumentumokat.

A bellyei és dárdai uradalom szervezete nem változott meg lényegesen 1848-ig. 1848-ban azonban radikális változások történtek, amikor az április törvények hatására a földesúri bíraskodást felszámolták és az általános hatáskörű bíróságok alá rendelték a folyamatban lévő pereket. Míg az általános hatáskörű bíróságok felállítására sor nem került, a járások élén álló szolgabíró lett illetékes polgári ügyekben, míg büntető perekben a vármegyei törvényszék ítélkezett. Az uradalmi igazgatás ugyanekkor vált el a megyei igazgatástól és bíraskodási szervezettől. Dárdához hasonlóan ekkor történt meg a korábbi úrbéresek birtokainak leválasztása az uradalom területéről. A folyamat perekbe torkollott Albrecht főherceg és Bellye városa között 1848-at követően. A főherceg igyekezett a perek útján a korábbi jövedelmeit továbbra is biztosítani, a felszabadított jobbágyok kárára, továbbá igyekezett a jobb minőségű földek kiszakítását megakadályozni. 1853 és 1854 októbere között harmincnégy falu területi rendezése iránt indult per Bellye és a főherceg között. Az egyezséggel véget érő ügyek viszonylag hamar befejeződtek, azonban a peres eljárások akár hosszú évtizedekig is eltartottak.⁷⁴

Onnantól kezdve, hogy az uradalom főhercegi tulajdonba került, igazgatása hasonlatos volt a kamarai igazgatás alá eső területekéhez. A jogi igazgatást 1848 körül a földesúr, a tiszti ügyész és az ügyvédek jelentették az uradalomban. A királyi jogügyi igazgatóság (*Causarum regalium directoratus*) volt a bellyei uradalom végső, legfelsőbb igazgatási szerve. Ezt a szervezetet még a neoabszolutizmus időszakában is megtartották Bellyén, egészen 1854-ig.

1867-ben a birtok jogügyi igazgatóságát újjászervezték.⁷⁵ Ez a jogügyi igazgatóság kezelt minden, az uradalmat érintő jogi ügyet: képviselte az uradalmat a perekben és peren kívüli eljárásokban, számlázással kapcsolatos kérdésekben és tulajdonjogi vitákban stb. A jogi képviselő függet-

⁷³ Karaman: i.m. 85.o. Egy évre választották a falu felnőtt korú férfi választói. Mindenszentek napján járt le a megbízatása.

⁷⁴ Karaman: i.m. 3. o.

⁷⁵ Rajczi: i.m. 178. o.

len személy volt, aki teljes hatáskörrel bírt. A bellyei uradalom jogi képviselője előbb Bécsben, később Pozsonyban székelte.⁷⁶

Bellye királyi-hercegi birtok volt egészen 1909-ig és akkor egy új bírósági szerv hatáskörét is kiterjesztették rá: a budapesti székhelyű Főudvarnagyi Bíróságot. A fellebbezett ügyeket a Királyi Kúria bírálta el, mint legfelsőbb fokú fellebbviteli hatóság, míg a legalsóbb fokon a mohácsi és dárdai kerületi bíróságok voltak illetékesek. Elsőfokú fellebbviteli bíróság a pécsi királyi törvényszék volt. A trianoni békeszerződést követően bekövetkezett területi változások után új igazságszolgáltatási szervezet alá került a bellyei uradalom. A folyamatban lévő pereket a mohácsi és a dárdai kerületi bíróságok bírálták el és innen a pécsi királyi törvényszékhez lehetett fellebbezni. A trianoni paktumot követően az ország területe újjá lett szervezve, harminchárom kerületre oszlott és a baranyai területeket a bácskai kerülethez sorolták. A bácskai kerület további alegységekre oszlott, így Baranyát is kétfelé osztották Dárdára és Batinára.⁷⁷ A törvény értelmében a terület igazgatási és jogi központja Bácska és Sombor lett. A sombori bíróság lett illetékes minden, Bellyét érintő peres ügyben. 1929-től kezdődően a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság további területi egységekre oszlott: ún. *banovinak*-ra. Ezt követően Baranya a Duna banovina területéhez tartozott Novi Sadnál, és ez lett annak új igazgatási és bírósági központja is.

IV. Összegzés

Dárda és Bellye példáján keresztül törekedett a tanulmány bemutatni a török kiűzését követő időszak területi igazgatását. Újdonságot ebben az időszakban azoknak az idegen családok megjelenése hozott, akik a török elleni harcban tüntették ki magukat. Mivel a megjelenő új földesurak rányomták a bélyegüket a birtokok igazgatására, úgy gondoltuk, hogy a tanulmányban érdemes az ő időszakukra összpontosítani. Mint megfigyelhettük, a két uradalom mind szervezetében, mind igazgatásában, mind bírósági szervezetében jelentős hasonlóságokat mutat korszakonként.

⁷⁶ Rajczi: i.m. 180. o.

⁷⁷ J. Vrbošić: Reintegracija istočne Hrvatske (Srijema i Baranje) u hrvatski državnopravni sustav tijekom 19. i 20. stoljeća. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 6/2000. 930. o.

Višnja Lachner*
Peres Zsuzsanna**
Josip Vrbošić***

A helyi önkormányzatiság genezise és fejlődése a dualizmus időszakában Horvátországban és Magyarországon

I. Bevezetés – A közigazgatási szervezet történeti alapjai Horvátországban és Magyarországon

Mint az általános igazgatási szervezet része, a helyi igazgatási szervek létrejötte Horvátország térségében is egybeesett az államszervezet létrehozásával.¹ Mivel történelmileg már létezett önkormányzatiság, amely szükségszerűen összekapcsolódott a társadalmi értelemben vett helyi közösségek szerveződésével, a horvátországi igazgatási egységek előképeinek azok a helyi igazgatási egységek tekintendők, melyek a törzsi-állami szervezet területi allokációjának megfelelően jöttek létre. Bíborbanszületett Konstantin munkája nyomán tudjuk, hogy a korai feudális horvát állam területén tizenegy megye jött létre, melyek a korai horvát egyházi központok köré szerveződtek és később ezek váltak a horvát állami igazgatás alapjává. Az államszervezést követően végigkövethetjük a megyék fejlődését azok politikai-területi szervezeti értelmében és a változásokat is, melyek más jellegzetességet kölcsönöztek ezeknek az igazgatási egységeknek. Ily módon három megyetípust² különböztethetünk meg fejlődésükre tekintettel: a X. század közepéig a királyi vármegyét,³ a királyi hatalom alatt szerveződő nemesi vármegyét a fejlett önkormányzatiságával, és a megyét, mint a modern államigaz-

* Višnja Lachner, mag.iur., tanársegéd, Jogtörténeti Tanszék, Eszék, vlachner@pravos.hr

** Dr. Peres Zsuzsanna, Phd, adjunktus, Jogtörténeti Tanszék, Pécs, peres.zsuzsanna@ajk.pte.hu

*** Prof.dr.sc. Josip Vrbošić, egyetemi tanár, Jogtörténeti Tanszék, Eszék, jvrbosic@pravos.hr

¹ D. Brunčić: Sustavni pristup županijskom ustrojstvu u Republici Hrvatskoj s primjenom na županiju Osječko-Baranjsku. Osijek 1995. 14. o.

² B. Babac: O nekim općim problemima uobličavanja političko-upravnog ustrojstva u svezi s ostvarivanjem nacionalnih strategija razvoja Hrvatske i hrvatskog građanskog društva – Teorijske i istraživačke osnove. Vol. 2 Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 1992. 205. o.

³ I. Perko-Šeparović: Faktori i razvoj administrativno-teritorijalne podjele u Jugoslaviji. In I. Perko-Šeparović – J. Hrženjak (ur.): Organizacija teritorija i samoupravljanje. Informator, Zagreb 1982. 57. o.

gatási szervezet alapegységét 1886 és 1918 között. A XIV. század második felében a régi horvátországi megyéket ugyanazon név alatt nagyobb igazgatási egységekbe integrálták, és ezzel egyidejűleg létrejöttek a kerületek is, amelyek a régi megyék területeit fedték le. Majd, a vármegyével párhuzamosan, megjelentek a különböző városok, amelyek kivétettek a vármegyei igazgatás alól és közvetlen királyi igazgatás alá kerültek.

Ennek megfelelően, Horvátországra különösen jellemző volt a megyeszervezeten alapuló területi önkormányzatiság relatíve erős megléte, már a korai feudalizmus időszakától kezdődően, amely nemcsak területi igazgatási hatáskörben működött, hanem a közjogi szervezeten belül egyfajta területi önkormányzatiságot is megjelenített.⁴

A feudalizmus bomlásával egyidejűleg 1848-ban Horvátországban is jelentős változások következtek be a területi önkormányzatiság területén is. II. József centralizációt célzó közigazgatási reformja eltörölte a megyék önkormányzati jellegét és azoknak államigazgatási feladatkörét domborította ki. A császár a megyéket ún. „okruzi”-ba (körzetek) szervezte, amelyeket „*distrikti*” (kerület) néven kisebb egységekre bontott, majd ezek tovább oszlottak „*kotarevi*”-nek (járás) nevezett egységekre, melyeken belül szerveződtek meg a főbb városok és „al-városok”. Ezzel párhuzamosan létrehozta a Katonai Határőrvidéket, amelyet tábornokságra, ezredekre és századokra osztott.⁵ Ezeknek az igazgatási reformoknak köszönhetően Horvátország területi és közigazgatási integritása megszűnt létezni. Különösképpen akkor, midőn 1850-ben, az igazgatási reform következtében Horvátország és Szlavónia területét 6 megyére (Zágráb, Varasd, Kőrös, Fiume, Eszék és Pozsega) és 20 kerületre (*kotari*) tagolták, míg az 1854-es reform Horvátország megyéinek számát ötre csökkentette (Kőrös megye megszüntetésével), valamint a kerületek számát 20-ról 50-re növelték.⁶ Az így kialakított igazgatási szervezet működött Horvátországban és Szlavóniában egészen a neoabszolutizmus végéig és csak 1861-ben került sor annak újrendezésére. Az alkotmányosság helyreállításával egyidejűleg a területi igazgatási egységek visszanyerték önkormányzatiságukat, melyeket a korábbi reformok következtében elvesztettek. A Horvátországban, Szlavóniában és

⁴ B. Babac – Z. Lauc: Regija i regionalizacija u Hrvatskoj – ustavnopravne i političko upravni aspekti. Faculty of Law, Osijek 1989. 23-24. o.

⁵ I. Perko-Separović: i.m. 58. o.

⁶ M. Smrekar: Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji. Vol. I. Zagreb 1899. 14., 19. o.

Dalmáciában lévő megyék, szabad kerületek, szabad királyi városok, privilegizált mezővárosok és községek ideiglenes szervezetéről szóló rendelet 7 vármegyét hozott létre (Zágráb, Kőrös, Varasd, Fiume, Pozsega, Verőce és Szerém) amelyeket járásokra, a járásokat kerületekre és a kerületeket községekre osztotta fel.⁷ A rendelet lehetővé tette a régi horvát nemesi vármegye szervezet helyreállítását, mint az újjászervezett horvát alkotmányosság alapegységét, és fenntartotta a közigazgatás és az igazságszolgáltatás összefonódását.⁸

A magyarországi igazgatási szervezet létrejötte is egybeesik az ország alapítással, csakúgy, mint Horvátország és Szlavónia területén. A patrimonialis királyság időszakában az erős királyi hatalomgyakorlás biztosítása végett, már az országalapító Szent István király királyi vármegyéket hozott létre, amelyek élére megyésispánokat nevezett. A megyék olyan, az ispán fennhatósága alatt álló területek, melyek már megyék területétől elhatárolhatóak, melyhez királyi birtokok, udvarnokföldök, a királyi várszervezet a hozzá tartozó birtokokkal, szabad magyarok földjei és egyházi földek tartoztak.⁹ Ebben a rendszerben önkormányzatiságnak nyoma sem lehetett, minden, a megyéhez és a várszervezethez tartozó tisztségviselő a király akaratának megtestesítője és egyben végrehajtója volt területi szinten. A XIII. század második harmadában a királyi vár- és megyeszervezet bomlásnak indult és a rendi állam működési keretei között megindult a megyei önkormányzatiság kialakulása a vármegyei bíráskodás létrejöttével.¹⁰ Az autonóm vármegyei bírósági szervezetből kinőtte magát az önkormányzatisággal bíró nemesi vármegye, mely a rendi állam keretei között az „alkotmányosság védőbástyájává” lett.¹¹ Az ún. „nemesi vármegye” és a központi kormányzat viszonyát a múltban ugyanis a passzív rezisztencia jellemezte, amely sok

⁷ Smrekar: i.m. 21. o.

⁸ H. Sirotković: Organizacija uprave u Hrvatskoj i Slavoniji u njenom građanskom razdoblju (1848-1918). In S. Vranjican (ur.): Hrestomatija povijesti hrvatskog prava i države. Pravni Fakultet, Zagreb 1998. 293-307 o.

⁹ Béli Gábor: Az ún. királyi vármegye és várszervezet – vázlat (kézirat) 3. o.

¹⁰ Erről bővebben l. Béli Gábor: A nemesek négy bírója, a szolgabírók működésének első korszaka 1268-1351. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009.

¹¹ Az elnevezés visszaköszönt az 1848. évi XVI. tc.-ben, amely a preambulumban a megyét „Magyarhon és kapcsolt részei alkotmányos védőbástyáinak” nevezte. Stipta István: Az első polgári kori vármegyétörvény. In Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Acta Juridica et Politica Tomus XLII. Fasc. 5. Szeged 1992. 3. o.; Magyar Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi nyomda, Budapest 1942. 65. o.

törvénytelen rendelet és pátens hatálybaléptetését derékba törte. A nemesi vármegye követői adták ugyanis a rendi országgyűlés alsó táblájának derékhadát és a megye nemessége a politikai nyomásgyakorlást leginkább az országgyűlésen tudta kifejteni.¹² A nyomásgyakorlás leg-
hatékonyabb módját az adók és a nemesi hadsereg jelentette, hiszen csak a megye állíthatott ki katonát és szedhetett be adót. Ha a megye a király rendeletét az ország törvényeibe és szokásaiba ütközőnek találta, az 1545. évi XXXIII. tc. értelmében megtagadhatta annak végrehajtását (*vis inertiae*).¹³

A mohácsi csatavesztés a nemesi vármegye szervezetet is érintette, hiszen a korábbi nemesi vármegye szervezet a török által elfoglalt területeken megszűnt létezni. A nemesi vármegyék léte csak a megmaradt királyi Magyarország területére korlátozódott. A török által elfoglalt területeken sajátos igazgatási szervezet jött létre török mintára, míg az önállósuló Erdélyi Fejedelemség területén az erdélyi magyarok, székelyek és szászok megtartották az addig is létező közigazgatási szervezeteiket. Az ország területének visszafoglalását követően felmerült a visszafoglalt területek közigazgatásának újjászervezése és a korábbi nemesi vármegye rendszer visszaállításának kérdése is. 1688. június 10-én I. Lipót parancsára létrejött egy bizottság, amelynek feladata volt, hogy kidolgozza a töröktől visszafoglalt területek igazgatását. A bizottság Kollonich Lipót esztergomi érsek vezetésével asztalra tett 15 hónap alatt egy több mint ötszáz oldalas tervezetet „Einrichtungswerk des Königreichs Ungarn” címmel, melyhez 1699-ben Patachich Boldizsár a Magyar Kancellária tanácsosa egy emlékiratot szerkesztett Batthyány Ádám dunántúli főkapitány és horvát bán megbízásából.¹⁴ Az Einrichtungswerk mellett 1688 szeptemberében egy újabb bizottság Esterházy Pál nádor és Széchenyi György esztergomi érsek vezetésével kidolgozott egy újabb tervezetet, mely a „Magyar Einrichtungswerk” nevet kapta.¹⁵ A Rákóczi szabadságharc ideiglenesen felfüggesztette az újjászervezési munkálatokat, ám az 1711. évi szatmári békekötést köve-

¹² Szijártó M. István: A vármegye és a jómódú birtokos köznemesség a 18. században. Aetas 1998. 2-3. sz., http://epa.oszk.hu/00800/00861/00009/98_2-3-05.html; Ferdinándy Géza: A magyar alkotmányjog tankönyve. Franklin Társulat, Budapest 1911. 174.o.

¹³ Ferdinándy: i.m. 252-253. o.

¹⁴ Varga J. János: Államhatalmi és rendi kísérletek a közigazgatás és az igazságszolgáltatás reformjára a török kiűzésének időszakában (1688-1723). In Font Márta – Kajtár István (szerk.): A magyar államiság első ezer éve. Pécs 2000. 148., 154. o.

¹⁵ Varga J.: i.m. 150. o.

tően az újjászervezési munkálatok tovább folytatódtak. Az 1712-15-ös országgyűlésen ún. „Systematica commissio”-kat hoztak létre, melyek javaslatokat készítettek a közigazgatás és igazságszolgáltatás reformjára. Ennek eredménye lett a Helytartótanács, mint király alá rendelt központi igazgatási szerv létrehozása 1723-ban.¹⁶

A nemesi vármegye élén a király által kinevezett főispán állt, ám a vármegyei igazgatás élén a megye közönsége által a megyei nemesek közül választott alispán állt. Az alispánt az 1723. évi LIX. tc. értelmében a vármegyei nemesség köréből, a főispán által állított négy jelölt közül a vármegye közgyűlése választotta. A vármegye önkormányzatiságát megtestesítő testületi szerv a vármegyei közgyűlés volt, amely státútum alkotási joggal lett felruházva. A vármegyei közgyűlés többek között megválasztotta a vármegye tisztségviselőit, választotta meg az országgyűlési követeket és látta el utasítással és foglalkozhatott egyéb országos dolgokkal is, azokról levelezhettek más vármegyékkel.¹⁷

Az itt felvázolt nemesi vármegye szervezet 1848-ig fennállt, amikor is a polgári átalakulás és az alkotmányos monarchia létrehozásának hatására a közigazgatás is reformokra szorult. Az 1848. évi áprilisi törvényeknek köszönhetően (1848. évi XVI., XXIII., XXV., XXVI., XXVII. tc-k) a vármegye megszűnt „nemesi”-nek lenni és a népképviselői választójogról szóló 1848. évi V. tc. következtében már nem küldhetett többé követeket az országgyűlésre.¹⁸ A megyei átszervezés azonban a szabadságharc hatására sajnos abbamaradt és csak a kiegyezést követően folytatódott, 1870-től. A neoabszolutizmus a megyei önkormányzatiságot az ország önállóságával együtt felszámolta és egy centralizált államigazgatási szervezetet hozott létre, központilag kinevezett németajkú hivatalnokokkal.¹⁹ Enyhülést csak az 1860. évi október 20-án kibocsátott diploma hozott ideiglenesen, mely megengedte az 1848 előtti megyeszervezet visszaállítását.

II. Megyék és törvényhatósági jogú városok a kiegyezést követő időszakban Horvátországban és Magyarországon

A kiegyezés időszakában, a magyar-horvát kiegyezés alapjául szolgáló törvény megteremtette a közös és az autonóm ügyek felosztásának alapjait Magyarország és Horvátország között. Azokat az ügyeket, melyek

¹⁶ Varga J.: i.m. 156. o.

¹⁷ Ferdinándy: i.m. 253. o.; Béli: Az ún. nemesi vármegye (kézirat).

¹⁸ Ferdinándy: i.m. 254.o., Stipta: i.m. 5-6.o.

¹⁹ 1851. december 31-i szilveszteri pátens

nem váltak a két ország közös ügyévé, mindkét állam önállóan intézte. Szent István koronájának országai közös érdekek mentén intéztek továbbá bizonyos pénzügyi-gazdasági ügyeket, szabadalmi ügyeket, olalmi ügyeket, a bányajogot és a tengeri hajózási jogot, a posta és a vasút ügyét, a kikötők és a hajózás, valamint a közutak, a folyószabályozás és a honvédelem ügyét.²⁰ A pénzügyeket a kiegyezési törvény szabályozta, mint közös törvényhozás alá tartozó ügyet, amely jelentős hatással volt a horvát autonómiára.²¹ A legfontosabb közös szervek a közös magyar-horvát országgyűlés, és a közös kormány voltak, melynek részét képezte a horvát-szlavón-dalmát tárca nélküli miniszter. A kiegyezés lehetővé tette Horvátország számára, hogy belügyeit különös önállósággal intézze (az állampolgársági ügyeket kivéve), továbbá autonómiát élvezett az igazságszolgáltatás és a vallás- és közoktatás területén. Az emberi jogok kérdése nem került elő a kiegyezési törvényben, hiszen a megállapodásnak megfelelően azok szabályozása Horvátország belügyeihez tartozott.²² Az autonóm ügyeket, autonóm módon a horvát-szlavón autonóm kormány intézte (*zemaljska vlada*) élén a bánal, mint kormányfővel és törvényalkotási ügyekben az autonóm horvát országgyűlés volt illetékes.

A magyar-horvát kiegyezési törvény elfogadását követően, Horvátországban reformokra került sor annak érdekében, hogy a belső szervezetet összehangolják a kiegyezési törvényben leírt rendelkezésekkel, így módon 1868-ban, a horvát autonóm országgyűlés számos, e tárgykörbe tartozó kérdésben folytatott tárgyalásokat (a Fiume kérdésében eljáró Királyi Bizottság tagjainak megválasztása; a közös országgyűlésbe küldött képviselők megválasztása; a magyar kormány tagjává választott horvát-szlavón-dalmát tárcanélküli miniszter személye, a bán kinevezése, stb.). Rövid szünetet követően a Hárommegy Királyság országgyűlése ismételten összeült 1869-ben, és folytatták a vitát a horvát-szlavón autonóm kormány jogalapjáról szóló törvényjavaslatról, amelyet 1869-ben a

²⁰ 1868. évi I. tc. a horvát-magyar kiegyezésről 6-10 §. Zakoni o Ugarsko-hrvatskoj nagodbi Zagreb. Naklada Knjižare Mirka Breyera, Zagreb 1911. 9-13. o.

²¹ Rački következtetése helytálló, mikor megállapítja, hogy bár Horvátország bevételei magasabbak voltak, a Szerb Vajdaság bevételeinél, a gazdasági, társadalmi, kulturális és politikai tekintetben sokkal lassúbb, de több önállósággal bíró Szerbia mégis szabadon alkalmazta a nyugati alkotmányok által diktált modernizációs sémát. J. Šidak: Studije iz hrvatske povijesti XIX. stoljeća. Zagreb 1973. 302. o.

²² D. Čepulo: Hrvatsko – ugarska nagodba i reforme institucija vlasti. 22 Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 2001. 117-148. o.

király, mint az 1869/II. horvát autonóm törvényt szentesített.²³ Az autonóm kormányról szóló törvénynek megfelelően a legfelsőbb igazgatási egység feje a bán volt.

Az autonóm kormány létrejöttével egyidejűleg létre kellett hozni az új területi igazgatási szervezetet is, ezért 1870-ben az országgyűlés elfogadta a *Megyék szervezetéről* szóló törvényt, amely fenntartotta a korábbi megyék számát.²⁴ A megyék továbbra is önálló törvényhatóságok maradtak, önálló önkormányzati hatáskörrel és továbbra is joguk volt a területükön élő lakosság életviszonyait szabályozni. Politikai hatáskörükben pedig jogában állt a megyéknek panaszt benyújtani az autonóm kormány felé és petícióval élni az országgyűléshez. A megyék hatáskörébe tartozott továbbá a megyei költségvetés elfogadásának joga, a megyei igazságszolgáltatás, a közlekedés, a templomok és iskolák építésének ügye stb. A megyei igazgatás a megyei közgyűlés, mint központi szerv hatáskörébe tartozott és a megyei magisztrátus (alispán) volt a végrehajtás feje. A megye élén a főispán állt, akit a bán javaslatára, a király nevezett ki. A megyei magisztrátus a főispán alá tartozott. Az alispán volt a megyei adminisztráció feje, és ő volt a megyei közgyűlés vezetője is. Minden megye kerületekre (*kotari*, Magyarországon: járás) tagozódott, melyek élén a kerületi bíró állt (Magyarországon: szolgabíró), aki a főispánnak és az alispánnak felelt igazgatási ügyekben.²⁵ Mindazonáltal ez a törvény kísérlet volt arra, hogy a megyéket törvényhatóságként modernizálja, és ez által kompromisszumot teremtsen a modern elvek és a létező megyei közigazgatás között. A meglévő törvényhatóságokat használta alapul, de jelentősen csökkentette azok autonómiáját, hiszen a kormányzat, tanulva a korábbi tapasztalatokból nem kívánt ismételtelen szembekerülni az ellenállás jelképének számító auto-

²³ 1869. évi II. horvát autonóm törvény a horvát-szlavón-dalmát kormányról. *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju 1869. Brzotiskom narodne tiskarnice dra. Ljudevita Gaja, Zagreb 1869. 7-12. o.*

²⁴ 1870. évi XVII. horvát-szlavón-dalmát autonóm törvény a megyék szervezetéről. SZ, Zagreb 1871. 51-65.o.

²⁵ 1875-ben Mažuranić reformjainak következtében egy új törvény születik a politikai igazgatás szervezetéről, illetve számos egyéb törvény is elfogadásra került, amelyek teljesen új alapokra helyezik a közigazgatási szervezetet, megteremtve a közszolgáltatnak is az alapjait. D. Čepulo: *Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine – institucionalni, interesni i poredbeni vidovi.* 1 Hrvatska Javna Uprava 1999. 254. o.

nóm megyével.²⁶ Tulajdonképpen ez a törvény képezte a későbbi trend alapját, amely a tradicionális megyei önkormányzatiság visszaszorítását tűzte célul Horvátországban.

Mint az már fent is említésre került, a megyei igazgatás központi szerve a megyei közgyűlés volt, amely évente kétszer ülésezett (február elején és augusztusban). Adminisztratív teendőit a végrehajtó bizottság látta el, mely felerészben a megyei tisztségviselőkből, felerészben pedig a megyei közgyűlés által megválasztott tagokból állt. A megyék megtartották a közgyűlés keretében az önkormányzati hatáskörüket, mégis, elsősorban a bürokratikus pozícióiknak megfelelően, megszűntek önálló önkormányzatként működni és sokkal inkább az államigazgatási szervezet elsőfokú vagy fellebbviteli közegévé váltak.²⁷ Az a rendelkezés, mely megyei tisztségviselők kinevezésének jogát a bánra és a főispánra ruházta oly módon, hogy a magasabb tisztségviselőket a bán nevezte ki a főispán javaslatára, az alacsonyabb tisztségviselőket pedig a főispán, megsértette a megyei autonómia legfontosabb és egyben alapvető ismérvét, melynek értelmében a megyei tisztségviselőket a megye választja, a saját kebeléből. A kinevezési jog ily módon történő gyakorlása oda vezetett, hogy a megyei tisztségviselők tulajdonképpen köztisztviselőkké váltak és az igazgatási szervezet részét képezték; hivatali esküjüket az uralkodónak tették le, a főispánnak feleltek a hivatali kötelezettségeik megszegéséért, a bán felügyelete alatt álltak és felelősek voltak az általuk, a hivatali működésük során, vétkesen okozott károkért. Képesítési követelményeket határoztak meg velük szemben, hivatali kinevezésük élethossziglan szólt és alapvetően az államkincstár biztosított számukra jövedelmet, mert a megyéktől megvonták a jogot arra, hogy a helyi adókat vessenek ki.²⁸ Ily módon a megyei hivatali apparátus a kormányzati politika végrehajtó szervévé vált.

Már a kortársak is megjegyezték, hogy különbséget kell tenni a jelenbeli megye, mint önkormányzat és a korábbi megyei önkormányzatok között, és ennek következtében arra az álláspontra jutottak, hogy: „a jelenlegi hatáskör élesen különbözik a korábbi hatáskörtől, mert a megyék ennek a negyedik modernizációnak a következtében, már egyáltalán

²⁶ M. Gross – A. Szabo: *Prema hrvatskome građanskome društvu*. Zagreb 1992. 244. o.; M. Polić: *Parlamentarna povijest kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije sa bilježkama iz političkog, kulturnog i društvenoga života*. Zagreb 1900. 142. o.

²⁷ F. Vrbančić: *Rad hrvatskoga zakonotvorstva na polju uprave od god. 1861. do najnovijega vremena*. Zagreb 1889. 41., 56. o.

²⁸ Čepulo: *Hrvatsko – ugarska nagodba i reforme institucija vlasti*. 141. o.

nem tekinthetők önkormányzati szerveknek”. Mindössze „úgy tűntek, mintha önkormányzati szervek lennének, mivel minden ügyet formálisan a megyei közgyűlés hatáskörében intéztek. A kormányzat azonban végrehajtási joggal bírt a megyei közgyűlés felett, hiszen az alispán, mint a megye első tisztségviselője köteles volt végrehajtani minden olyan utasítást, melyet a kormánytól, vagy a főispántól kapott”.²⁹ Mivel a kormánynak irányítási jogköre volt a megyék felett, ez lehetővé tette a vertikális igazgatási szervezet kiépülését és az igazságszolgáltatásnak a közigazgatással való szoros összefonódását, amely tovább növelte a központi kormányzatnak a helyi igazgatásra gyakorolt befolyását. Bár a reform fenntartotta az önkormányzatiság látszatát, és néhány eredményt is elért, a döntési hatáskör hibrid volta, a szakszerűtlen hivatali szervezet és az unionista kormány, valamint a kormány szoros összefonódása az igazságszolgáltatással és a járási rendszer szegényes volta rövid időn belül problémákat generált a gyakorlatban, és ez a rendszer megváltoztatásának szükségességét vonta maga után.³⁰

A közigazgatásban és a megyei szervezetben radikális reformokra Ivan Mažuranić bánsága idején került sor 1875-ben, miután az országgyűlés elfogadta az új közigazgatásról szóló törvényt és számos olyan egyéb törvény is megalkotásra került, amely az egész közigazgatási szervezetet új alapokra helyezte.³¹ Ennek a közigazgatásról szóló törvénynek az elfogadására a Mažuranić kormány második ciklusában került sor, amely 1874. augusztus 5-től 1874. október 25-ig tartott és a kormányzati ciklusok közül talán a legjelentősebbnek mondható. Mažuranić kormánya ebben az időszakban számos törvényjavaslatot terjesztett az országgyűlés elé, melyek az oktatás, az igazgatás, az igazságszolgáltatás, sajtó, gazdaság és közegészség tárgykörébe illeszkedtek. Az összes törvényjavaslat közül a legjelentősebbnek a *Közigazgatás szervezeti alapjairól* szóló törvényjavaslat bizonyult, amely a tradicionális horvátországi megyei igazgatással ellentétben a centralizált igazgatás megvalósítását tűzte célul, amelynek értelmében a megyei főispánok lettek a kormányzat helyi végrehajtói és a megyei hivatalnokok pedig független közhivatalnokokká váltak.³² A törvényjavaslat megfogalmazta az államhatalmi ágak szétválasztásának elvét is, továbbá a közigazgatás és az igazság-

²⁹ Smrekar: i.m. 29. o.

³⁰ D. Čepulo: Izgradnja hrvatske moderne uprave i javnih službi 1874-1876. 3 Hrvatska Javna Uprava 2001. 93. o.

³¹ Čepulo: Hrvatsko – ugarska nagodba i reforme institucija vlasti. 254. o.

³² Osnova zakona o ustroju političke uprave. SZ Zagreb 1874. 425-434. o.

szolgáltatás szétválasztásának követelményét. Az autonóm igazgatási szervezet élén a bán, illetve a helyettese állt. Az új területi – igazgatási szervezet, azaz a polgári Horvátország és Szlavónia területet nyolc megyére volt felosztva és minden megyén belül voltak még igazgatási kerületek – ún. „almegyék” (Magyarországon: járások). Az almeigyék hatásköre meglehetősen szűkre szabott volt és emiatt önálló döntéshozatalra nem igazán volt lehetőségük. A megye élén a főispán állt, akit a bán javaslatára a király nevezett ki. Az almeigyék élén álló alispánokat és a megyei hivatalnokokat a főispán javaslatára a kormányzó nevezte ki. Az almeigyék gyűléseit az alispán vezette, míg a megyei közgyűléseken a főispán elnökölt. Ez utóbbiakat évente tartották.

Mivel Mažuranić azon a véleményen volt, hogy a modern és hatékony igazgatás csak akkor lehetséges, ha az önkormányzati elemek kikerülnek a rendszerből, az általa beterjesztett törvény az egész igazgatási szervezet centralizációját célozta meg, és mindent a kormány felügyelete alá rendelt. Ennek megfelelően a közigazgatás alapegysége az almeigyé lett (amely a valóságban igazgatási kerületet jelentett), ők látták el az összes politikai és igazgatási tevékenységet első fokon, mint elsőfolyamodványú hatóság, és másodfokon felfolyamodni az almeigyétől nem a megyéhez, hanem közvetlenül a kormányhoz kellett.³³ Hatáskörét tekintve az almeigyé teljesen különbözött a megyétől, mert őket nem tekintették önkormányzattal rendelkező testületnek, hanem közvetlenül központi a horvát-szlavón királyság minisztériumának irányítása alatt álló területnek, ily módon ők a lakosság bevonásának és mindennemű önkormányzatiságnak a mellőzésével végeztek igazgatási tevékenységet. Az almeigyé tisztjei állami hivatalnokok voltak.³⁴ Az almeigyék tulajdonképpen olyan állami szervek voltak, amelyek a megye és a kormányzat utasításainak megfelelően jártak el. Az államigazgatás és a megyék és almeigyék hatásköre kiterjedt a belügyekre, a vallás- és oktatásügyre és egyéb ügyekre is, sőt olykor még azokra a közös érdekű ügyekre is, melyeket a Budapesten székelő magyar kormány a hatáskörébe utalt. Az almeigyék hatásköre magába foglalta: a községek szervezésének és csoportosításának ügyét, az ingatlanokra vonatkozó engedélyek kibocsátását, helyi adók meghatározását, hitelügyeket, községek közötti jogviták eldöntését, községi testületek feletti felügyeletet, a megyei tanács képviselőinek megválasztását, közmunkák megszervezését, épületek és köz-

³³ Smrekar: i.m. 31. o.

³⁴ Smrekar: i.m. 32. o.

utak létesítését, stb.³⁵ A felsorolásból látható, hogy ezek az ügyek mind igazgatási, politikai és technikai jellegűek voltak, és ezek alapján is megerősítést nyer az a megállapítás, miszerint a megye önkormányzati hatásköre a nullával volt egyenlő. Bár mind a nyolc horvát-szlavón megye megtartotta az önkormányzatiság látszatát megtestesítő megyei gyűléseket, a valóságban ezeknek a gyűléseknek tényleges döntési jogosultsága nem volt. Tulajdonképpen a megyei gyűlések csak azokban a jogvitákban döntöttek az almegyék és a községek között, melyekre a bíróságnak nem volt illetékessége, leveleztek politikai és igazgatási ügyekben, egyeztettek és panaszokat nyújtottak be a bánhoz, országgyűléshez, kormányhoz, stb. Egy szóval jellemezve őket, a megyék 1875 és 1886 között pusztán államigazgatási szervek voltak.³⁶

Mivel az almegyék, mint elsőfokú igazgatási hatóságok területileg túlságosan nagynak bizonyultak és időközben a Katonai Határőrvidéket is visszacsatolták Horvátországhoz 1881-ben, szükségesség vált egy újabb, immáron hatodik közigazgatási reform. Bár a közvélemény az újabb reform szükségességét illetően erősen megoszlott: egyesek a korábbi szervezettel is elégedettek voltak annak minden hibája ellenére, azt gondolták, hogy lényegét tekintve jó, csak tovább kell fejleszteni. Ezzel egyidejűleg hangsúlyozták azt is, hogy milyen negatív hatást gyakorolhat a túl sűrű területi újjászervezés a közigazgatásra, míg mások támogatták az újjászervezést. A kormányzat kidolgozott egy újabb törvényjavaslatot a megyék újjászervezésére és az országgyűlés azt el is fogadta 1886. február 6-án, mint a megyék és a megyei és kerületi igazgatás újjászervezéséről szóló törvényt. E szerint a törvény szerint, a megyék ismételten önkormányzatokká váltak, amelyek területét kerületekre tagolták almegyék helyett, melyeknek a területe jelentősen kisebb volt, mint a korábbi almegyéké. A törvény értelmében egy kerület területe átlagban 708 km²-t tett ki a korábbi átlagosan 1163 km² területű almegyékhez képest. A megyék száma azonban megnövelték ezzel egyidejűleg. A lakosság szám is változott a kerületek területi nagyságához igazítva, az almegyék 55 000-es átlag lakosságához képest a lélekszám 29 000-re esett vissza. Horvátország területén nyolc megyét hoztak létre: *Ličko-Krbavska* (Lika-Korbava), *Modruško-Riječka* (Modrus-

³⁵ D. Pavličević: Županije u Hrvatskoj i Slavoniji u prijelaznom razdoblju od 1848. do 1881. In F. Mirošević (ur.): Hrvatske županije kroz stoljeća Školska knjiga. Zagreb 1996. 90. o.

³⁶ I. Beuc: Povijest institucija državne vlasti kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije – pravnopovijesne studije. Zagreb 1985. 291. o.

Fiume), *Zagrebačka* (Zágráb), *Varaždinska* (Varasd), *Bjelovarsko-Križevačka* (Belovár-Kőrös), *Požeška* (Pozsega), *Virovitička* (Verőce) és *Srijemska* (Szerém) megyéket. A migrációról elérhető statisztikai adatok alapján 1890-ben Horvátországnak 2 168 410 lakója volt, amely 1900-ra 2 440 766-ra nőtt és 1910-ben 2 602 544 lakost tett ki.³⁷ Bár az új, 1886-ban elfogadott törvény értelmében a megyék kettős hatáskörrel, önkormányzattal és területi igazgatásival együttesen rendelkeztek, nem kaptak ehhez különleges végrehajtási jogosítványokat.³⁸ A megye önkormányzatiságot megtestesítő szerve továbbra is a megyei gyűlés volt, amely felerészben a helyhatósági választásokon megválasztott, felerészben pedig virilis tagokból állt össze, és ők választhatták meg az országgyűlési képviselőket is, ha ők maguk nem jelöltették magukat annak. Ennek érdekében bizonyos állampolgárok esetében a befizetett adó mennyiségét kétszeresen számolták (értelmiségi szakmák: papok, illetve idősebb hivatalnokok, orvosok, gyógyszerészek, jegyzők, egyetemi tanárok, stb. esetében). A megyei gyűlés taglétszáma a megye lakosságának számától függött, hiszen minden 2000 lakos után egy megyei gyűlési tagot választottak. Az egyes igazgatási kerületek egybeestek a választókerületekkel, és ennek megfelelően a kerület lakosságához viszonyítottan választották a képviselőket is. A megválasztott megyei képviselők mandátuma maximum hat évre szólt, és a képviselők felét háromévenkénti rotációban újraválasztották. A helyhatósági választásokon a szavazás nyilvános és szóbeli volt. A választások ily módon történő lebonyolítása és a megyei gyűlés összetétele lehetővé tette Khuen-Héderváry Károly bán számára, hogy a kormányzaton keresztül közvetlen befolyást gyakoroljon a megyei igazgatásra.³⁹

Az évente kétszer (tavasszal és ősszel), illetve esetlegesen egyéb alkalmakkor ülésező megyei gyűlések hatáskörébe tartozott a főispán, az alispán, vagy a tagok 1/3-ának a javaslatára:

- azoknak a státútumoknak az elfogadása, amelyek nem ütköztek egyéb magasabb rendű jogszabályba;
- ügyek megtárgyalása;

³⁷ Političko i sudbeno razdieljenje kraljevinah Hrvatske i Slavonije po posljedich popisima 1890. Zagreb 1892. 3. o.

³⁸ B. Vranješ-Šoljan: Županijsko uredjenje u posljednjoj fazi postojanja (1881-1918). In F. Mirošević (ur.): Hrvatske županije kroz stoljeća Školska knjiga. Zagreb 1996. 104. o.

³⁹ Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, godina 1884-1887 II. Zagreb 1887. 1325-1326.o.

- az országgyűlésnek küldendő petíciók megfogalmazása;
- a községi hatáskörbe tartozó ügyekről való döntések meghozatala;
- a megye tulajdonának, az ott működtetett intézményeknek és alapítványoknak a fenntartása;
- hitelfelvétel;
- megye tulajdonába tartozó ingatlanok elidegenítéséről való döntés, melyhez kormányzati jóváhagyásra is szükség volt;
- a községi, kerületi és megyei igazgatás felügyelete.

A megyei gyűlés döntése ellen az autonóm horvát kormányhoz lehetett fellebbezni, amelynek a döntése végleges volt.⁴⁰ A megyék ilyen szervezeti felépítéséből következett az, hogy önkormányzatiságát tekintve korlátozott jogkörei voltak, hiszen a végrehajtó szerveik végleges és önálló döntést nem hozhattak, tekintve, hogy hierarchiában és felügyelet szempontjából a kormánynak voltak alárendelve. A megyei gyűlés döntéseinek végrehajtásával egy személy volt megbízva, az alispán, mint a megye kerületeinek igazgatásának feje és a megyei adminisztráció első tisztségviselője. A megyei gyűlések tehát mindössze a döntések meghozataláért voltak felelősek, de a döntések végrehajtásáért nem. Ennek következtében a végrehajtás a kerületek hatáskörébe tartozott és nem az önkormányzattal bíró megyéhez. Hasonlóképpen, a községi és kerületi igazgatás feletti felügyeleti jogkör is csak formális jogköre volt a megyei gyűlésnek, hiszen sem maga a gyűlés, sem egy attól elváló, neki felelős végrehajtó szerv nem tudta ezt a felügyeleti jogkört gyakorolni.

A pénzügyi és autonóm igazgatás tekintetében egy másik testületi szerv is jelentős hatáskörrel rendelkezett, amely minden megyében felállításra került (Magyarországon: közigazgatási bizottság). Ennek a testületnek a tagjai (6 közülük) felerészben választott tisztségviselők voltak, akiket a megyei gyűlés választott két évre oly módon, hogy éves rotációban felét a tagoknak újraválasztották, míg a többi tag az általuk viselt tisztség révén került be. A tisztség alapján bekerülő tagok voltak: a főispán, az alispán, egy orvos, egy mérnök, egy erdészeti felügyelő, egy iskola felügyelő, egy nemzetgazdasági tanácsadó és adó felügyelő. A bizottság elnöke a főispán volt. A bizottság végleges döntéseket nem hozhatott, hiszen döntéseit a kormány, mint felsőbb szintű hatóság megváltoztathatta. Ugyanakkor a döntései minden igazgatási és önkormányzati

⁴⁰ Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, godina 1884-1887 II. 1325-1344. o.

szervre nézve kötelezőek voltak, oly módon, hogy a döntéssel elégedetlen szervek a horvát autonóm kormányhoz fellebbezhettek. A havonta egyszer megtartott ülések alkalmával pénzügyi igazgatási, gazdasági és fegyelmi ügyeket tárgyaltak meg általában.⁴¹

Ugyancsak eme bizottság üléseinek keretében tárgyaltak bizonyos igazgatási szervek munkájával kapcsolatban felmerülő problémákról is; a községek és a mezővárosok költségvetését is itt fogadták el abban az esetben, ha azoknak nem voltak tisztségviselőik, illetve ha a községi költségvetés meghaladta a beszedett egyenes adók mértékének a 20%-át. Az igazgatótanács döntött akkor, ha a községi adószedés elérte az egyenes adókból befolyó jövedelem 40%-át, jóváhagyta a községi költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolót, a községi ingók és ingatlanok zálogba bocsátását, a községi kölcsönök felvételét, foglalkozott a kerületi és megyei hivatalnokok által kibocsátott határozatok ellen benyújtott fellebbezésekkel, felügyelte az erdőgazdálkodást és az erdőirtást, az oktatást és másodfokú hatóságként elbírált a községek határozatai ellen benyújtott fellebbezéseket.

A bán javaslatára, a király által kinevezett főispán állt a megye élén, és mint a kormány bizalmasa, ő volt a megyei végrehajtás élén álló tisztségviselő. Tisztségéből fakadóan felügyelte a megyei önkormányzat működését és az egész megyei és kerületi igazgatást. Sürgős esetekben egyedül, a végrehajtó bizottság nélkül is hozhatott döntéseket, de erről a későbbiekben be kellett számolnia a bizottság részére. Ezen kívül ő elnökölt a megyei gyűléseken és annak színe előtt tette le a hivatali esküt is a beiktatása alkalmával. Helyettese az alispán volt, aki a megyei adminisztráció fejeként felelt a megyei gyűlések és a kormányzati utasítások végrehajtásáért egyaránt.

Az 1886. június 30-án kibocsátott kormányrendelet értelmében a megyéket kerületekre tagolták, amelyek nem rendelkeztek önkormányzati hatáskörrel, hanem pusztán igazgatási szervnek minősültek. A kerületek élén a kerületfőnök állt, akit a főispán javaslatára a bán nevezett ki. A kerületek hatásköre kiterjedt a törvények végrehajtására a kerületben, a közbiztonság fenntartásával kapcsolatos feladatokra, az utak, hidak és csatornák fenntartására és javítására, az oktatásra és közegészségügyre, a községi ügyekre, a nemzeti csendőrséggel kapcsolatos ügyekre és a községi adókiivetésre az egyenes adók 20%-ig, stb.

⁴¹ F. Žigrović: Upravno pravo kraljevine Hrvatske i Slavonije s obzirom na Ustav. Bjelovar 1911. 98-102. o.

A legszélesebb igazgatási hatásköre a megyének volt, amely a központi igazgatást testesítette meg, ezzel szemben a kerület, mint elsőfokú igazgatási hatóság járt el. A megye hatásköre közigazgatás tekintetében teljesnek mondható, hacsak nem olyan ügyről volt szó, amely közvetlenül kormányzati, megyei gyűlési, végrehajtó bizottsági vagy kerületi hatáskörbe tartozott. Tulajdonképpen a megye közvetítette a kerületek és a kormányzat között, és ez által élesztette újjá a régi igazgatási szervezet hatáskörének néhány elemét.⁴²

Az egyes szakigazgatási teendőket a megyében és a kerületben a horvát autonóm kormány osztályainak megfelelően hoztak létre, szakhivatalnokokkal az élén. „A közszolgálat ötlete folyamatosan továbbfejlődött és elősegítette, hogy bizonyos szakigazgatási teendők vertikálisan kiépített igazgatási szervezeti hatáskörbe kerüljenek, amelynek a tetején a kormány és a megye, a végpontján pedig a kerület állt.”⁴³

Mindeközben a Magyar Királyság területén is sor került közigazgatási reformokra. Az 1869. évi IV. tc. a bírói hatalomról elválasztotta a közigazgatást az igazságszolgáltatástól és az 1871. évi XXXI tc. pedig megszüntette a törvényhatósági bíróságokat. Ily módon a megyék és a városok közigazgatási helyi hatósággá alakultak át és régi jogaikból mindössze annyi maradt meg, hogy az 1870. évi XLII tc. értelmében továbbra is megtagadhatták azoknak az adóknak a beszédését és újoncnak a kiállítását, melyekre nézve az országgyűlés törvényt nem alkotott.⁴⁴ Ez a törvény kimondta a főispánok elmozdíthatóságát is. Az 1886. évi XXI. tc. a törvényhatóságok szervezetéről, kétféle törvényhatóság között különböztetett: vármegyék, mint törvényhatóságok és törvényhatósági jogú városok között. Ezeknek a jogállása egyenlő volt, de szervezetük jelentősen eltért egymástól. A Magyar Királyság területén ekkor 70 vármegye és Budapest és Fiume beszámításával együtt, 27 törvényhatósági jogú város működött.⁴⁵

A törvényhatóságokban hármas hatáskör egyesült, ugyanis önkormányzati, államigazgatási és politikai hatáskörrel egyaránt rendelkeztek. „Önkormányzati joguknál fogva saját belügyeikben önállóan intézked-

⁴² B. Vranješ-Šoljan: i.m. 107. o.

⁴³ E. Pusić: Nauka o upravi. Zagreb 1968. 42. o.

⁴⁴ Frank Sala: Magyar közjog. Politzer Zsigmond, Budapest 1900. 493-494. o.

⁴⁵ Ferdinándy: i.m. 255.o.; Nagy Ernő a „Magyarország közjoga” c. munkájában ugyanakkor 63 vármegyei törvényhatóságot és 25 törvényhatósági joggal felruházott várost említ. Nagy Ernő: Magyarország közjoga (Állam jog). Eggenberg, Budapest 1897. 334-335. o.

nek, határoznak és szabályrendeletet alkotnak.⁴⁶ Az államigazgatást tekintve a törvényhatóságok a belügyminiszter felügyelet alatt álltak, akinek joga volt a törvényhatóság közigazgatását a közegei útján bármikor megvizsgálni és a főispán volt az ő megyei ellenőrző és felügyelő közege. Politikai hatáskörében pedig a vármegye jogosult az alispánon keresztül a főispánhoz, a főispánon keresztül pedig az illetékes miniszterhez észrevételt tenni, az általa sérelmesnek talált kormányrendelettel szemben. Ha a miniszter a rendeletét fenntartotta, akkor a vármegye közgyűlése, azaz a törvényhatósági bizottság a döntés ellen a Közigazgatási Bíróságnál panasszal élhetett. Ha a Közigazgatási Bíróság a panaszt elutasította, akkor a vármegye köteles volt a rendeletet végrehajtani, ám, ha helyt adott a panasznak, akkor a rendeletet vagy intézkedést ítéletével megsemmisítette, vagy annak tartalmát megváltoztatta.⁴⁷

A vármegye élén a főispán állt, akit a király a belügyminiszter ellenjegyzésével és előterjesztése alapján nevezett ki és mentett fel hivatalából. A törvényhatósági jogú városok élén pedig a polgármester állt. A főispán a kormány bizalmi embere, széles felügyeleti és ellenőrzési jogkörrel felruházva, aki a közigazgatási hivataloktól felvilágosítást kérhetett a munkájukkal kapcsolatban, irat betekintési joggal bírt és az illetékes miniszternek jelentést tett az eljárása eredményéről. Javaslattevői joga volt bizonyos tisztségek betöltésére nézve és ellenőrzést gyakorolt a törvényhatósági tisztségviselők munkája felett. Fegyelmi jogköre keretében a vétkes vagy hanyag tisztségviselő ellen vizsgálatot rendelhetett el, a tisztségviselőket az állásukból felfüggeszthette és azokat ideiglenesen helyettesíthette.⁴⁸

A törvényhatóság legfontosabb testületi szerve a törvényhatósági bizottság volt, mely a törvényhatóság területének nagyságától és a lakosság-számtól függően 120-600 főig terjedt, ugyanez törvényhatósági jogú városokban 48-400 közé tehető.⁴⁹ A tagokat felerészben hat éves mandátummal, hároméves rotációban választották,⁵⁰ míg a tagok másik fele a

⁴⁶ Ferdinándy: i.m. 258.o.; Nagy, i.m. 335. o.; Kmety Károly: A magyar közjog tankönyve. Politzer, Budapest 1905. 413. o.

⁴⁷ Ferdinándy: i.m. 259.o.; Nagy Ernő: i.m. 336-337. o.; Magyary: i.m. 270-273. o.

⁴⁸ Ferdinándy: i.m. 261-262. o.; Nagy: i.m. 341-343. o.; Magyary: i.m. 285-288. o. A városi önkormányzatokról I. Kajtár István: Magyar városi önkormányzatok 1848-1918. Akadémiai Kiadó, Budapest 1992.

⁴⁹ Nagy: i.m. 338. o.

⁵⁰ A választhatósághoz szükségeltetett: 24. életév betöltése, magyar állampolgárság, írni-olvasni tudás, nem állhatott gyámi, gondnoki hatalom alatt, legalább két év

virilizmus elvei szerint, a legtöbb adót fizető polgárok közül került ki. Ezen kívül a törvényhatósági bizottság tagja volt a törvényhatóság minden főbb tisztségviselője is.⁵¹ A törvényhatósági bizottság közgyűlésein a főispán, akadályoztatása esetén a helyettese, illetve az alispán elnököl. A törvényhatósági bizottság legfontosabb feladata a törvényhatósági szabályrendeletek alkotása és a törvényhatóság tisztségviselőinek megválasztása. A közgyűlés hatásköre ezentúl kiterjedt: közmunka, építkezések és közművek feletti intézkedésre, hitelfelvételre, törzsvagyon szerzésre és elidegenítésre, költségvetés és zárszámadás elfogadására, a felfüggesztett alispán, polgármester helyettesítésére, tisztségviselők ellenőrzésére, ellenük fegyelmi tárgyalás kezdeményezésére, a tisztségviselők fizetésének szabályozására, hivatalok felállítására és megszüntetésére, pénztárak megvizsgálására, jelentések készítésére, községektől fellebbezett ügyek másodfokon való elbírálására, kérelmezési és levelezési jog gyakorlására, indítványok tárgyalására, felírásra.⁵² A közgyűléseket általában évente két alkalommal tartották, ám ha a szükség úgy kívánta, a főispán összehívhatott rendkívüli közgyűlést is.⁵³

A törvényhatóságnak voltak választott és a főispán által kinevezett tisztségviselői. A tisztségviselőket hat évenként választotta a közgyűlés a kijelölő választmány és a főispán által állított három jelöltből. A választott tisztségviselők közé tartoztak az alispán, a főjegyző, az aljegyzők, a tiszti fő- és alügyészek, a törvényhatóság jogtanácsosai és a kincstár jogi képviselői, az árvaszéki elnököt és ülnököket. A főispán által kinevezett tisztségviselők voltak a főorvos, kerületi orvosok, levéltárnok, árvaszéki nyilvántartók, közigazgatási gyakornokok, járási írnok, vármegyei segéd- és kezelő személyzet, valamint a városok rendőrkapitányai.⁵⁴

A vármegyék járásokra oszlottak, melyeknek első tisztségviselője a főszolgabíró volt, aki a járásokban a szolgabírákkal, a közigazgatási gyakornokokkal, a járási számvevővel, írnokkal, járási orvossal és állat-

egyhelyben lakás és adófizetés kellett, és kizárták azt, aki csőd, vagy jogerős büntető ítélet hatálya alatt állt, mely őt a közügyek gyakorlásától tiltotta. Nagy: i.m. 338. o.

⁵¹ Városi törvényhatóságokban ezek: polgármester, fő- és aljegyzők, rendőrkapitány, tanácsnok, tiszti fő- és alügyészek, árvaszéki elnök és ülnökök, főorvos, főmérnök, pénztárnokok, számvevők, közgyám és levéltárnok; vármegyében: alispán, fő- és aljegyzők, tiszti fő- és alügyészek, árvaszéki elnökök és ülnökök, főorvos, főszolgabírák, pénztárnokok, számvevők, levéltárnokok, rendezett tanácsú városok polgármesterei és az állampépítészeti hivatal főnöke a megyében. Nagy: i.m. 337. o.

⁵² Nagy: i.m. 341. o.

⁵³ Ferdinándy: i.m. 255-266. o.

⁵⁴ Ferdinándy: i.m. 256. o.; Nagy: i.m. 343-345. o.

orvossal együtt látta el a feladatkörét. A rendezett tanácsú városok kivételével a járások alá tartoztak a községek.⁵⁵

A vármegyében emellett működött még a közigazgatási bizottság, egy sajátosan hibrid szerv, amely részben királyi, részben önkormányzati tisztségviselőkből és részben a törvényhatósági bizottság tagjaiból tevődött össze. A közigazgatási bizottság szervezetét és hatáskörét az 1876. évi VI. és az 1882. évi XX. törvénycikkek állapították meg. Elnöke a főispán volt, tagjai a királyi tanfelügyelő, a királyi pénzügyigazgató, az államépítészeti hivatal főnöke, a királyi ügyész, a közgazdasági előadó, alispán, főjegyző, tiszti főügyész, főorvos, árvaszéki elnök és tíz törvényhatósági bizottsági tag 2 éves mandátummal. A bizottság minden hónap első felében tartotta az üléseit. A közigazgatási bizottság közvetítő szerepet játszott az államigazgatás és az önkormányzatok között, illetve bizonyos ügyekben fellebbviteli fórumként funkcionált és a törvényhatósági tisztségviselők felett fegyelmi hatóságként járt el.⁵⁶

A törvényhatóságokon belül különös státussal bír Budapest székesfőváros, mely az 1872. évi XXXVI. tc. alapján Buda, Pest és Óbuda egyesítéséből jött létre. Szervezetét tekintve eltér a többi törvényhatóságtól. A főváros élén a főpolgármester állt főispáni hatáskörrel. A főpolgármestert a király nevezte ki a belügyminiszter ellenjegyzésével kijelölt három egyén közül és a megbízatása 6 évre szólt. Közégei voltak: polgármester, alpolgármesterek, tanács, kerületi elöljárók és a fővárosi tisztségviselők. A fővárosi törvényhatóság végrehajtó közege a tanács volt, aki gondoskodott a törvények és rendeletek végrehajtásáról, valamint kezelte a főváros közbizonyát és közjövödelmeit. A főváros kerületekre osztott és minden kerület élén kerületi elöljáróság és kerületi választmány állt. A kerületi választmány 24 tagból állt. A fővárosnak is volt törvényhatósági bizottsága, amely 400 tagból állt és felerészben virilis, felerészben a helyhatósági választásokon megválasztott tagok kerültek bele, illetve tagjai voltak a székesfőváros törvényhatósági tisztségviselői.⁵⁷

III. Városok és községi önkormányzatok Horvátországban és Magyarországon

1850-ig bizonyos városok Horvátországban és Szlavóniában kivételtek a feudális kormányzat alól, és az országgyűlésben is jogokkal rendelkeztek a király által nekik biztosított privilégium alapján, mellyel szabad

⁵⁵ Ferdinándy: i.m. 257. o.

⁵⁶ Ferdinándy: i.m. 262-263. o.

⁵⁷ Nagy: i.m. 350-352. o.

királyi városi rangra (*civitates liberae regiae*) emelték őket. Szabad királyi városként nemesi státusszal bírtak, és közvetlenül a királynak adóztak. Jogi személyként rendelkeztek mindazokkal a haszonvételekkel, amellyel a nemesek és kivétek a megyei joghatóság alól. A város a bíróját szabadon választhatta, aki a városi polgárokkal együtt statútum alkotási joggal bírt, amely statútumok nem ütköztek az országos törvényekkel, amennyiben igen, akkor csak a város területén voltak alkalmazhatóak. Ezek a városok, hasonlóan a megyékhez, önálló önkormányzattal rendelkeztek. A feudalizmus felszámolását követően a szabad királyi városok Horvátországban és Szlavóniában megszűntek feudális jogintézménynek lenni.⁵⁸ Az 1850. szeptember 7-én kibocsátott, Eszék város önkormányzatiságáról és Zágráb fővárosi mivoltáról szóló ideiglenes császári rendelet új igazgatási elveket határozott meg erre a két városra nézve, míg a többi város és rendezett tanáccsal bíró mezőváros esetében fenntartotta az 1851. augusztus 19-én kibocsátott ideiglenes báni állásfoglalás hatályát. Eszék és Zágráb ennek a rendeletnek köszönhetően nagyobb igazgatási önállóságot kapott a többi városhoz képest.

A városi igazgatás szervei a következők voltak: a polgármester, a városi tanács és a magisztrátus. A városi tanács a város önkormányzatát megtestesítő szerv volt, amely képviselte a várost és annak jogait és kötelezettségeit ápolta és vállalta fel. A városi tanács választotta a polgármestert három éves ciklusra és a kinevezését a báni kormányzat hagyta jóvá (Eszék és Zágráb polgármesterének kinevezését a király). A polgármester volt a városi magisztratúra feje, és direkt igazgatási hatáskörrel bírt a városi ügyek tekintetében és a város tulajdonára nézve, de működéséért a városi tanácsnak felelt. A városok ilyen szervezettel egészen 1861-ig álltak fenn, amikor az 1861. január 16-án kibocsátott rendelet ideiglenesen átszervezte a megyéket, szabad kerületeket, szabad királyi városok, privilegizált mezővárosok és községek szervezetét. A rendelet értelmében a városok önkormányzattal törvényhatóságok lettek, mint ahogyan korábban 1848 előtt is azok voltak, és ez által politikai, igazgatási és igazságszolgáltatási tekintetben a megyékhez hasonló önállóságot szereztek. Bár ehhez a rendelethez nem kellett más szabályzatot alkalmazni, mégis sok régi szabályzat továbbra is hatályban maradt az 1850 előtti időkből és tovább alkalmazták az 1850-es Eszékre és Zágrábra vonatkozó, valamint az 1851-es rendelettel együtt.

⁵⁸ D. Čengić: Gradsko poglavarstvo Zagreb 1850-1945. Zagreb 2003. 9. o.

A közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztásáról szóló törvény elfogadásával egyidejűleg a városok bírói joghatóságát megszüntették, amely a város szervezetét illetően további átalakításokat eredményezett. Az 1881. január 28-án kibocsátott törvény a törvényhatósági jogú városokról Horvátországban és Szlavóniában szolgált az egységes városi igazgatás kialakításának alapjául. Ez a törvény kísérlet volt a folytonosság fenntartására az 1850-es igazgatásszervezettel, és ahol lehetséges volt, nem nagyon ütközött a városigazgatásra vonatkozó szabályokkal.⁵⁹ Az újdonságok között lehet kiemelni az általános választójog bevezetését nemre való tekintet nélkül, ugyanis ekkor kaptak a nők is általános választójogot. Passzív választójoggal azonban továbbra is az országban honos férfiak rendelkeztek.

A törvényhatóság tisztségviselői és szervei továbbra is a polgármester, a városi tanács és képviselői voltak. A városi tanács volt a független önkormányzati szerv, függetlenül (mindenki jóváhagyásától és beleegyezésétől) választotta a végrehajtó hatáskörrel felruházott szerv tagjait. A polgármestert Eszéken és Zágrábban a király, egyéb városokban pedig a bán hagyta jóvá. A városi tanács tagjainak megválasztása szabadon történt, a városi tisztségviselők sem a kormánynak, sem a kerületeknek nem voltak alávetve, hanem autonóm módon jártak el. Az országos szabályozásban fellelhető hiányosságokat a városi statútumokkal szabályozták le. Az autonóm hatáskörét a városnak csak a meglévő városi statútumok módosítása, a városi tisztségviselők fizetéseinek és státuszának megváltoztatása, valamint a városi tulajdon nem rendeltetésszerű kezelés esetén korlátozták.⁶⁰ Ezen felül minden évben be kellett mutatni a városi költségvetést és a városi tulajdonba tartozó dolgok listáját az autonóm kormányzat számára. A kormányzat megpróbált minden olyan tevékenységnek gátat vetni, amely nem szolgált az állam érdekeit. Ennek érdekében direkt és indirekt módon, a szervein keresztül ellenőrizte a városok igazgatását. Minekutána felmerültek nehézségek az ellenőrzés gyakorlásával kapcsolatban, valamint a városi igazgatás és önkormányzatiság feletti hatalom kiterjesztése érdekében 1886. február 5-én egy újabb törvényt fogadtak el, amely módosította a korábbi, 1881. évi törvény rendelkezéseit. Ez a törvény egy új felügyeleti szervet hozott létre, és bevezette a zágrábi főpolgármester státuszt, valamint a többi város élére egy új városi elöljárót állított felügyelőként, akit a király nevezett

⁵⁹ Smrekar: i.m. 461. o.

⁶⁰ D. Jelaš: Funkcioniranje gradske uprave i statuti Osijeka 1809.-1945. In S. Sršan (ur.): Glasnik arhiva Slavonije i Baranje. Osijek 2009. 73. o.

ki a bán javaslatára. A főpolgármester és a városi elöljárók lettek a kormány végrehajtó közegei, akik ellenőrizték a városi önkormányzatokat és a városigazgatásnak azon feladatait, amelyek a városi tanács hatáskörébe lettek utalva. Felhatalmazták őket, hogy utasításokat bocsássanak ki polgármester és az igazgatási szervek munkájához, tisztségviselőket függeszsenek fel a hivatalukból és összehívhassák a városi szervek gyűléseit, valamint elnökölhessenek azon. Ez a törvény nagymértékben csorbította a városi autonómiát. Ugyancsak ez a törvény hozott létre Zágrábban és Eszéken egy igazgatási testületet az adókra és fegyelmi ügyekre nézve. Más városokban pedig az adóügyeket a megyei igazgatás hatáskörébe utalták, a többi autonóm ügy pedig végső fokon a kormányzat alá lett rendelve.

Čepule professzor úr véleménye szerint a városigazgatásról szóló törvény legfőbb jellemzője annak az egyensúlynak a megteremtése a városi önkormányzatok és a kormányzati felügyelet között, amely a közérdeket szolgálta, és a városigazgatás integrációját segítette elő az államigazgatásban.⁶¹ Ráadásul ez a törvény előrelépést jelentett a horvát viszonyokban is, pl. a nők általános választójogának megteremtésével.

Az összeegyeztethetlenséget, hogy a kerületek, mint nagyobb területtel és lakosságszámmal bíró egységek a megyének, míg a városok közvetlenül az autonóm kormánynak vannak alávetve, meg kellett változtatni.

⁶² A legfőbb panasz a rendszerrel szemben az volt, hogy nem volt megmagyarázható oka annak, hogy a kisebb lakosságszámmal és területtel rendelkező városokat miért közvetlenül az autonóm kormánynak vetették alá. Mivel az 1881-es törvény hiányosnak bizonyult, nemsokára megkezdték az igazgatás újjászervezését. 1895-ben elkészült egy újabb törvény a törvényhatósági jogú városok szervezetéről Horvátországban és Szlavóniában,⁶³ amely három várostípus között tett különbséget, három különböző jogi státusszal. A törvény a legtöbb várost a megye fennhatósága alá utalta, kivéve a nagyobb városokat (10 000 vagy annál nagyobb lakosságszámúakat, amelyek önálló törvényhatósággá váltak), mint Zágráb, Eszék, Varaždin és Zemun, amelyek közvetlenül az autonóm kormány fennhatósága alá lettek rendelve. A törvény a választójogot ismételten csak a férfiakra korlátozta, illetve Eszéken a választójogot

⁶¹ D. Čepulo: Položaj i ustroj hrvatskih gradova prema Zakonu o uredenju gradskih općina 1881. godine. 1 Hrvatska javna uprava 2000. 118.o.

⁶² D. Klarić: Razvitak ideje samouprave u svijetu i u nas i njeno realiziranje na tlu Slavonije i Baranje. Osijek 1987. 131. o.

⁶³ Smrekar: i.m. 463-464. o.

megadta azoknak is, akik nem tartoztak a város lakosságához, de legalább évi 10 forint egyenes adót fizettek. A törvény kirekesztette a választójog gyakorlásából a szegényeket és a függő helyzetben lévőket, továbbá szűkítette a passzív választójogot azáltal, hogy a tanulatlanokat kirekesztette annak gyakorlásából. A kormányzat továbbra is biztosokon keresztül ellenőrizte a választásokat, és a választási szerveket is úgy hozták létre, hogy a kisebbség uralta a többséget, hiszen mindkettő ugyanannyi képviselőt választhatott akkor is, ha az egyikhez olyan szavazók tartoztak, akik a legtöbb egyenes adót fizették évente.

A kormányzat megkapta a jogot arra, hogy feloszlassa a városi tanácsot és biztost nevezhessen ki, akit képviseleti joggal ruházott fel és a polgármester jogköreivel. Eszék, Varaždin és Zemun városok felügyeletét a városi előjáró gyakorolta, míg ugyanezt Zágráb esetében a főpolgármester. Mindegyiküket a király nevezte ki a bán javaslatára. A polgármester mellett a városi kapitány lett még fontos tisztségviselő, aki rendőrségi beszámolókat készített el. Azokban a városokban, amelyek közvetlenül a kormány fennhatósága alá tartoztak, a városkapitányt a bán, míg a többi városban az előjáró nevezte ki.

Az elsőosztályú városok mellett, melyek közvetlenül az autonóm kormányzatnak voltak alárendelve, az 1895-ös törvényhatósági jogú városok igazgatásáról szóló törvény létrehozott másodosztályú városokat⁶⁴ is a megyéken belül, azoknak alárendelve igazgatási és adóügyekben. Hasonlóképpen létrejöttek harmadosztályú városok is, melyek de facto a községeknek feleltek meg (az ún. névleges városok). A törvény értelmében a városi közegek a városi képviselet, a polgármester és a városi tanács voltak. A város belső szervezetét a városi statútum szabályozta, amelyet a horvát-szlavón-dalmát autonóm kormány beligazgatási osztálya hagyott jóvá. A városi képviselet a város önkormányzatát jelentette, egy választott testületet, amely a város lakosságától függően 12-15 tagból állt. Ezért a városi tanácsban a képviselők száma is ennek megfelelően alakult, Zágrábban 50, Eszéken 40, Varaždinban és Zemunban 30, míg kisebb városokban a képviselők számát úgy határozták meg, hogy: 2000 lakosig 12, 2000-4000 közötti lakosság szám esetében 16, 4000-6000 közötti lakosság szám esetében 20, míg 6000 feletti lakosság szám esetében 24 képviselőt választottak meg. A városi képviselők mandátuma 6 évre szólt oly módon, hogy egyharmadukat minden évben,

⁶⁴ Másodosztályú városok voltak Horvátországban: Senj, Bakar, Sisak, Karlovac, Petrinja, Koprivnica, Bjelovar, Križevci, Požega, Brod, Mitrovica, Karlovci és Petrovaradin.

rotációban újraválasztották. A városi tanács élén a polgármester állt, akit a képviselők választottak. A városi képviselőket nem rendelkezett végrehajtási hatáskörrel, de a saját hatáskörükbe tartozó ügyekben döntéshozatali joguk volt, míg az illetékes igazgatási szervek gyakorolták felettük az állami felügyeletet. A városi kormányzat élén a polgármester állt, mint végrehajtó szerv, aki eljárta önkormányzati, belső ügyekben és átruházott, államigazgatási hatáskörbe tartozó ügyekben is. A polgármester a városi képviselőknek felelt az önkormányzati jogkörében hozott döntéseiért, de ugyanakkor a magasabb kerületnek is felelős volt. A polgármesterben testesült meg tehát a önkormányzatiság és az államigazgatás együttesen.

1848-ig, az 1836-os városi szabályozásnak megfelelően majdnem minden község saját belső szervezettel és helyhatósági jogkörökkel rendelkezett. A község élén a bíró állt, mint kormányzó (*iudex loci*), akit a község választott meg a földesúr által állított három jelölt közül. Az esküdteket (*iurati locorum*) és albírókat (*subiudices*) a bíróhoz hasonlóan egy évre választották, de az ő esetükben nem a földesúr állított jelölteket. A községi bíró felelt a magasabb szintű jogszabályok és földesúri parancsok kihirdetéséért, ő biztosította a közösségi munkák véghezvitelét, vigyázott a közrendre és a közbiztonságra és kezelte a községi közvagyonot, ám azt elidegeníteni és megterhelni nem tudta a földesúr tudta nélkül.

1848-ben lényeges változtatások történtek, amikor az országgyűlés a jobbágyság felszámolása mellett döntött, melyet ugyanabban az évben, április 25-én egy báni leiratban tettek közzé. Az 1849-es oktrojált alkotmány ugyan biztosított a községeknek bizonyos jogokat, mint a képviselőik megválasztásának jogát, a saját ügyeik autonóm intézésének lehetőségét, de ezt az 1851. december 31-i szilveszteri pátens abszolutista hatalomgyakorlással cserélte fel. A forradalom előtti időkkel összehasonlítva az újítások, melyeket az 1851. augusztus 19-én kibocsátott, a királyi Horvátország és Szlavónia külső, rendezett tanáccsal nem bíró községeire vonatkozó báni leirat tartalmazott csak időlegesen voltak.⁶⁵ E szerint az irányelv szerint, a községek élén a községi bizottság állt, amely 6 tagból állt a 2000 lakossal bíró községekben, és minden további 500 lakos esetében eggyel nőtt a számuk. A bizottság az előljárót a saját kebeléből választotta annak helyettesével és a pénzügyőrrel együtt, a kinevezésüket pedig az alispán hagyta jóvá. A kormány feloszlathatta a

⁶⁵ Klarić: i.m. 120.o.

községi bizottságot fontos esetekben, ami a függőségükre engedett következtetni. Ez a szervezet 1861-ig állt fenn, amikor is visszatértek az 1836 előtti idők községi szervezetéhez. Mivel a horvát-magyar kiegyezési törvény értelmében a kormányzatot és az igazgatást a hatékonyság és a racionalitás elvei szerint kellett újjászervezni, a községekre vonatkozóan is elfogadta az országgyűlés 1870-ben a községek és a magisztrátus nélküli mezővárosok szervezetéről szóló törvényt.⁶⁶ Ez a törvény határozta meg először, hogy ki rendelkezhetett községi illetőséggel, mely esetben rendelkezni kellett horvát-szlavón állampolgársággal és személyi, vagy vagyoni tekintetben a községhez kellett tartozni.⁶⁷ A községi bíró és a jegyző, valamint az önkormányzati testületeket a község választotta a magasabb igazgatási szervek javaslata alapján. A községi bíró felelt az önkormányzati hatáskörben eljáró szervek munkájáért. A községi képviselőtestület 12-24 tagból állt, ami a község nagysága szerint változott és a mandátumuk 3 évre szólt. A község saját bevételekkel bírt, önállóan intézte az ügyeit, de a magasabb igazgatási szervek fennhatósága alá tartoztak. Belső ügyeik közé tartozott az oktatás, a közbiztonság fenntartása, a jólét, a községi épületek, utak és hidak fenntartása, stb.⁶⁸ A községek feletti felügyeletet a főispán gyakorolta részben személyesen, részben megbízott kerületi közegeken keresztül. A községek szervezetének és jogállásának szabályozására is a kiegyezést követően került sor, amelyek végül az 1886. évi XXII. törvénycikkkel nyerték el végleges szervezetüket. Ez alapján a községeknek három típusát különböztethetjük meg: rendezett tanácsú városok, kis- és nagyközségek. A községek együttesen alkotják a megyét. Főszabály szerint az ország minden területének valamely községhez kellett tartoznia.⁶⁹ A rendezett tanácsú város közvetlenül a vármegye, a többi község pedig a járások fennhatósága alatt állt. A nagyközségek általában képesek voltak a törvény által rájuk ruházott feladatokat önállóan teljesíteni, míg a kis-községek mindezeket csak egymással szövetkezve tudták megtenni.⁷⁰ A községek is önkormányzati jogkörrel rendelkeztek, szabályrendeleteket

⁶⁶ 1870. évi XVI. tc. a városi törvényhatóságokról és a magisztrátus nélküli mezővárosokról. SZ Zagreb 1871. 37-50. o.

⁶⁷ Čepulo: Hrvatsko – ugarska nagodba i reforme institucija vlasti. 143. o.

⁶⁸ A. Milušić: Izborni sistemi za lokalna predstavnička tijela u staroj Jugoslaviji s osvrtom na jugoslavenske zemlje prije njihova državnog ujedinjenja 1918. Zagreb 1976. 73-77. o.

⁶⁹ Magyary: i.m. 303.o.

⁷⁰ Ferdinándy: i.m. 264. o.

alkothattak és rendelkeztek saját közegekkel és községi elöljáróval. Saját vagyonával önállóan gazdálkodott, községi adókat vethetett ki és hajthatott be, gondoskodott a községi utakról és közlekedési eszközökről, a községi oktatásról, kezeli a mezei, tűz- és közrendőrséget, és a szegényügyet.⁷¹ A községi adó megállapításáról és behajtásáról, a községi vagyon elidegenítéséről és megterheléséről, a kölcsönfelvételtől, terhes szerződések megkötéséről és új hivatalok létesítéséről szóló községi határozatok végrehajtásához törvényhatósági jóváhagyásra van szükség, sőt a községek költségvetését is a törvényhatóság hagyta jóvá. A község önkormányzati jogát a községi képviselőtestület testesítette meg, melynek létszáma a község lakosságszámához igazítottan 10-200 között mozgott. A községi képviselőtestület is felerészben választott, felerészben virilis tagokból tevődött össze.⁷² A képviselőtestület ülésein a kis- és nagyközségben a bíró, a rendezett tanácsú városokban a polgármester elnököl. A képviselőtestület ülésein jelen voltak még a jegyző, rendőrkapitány, tanácsnokok, ügyész, árvaszéki ülnökök, pénztárnok, számvevő, közgyám, körorvos, mérnök, községi erdőtiszt. A község az elöljáróság tagjait és a tisztségviselőit maga választotta.

IV. Összefoglalás

Ha összevetjük egymással a két társország közigazgatási szervezetét az egyes történelmi korszakokban, akkor általában arra a megállapításra jutunk, hogy nagymértékű közöttük a szervezeti hasonlóság. Történhetett ez a közös múlt és a két ország társország mivolta miatt is, illetve azért, mert a kiegyezési törvény értelmében – bár a beligazgatás mindkét ország autonóm ügye lett –, a közigazgatást a kiegyezési törvény végrehajthatósága végett racionalizálni kellett. Annyi különbség megállapítható mégis, hogy Magyarországon talán a megyék önkormányzatisága a kiegyezést követő időszakban is valamelyest erősebb maradt a Horvátországban található megyék önkormányzataihoz képest, és a magyarországi központi kormányzat centralizációs törekvései nem jártak akkora sikerrel, mint déli szomszédjainknál.

⁷¹ Nagy: i.m. 357. o.; Magyary: i.m. 308. o.

⁷² Nagy: i.m. 358-359. o.

Marko Petrak*
Nikol Žiha**
Jusztinger János***

A helyi jogok egyetemes alapjai – az „igazságos ár” példája (*iustum pretium*)

I. Bevezető gondolatok

E tanulmány az „igazságos ár” (*iustum pretium*) példáján keresztül a tradicionális egyetemes jogrendszereknek (közelebbről a római és a kánonjognak) a magyar és a horvát jogfejlődésre gyakorolt hatását törekszik bemutatni.

Az értekezés első része az antik *laesio enormis*¹ intézményét vizsgálja:

* Prof.dr.sc. Marko Petrak, egyetemi tanár, Római Jogi Tanszék, Zágrábi Egyetem, Jogi Kar, marko.petrak@pravo.hr

** Dr.sc. Nikol Žiha, PhD, adjunktus, Római Jogi Tanszék, Eszék, nikolz@pravos.hr

*** Dr. Jusztinger János, PhD, adjunktus, Római Jogi Tanszék, Pécs, jusztinger.janos@ajk.pte.hu

¹ A *laesio enormis* kérdéskörének gazdag irodalmából l. K. Visky: Die Proportionalität von Wert und Preis in der römischen Rechtsquellen des III. Jahrhunderts. *Revue internationale des droits de l’antiquité* 1969. 16. sz. 355-388. o.; K. Hackl: Zu den Wurzeln der Anfechtung wegen *laesio enormis*. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* 1981. 98. sz. 147-161. o.; K. Visky: Spuren der Wirtschaftskrise der Kaiserzeit in den römischen Rechtsquellen. *Akadémiai Kiadó, Budapest* 1983. 24-66. o.; H. T. Klami: „*Laesio enormis*” in Roman law? *Labeo* 1987. 33. sz. 48-63. o.; A. J. B. Sirks: *Diocletian’s Option for the Buyer in Case of Rescission of a Sale, A Reply to Klami*. *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* 1992. 60. sz. 39-47. o.; Pókecz Kovács A.: *A laesio enormis és továbbélése a modern polgári törvénykönyvekben*. *Jogtudományi Közlöny* 2000. 5. sz. 177-185. o.; M. Pennitz: *Zur Anfechtung wegen laesio enormis im römischen Recht*. In Martin Josef Schermaier – Michael J. Rainer – Laurens C. Winkel (Hrsg.): *Iurisprudentia universalis – Festschrift für Theo Mayer-Maly zum 70. Geburtstag*. Böhlau Verlag, Köln – Weimar – Wien, 2002. 575-591. o.; J. D. Harke: *Laesio enormis als error in negotio*. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* 2005. 122. sz. 91-102. o.; A. J. B. Sirks: *Laesio enormis again*. *Revue internationale des droits de l’antiquité* 2007. 54. sz. 461-469. o.; R. Westbrook: *The Origin of Laesio Enormis*. *Revue internationale des droits de l’antiquité* 2008. 55. sz. 39-52. o.; M. Armgardt: *Zur Dogmengeschichte der laesio enormis*. In Karl Riesenhuber – Ioannis K. Karakostas (Hrsg.): *Inhaltskontrolle im nationalen und Europäischen Privatrecht*. Walter de Gruyter, Berlin 2009. 3-16. o.; J. Jusztinger: *The principle of laesio enormis in sale and purchase contracts in Roman law*. In Balogh Zsolt György (ed.): *Essays of*

mindenekelőtt arra a kérdésre próbál választ adni, hogy a római jogi szabályozásnak mennyiben sikerült összeegyeztetnie a szerződési szabadság elvét az értékarányosság követelményével, továbbá milyen mértékben tudta összeegyeztetni a jogbiztonság, forgalombiztonság követelményét az értékegyenlőtlenség kiküszöbölése, a gazdaságilag kiszolgáltatottabb, gyengébb helyzetben lévő fél érdekében alkalmazott méltányossággal.

Fentieket a *iustum pretium* tanának a középkori római jogi hagyományban és a kánonjogban való rövid bemutatása követi. Ezen elemzés alapulvételével, az értekezés központi része az igazságos ár tételének a korabeli magyar és horvát jogforrásokra, közelebbről a Tripartitumra (1514) és Ilok statútumára (1525) gyakorolt lehetséges hatásaira fókuszál. Ennek érdekében a *iustum pretium* fogalom jogi jelentése valamennyi releváns aspektusának, továbbá e két jogforrásban szereplő más azonos jelentéstartalommal bíró vagy egyező kifejezés (*condignum pretium*, *iusta aestimatio*, *condigna aestimatio*) magyarázatára is sor kerül.

A tanulmány záró része a római-kánonjogi csereegyenlőségi elv, mint a kommutatív igazságosság (*iustitia commutativa*) megnyilvánulásának hatását vizsgálja a mai magyar és horvát kötelmi jogban. A vizsgált elvet az igazságos ár (*iustum pretium*) ókori eszméjének modern formájaként a feltűnő értékaránytalanság (*laesio enormis*) intézményének sajátos példáján keresztül is elemzi.

II. Az ókori római jog: a szabad alktutól a *laesio enormis* szabályáig

1. A klasszikus kori római jogi szabályozás

A vételárral kapcsolatos klasszikus kori római jogi szabályozást áttekintve megállapítható, hogy az árképzés korlátait jelentő előírások között csak a pénzbeliség,² a határozott (*certum pretium*) és a valóságos ár

Faculty of Law University of Pécs, Yearbook of 2011 [Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs publicata 149]. University of Pécs, Faculty of Law, Pécs 2011. 107-123. o.; J. Platschek: Bemerkungen zur Datierung der *laesio enormis*, Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung 2011. 128. sz. 406-409. o.

² L. Gaius 3,141; I. 3,23,2; Paul. D. 18,1,1,1. Vö. A. Bürge: Geld – und Naturalwirtschaft im vorklassischen und klassischen römischen Recht. Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung 1982. 99. sz. 142. o.

(*verum pretium*) követelményét találjuk.³ A klasszikus római jog tehát nem avatkozott be a felek közötti alkufolyamatba, természetesnek tartották, hogy a szerződő partnerek a vétel során kölcsönösen ügyeskedve igyekeznek a számukra legkedvezőbb vételárat kialakítani.⁴ Ennélfogva a vételár nem kellett, hogy megfeleljen az áru objektív értékének – az ár-érték viszony irreleváns volt – és ebben az értelemben annak igazságossága (*iustum pretium*) is megkérdőjelezhető.⁵

Ez, a *circumscripti*ót az adásvétel természetes velejárójának tekintő rendszer hosszú évszázadokon keresztül változatlan maradt a római jogban.⁶

Diocletianus és *Maximianus* több, 293-ban kibocsátott leirata is megerősíti: a kialakított vételár mindkét félre nézve kötelező, függetlenül attól, hogy az az áru valós értékének megfelel-e.⁷ A szolgáltatás-ellenszolgáltatás közötti értékegyenlőség hiánya okán tehát továbbra sem volt mód a szerződés központi beavatkozással történő módosítására a gyengébb fél érdekében.⁸

2. A *laesio enormis* megjelenése a császári *rescriptum*okban

A klasszikus jogelveket jórészt megtartó császári rendeletek mellett azonban a *Codex Justinianus*ban találunk két olyan, szintén *Diocletianus* és *Maximianus* nevéhez köthető leiratot, melyek a korábbi felfogással gyökeresen szakítva, már lehetővé teszik – igaz, csak az

³ A kérdéstről részletesebben, az ott hivatkozott irodalommal I. Jusztinger J.: A vételár meghatározása és szolgáltatása a konszenzuális adásvétel római jogi forrásaiban. PhD értekezés. PTE ÁJK Doktori Iskolája, Pécs 2012. 44-97. o. és 128-132. o.

⁴ Paul. D. 19,2,22,3: [...] *in emendo et vendendo naturaliter concessum est, quod pluris sit, minoris emere, quod minoris sit, pluris vendere, et ita invicem se circumscribere...* Ulp.-Pomp. D. 4,4,16,4: *Idem Pomponius ait in pretio emptionis et venditionis naturaliter licere contrahentibus se circumvenire.* Pap. Iustus D. 18,1,71: *...quibus mensuris aut pretiis negotiatores vina compararent, in contrahentium potestate esse [...].*

⁵ Vö. Th. Mayer-Maly: Privatautonomie und Vertragsethik im Digestenrecht. Iura. Rivista internazionale di diritto romano e antico 1955. 6. sz. 131. o.; J. W. Baldwin: The Medieval Theories of the Just Price. Romanists, Canonists and Theologians in the Twelfth and Thirteenth Centuries. The American Philosophical Society, Philadelphia 1959. 13. o.

⁶ L. R. Zimmermann: The Law of Obligations. Juta, Cape Town 1992. 255-258. o.

⁷ L. Diocl. et Maxim. CJ. 4,44,4; CJ. 4,44,6; CJ. 4,44,11,1; CJ. 4,45,2,2.

⁸ Vö. Kecskés László – Pókecz Kovács Attila – Rozman András – Szécsényi László: A szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékaránytalansági problémái a szerződési jogban I. Magyar Jog 1999. 2. sz. 66. o.; Pókecz Kovács: i.m. 177. o.

eladó számára – a szerződéstől való elállást a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás feltűnő aránytalanságára hivatkozva.

Az első ezek közül 285-ből, nyolc évvel korábbról származik, mint a fent említett *rescriptumok*.

CJ. 4,44,2 (*Impp. Diocletianus et Maximianus AA. Aurelio Lupo*):

Rem maioris pretii si tu vel pater tuus minoris pretii distraxit, humanum est, ut vel pretium tu restituente emptoribus fundum venditum recipias auctoritate intercedente iudicis, vel, si emptor elegerit, quod deest iusto pretio recipies. Minus autem pretium esse videtur, si nec dimidia pars veri pretii soluta sit. (a. 285)

A CJ. 4, 44,2-ben szereplő, *Aurelius Lupushoz* címzett *rescriptum* szerint tehát, ha egy ingatlan eladásakor a kialakított *pretium* a szerződéskötés időpontjában a piacon reálisnak tekinthető ár felét sem éri el, akkor az eladó a vételár visszaszolgáltatása mellett bíró előtt követelheti az eladott ingatlant. A vevőnek azonban megvan az a választási lehetősége (*facultas alternativa*), hogy a valóságos (igazságos), vagyis az áru objektív értékének megfelelő árra (*verum rei pretium*) egészítse ki a már kifizetett összeget, ez esetben a szerződés érvényes marad.

A másik *diocletianusi rescriptum* már nyolc évvel később, 293-ban született.

CJ. 4,44,8 (*Idem et CC. Aureliae Euodiae*):

Si voluntate tua fundum tuum filius tuus venum dedit, dolus ex calliditate atque insidiis emptoris argui debet vel metus mortis vel cruciatus corporis imminens detegi, ne habeatur rata venditio. Hoc enim solum, quod paulo minori pretio fundum venumdatum significas, ad rescindendam emptionem invalidum est. Quod videlicet si contractus emptionis atque venditionis cogitasses substantiam et quod emptor viliori comparandi, venditor cariori distrahendi votum gerentes ad hunc contractum accedant vixque post multas contentiones, paulatim venditore de eo quod petierat detrahente, emptore autem huic quod obtulerat addente, ad certum consentiant pretium, profecto perspiceres neque bonam fidem, quae emptionis atque venditionis conventionem tuetur, pati neque ullam

rationem concedere rescindi propter hoc consensu finitum contractum vel statim vel post pretii quantitatis disceptationem: nisi minus dimidia iusti pretii, quod fuerat tempore venditionis, datum est, electione iam emptori praestita servanda. (a. 293)

Az *Aurelia Euodiához* szóló leirat bevezető mondata szerint *Aurelia* fia, szülői beleegyezéssel, eladta annak birtokát. A császári álláspont alapján az adásvétel érvénytelenítésére csak nagyon komoly okokból kerülhet sor: a vevő csalárdságából vagy ravaszkodásából eredő rosszhiszemű eljárást (megtévesztés) kell bizonyítani, vagy más közvetlen halálfélelmet, esetleg fenyegető kínzást (kényszer, megfélemlítés) szükséges nyilvánvalóvá tenni. Ezek hiányában azonban a pusztá tény, hogy az ügyleti ár kissé alacsonyabbnak bizonyul, nem ad elég alapot az adásvétel felbontásához („*ad rescindendam emptionem*”). Sőt, a terjedelmes leirat nagyobbik fele éppen a szerződő felek konszenzusának a jelentőségét hangsúlyozza. Nem arról van szó, hogy a *rescriptum*nak ez a része a konkrét esetben lezajlott tárgyalásokat tartalmazná, sokkal inkább egy absztrakt, a kölcsönös alkut az adásvétel lényegének tekintő klasszikus kori szabályozás továbbélését tükröző, jogi-szociológiai leírást ad a szerződési szabadság elvéről.⁹ A szöveg végén azonban, meglepő módon, a császári leirat lehetőséget ad az eladónak az adásvételtől való elállásra, amennyiben a szerződéskötés időpontjában a kialakult vételár az „igazságos (méltányos) ár” felét sem éri el.¹⁰

A két *rescriptum* – a bennük megjelenő *laesio ultra dimidium* (felentúli sérelem) vagy középkori elnevezéssel¹¹ *laesio enormis* intézményével – kétségkívül szakított a korábbi jogelvekkel. Ingatlanok adásvétele esetén olyan jogot adott az eladó kezébe, amely korábban egyik szerződő felet sem illette meg, nevezetesen, hogy egyoldalúan, a vevő beleegyezése nélkül, sőt annak akarata ellenére is, a nyújtott szolgáltatások kölcsönös visszaszolgáltatásával, a szerződés megszüntetését követelje, ha az ügyleti ár a piaci ár felénél is kevesebb. Ha a vevő ezt el akarta kerülni, csupán az a lehetősége maradt, hogy a vételárat kiegészítse az ingatlan reális értékének megfelelően.

⁹ L. Hackl: i.m. 148. o.

¹⁰ L. még Westbrook: i.m. 40. o., Pennitz: i.m. 581. o.

¹¹ Vö. V. Arangio-Ruiz: *La compravendita in diritto romano*. Jovene, Napoli 1956. 148. o.

3. A „*dimidia pars*” kritériuma

A római *laesio ultra dimidium* szabálya strikten, objektív alapon határozza meg alkalmazási feltételét: a felértúli sérelem ötven százalékot meghaladó eltérést jelent szolgáltatás-ellenszolgáltatás között, szubjektív körülmények – így az eladó vagy a vevő jóhiszeműségének kérdése – nem jönnek figyelembe. Úgyszintén nem vizsgálandóak a szerződéskötés egyéb körülményei, irreleváns a felek esetleges gazdasági kényszerhelyzete, üzleti tapasztalatlansága. A szolgáltatás és az ellenszolgáltatás közötti feltűnő értékkülönbségnek a szerződéskötés időpontjában („*tempore venditionis*”) kellett fennállnia.

A „*dimidia pars*” merev kritériumának magyarázatára – az ókori keleti, mezopotámiai hatásoktól,¹² kezdve, Arisztotelészen,¹³ a sztoikus morálfilozófián¹⁴ át Szent Ágostonig¹⁵ és a keresztény etikáig¹⁶ – az irodalomban éppúgy eltérő véleményeket találunk, mint a szabály eredetére. Genzmer álláspontja alapján a „*nec dimidia pars*” mint alkalmazási feltétel – az eljárási és az anyagi jog klasszikus egységének gondolatából kiindulva – bizonyos szempontból az *id quod interest* koncepciójának az alkalmazása volt. A felértúli sérelem intézményét *justinianusi* újításnak tekintve, véleménye szerint az nem volt más, mint egy ötven százalékos kompromisszum a klasszikus római jog alku szabadsága és a gyengébb, kiszolgáltatottabb fél védelme érdekében alkalmazott, az áru piaci értékével teljesen megegyező igazságos ár (*iustum pretium*) keresztény teóriája között.¹⁷ Sirks szerint a kritériumot a keleti jogi iskolákban állították fel az *in integrum restitutio* alkalmazásához szükséges *damnum grande* (*damnum enorme*) fogalmának egzakt meghatározásához. A holland szerző – egy általános, központi beavatkozást igénylő értékhatárra utalva valamely dolog értékének a fele, illetve dupluma vonatkozásában – a CJ. 4,44,6.-ban lévő döntésre is hivatkozik, amely

¹² L. Westbrook: i.m. 44. o.

¹³ L. Baldwin: i.m. 10-12. o.

¹⁴ L. Hackl: i.m. 159-160. o.; H. Schlosser: Grundzüge der Neueren Privatrechtsgeschichte. C. F. Müller, Heidelberg 2005. 66. o.

¹⁵ Vö. E. Albertario: *Iustum pretium e iusta aestimatio*. In *Studi di diritto Romano* III. Giuffrè, Milano 1936. 403. o.

¹⁶ L. Mayer-Maly: i.m. 138. o.; M. Kaser: *Das Römische Privatrecht* II. Beck, München 1975². 390. o.; Zimmermann: i.m. 261. o.

¹⁷ L. E. Genzmer: *Die antiken Grundlagen der Lehre vom Gerechten Preis und der laesio enormis*. In E. Heymann (Hrsg.): *Deutsche Landesreferate zum II. Internationalen Kongress für Rechtsvergleichung im Haag 1937*. Walter de Gruyter, Berlin 1937. 55-59. o.

alapján az eladónak nem sikerült érvényteleníteni a szerződést, még akkor sem, ha visszafizette volna a vételár dupláját a vevőnek.¹⁸

A magunk részéről úgy véljük, hogy a *justinianus* *Codex*ben szereplő két császári *rescriptum* – a maga merev „*dimidia pars*” kritériumával – az első, kezdetlegesnek tekinthető, de fontos lépés volt a szabad alkuban megnyilvánuló szerződési szabadság és a gyengébb, kiszolgáltatottabb fél védelmében alkalmazott méltányosság közti optimális egyensúly megtalálása érdekében. Egy olyan rendszerben, ahol az igazságos ár (*iustum pretium*) objektív ismérvei nem meghatározottak, nem is érvényesülhetett általános előírásként, hiszen az áru valós (igazságos) piaci árát mindig esetileg volt szükséges meghatározni ahhoz, hogy megállapítható legyen az ötven százalékot meghaladó eltérés. Az antik *laesio enormis* tehát csak középkori fejlődése során alakult át az eladó érdekében gyakorolt egyedi kedvezményből a szerződési privátautonómiába való közhatalmi beavatkozás általános eszközévé, doktrínájává.¹⁹ Az értékegyensúly és ezen keresztül az igazságosság, méltányosság felbomlásának beavatkozást igénylő, sérelmesnek tartott mértéke ugyan koronként és jogrendszerenként jelentősen eltért egymástól, de az antik római jogi szabály és az alapgondolat, hogy a jog egy bizonyos ponton túl nem tűrheti a szolgáltatás és ellenszolgáltatás közötti feltűnő értékkülönbséget, az európai magánjog későbbi fejlődése során is komoly szerepet kapott.

III. A *iustum pretium* a középkori római és kánonjogban

Az igazságos ár kulcskérdései a kánonjog és a skolasztikus teológia különös jelentőségű hatására a glosszátorok és posztglosszátorok időszakában alatt tűntek fel újból a jogi elemzés és gyakorlati alkalmazás tárgyaként. A glosszátor iskola képviselői a római jogforrások vizsgálata során abból a nézetből indultak ki, hogy a piaci ár tulajdonképpen az igazságos árnak felel meg. Accursius, az utolsó nagy glosszátor, nézeteit klasszikus – a *iustum pretium* kifejezést eredetileg megjelenítő – római jogforrásokra²⁰ és különösen Paulus objektív ármeghatározással foglal-

¹⁸ L. Sirks: *Diocletian's Option* ... 46. o.

¹⁹ Vö. U. Wolter: *Ius canonicum in iure civili*. Kaufrecht, *laesio enormis*, *iustum pretium*, *aequalitas*. Böhlau, Köln – Wien 1975. 113. o.; Baldwin: i.m. 41-58. o.

²⁰ Vö. két klasszikus római fragmentummal, amelyekben a *iustum pretium* fogalmának alkalmazása alapvetően megfelel a magyar és horvát jogforrásokban való használatának. Az első fragmentum a D. 10,3,10,2 (Paulus 23. ad ed.): *In communi dividundo iudicio iusto pretio rem aestimare debet iudex et de evictione quoque*

kozó fragmentumára (D. 35,2,63 pr.) alapozva azt állította, hogy az igazságos ár nem egy olyan összeg volt, amit két vagy három személy fizetett volna egy dologért, hanem inkább az összeg, amiért a dolgot jellemzően eladták.²¹ Tehát a közönséges ár (*pretium commune*) tulajdonképpen a piaci ár volt az igazságos árral azonosítva. Ettől eltekintve Accursius, a római források alapján, arra a következtetésre jutott, hogy az áruk ára helyről helyre változhat,²² és így az áruk piaci értéke is emelkedhet vagy csökkenhet időközben.²³ A glosszátorok a korábban vizsgált császári leiratot (C. 4,44,2) értelmezve kiterjesztették a *laesio ultra dimidium iusti pretii* szabályának alkalmazását a vevő javára is, továbbá az ingó dolgok adásvételére, végül az összes *bonae fidei* szerződésre,²⁴ ezáltal pedig nagy érdemük volt az igazságos ár fogalom kötelmi jogi alkalmazásának kiterjesztésében. A *laesio enormis* használatának efféle kiszélesítése ellenére – egy előfeltételekkel kapcsolatos változásnak, közelebbről annak a szubjektív elemnek a bevezetésének, hogy a sérelmet szenvedett szerződő partner nem volt tisztában a dolog valódi értékével, köszönhetően – a szabály alkalmazása egyúttal korlátozottá is vált. Azzal ugyanis, hogy a szerződés érvénytelenítésére csak akkor kerülhetett sor, ha a sértett félnek nem volt tudomása a valódi értékről, a jogintézménynek egy az eredeti dogmatikai szerkezettől telje-

cavendum erit. Ebben a töredékben Paulus azt állítja, hogy egy közös tulajdonban lévő dolog felosztására irányuló kereset esetén a bírónak meg kell határoznia a dolog igazságos árát, így a felosztás eme becslés alapján végezhető el. A másik fragmentumban a kérdés egy zálogtárgy igazságos ára: D. 20,1,16,9 (Marc. l. sing. ad formul. hypothec.) *Potest ita fieri pignoris datio hypothecaevae, ut, si intra certum tempus tempus non sit soluta pecunia, iure emptoris possideat rem, iusto pretio tunc aestimandam [...]* Mint látjuk, mindkét esetben a dolgok valódi értékét, azaz igazságos árát (*iustum pretium*), egy elfogulatlan és objektív becslés alapján határozta meg például egy bíró (*iudex*). A témával kapcsolatban l. még M. Petrak: *Iustum pretium* u Werbőczyevom Tripartitu i u Iločkom statutu. Prilog raspravi o utjecaju rimske pravne tradicije na ugarsko-hrvatsko pravo. 52 Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 2002. 3-4. 763. o.

²¹ Accursius: Glossa „*funguntur*” ad D. 35,2,63; „*autoritate iudicis*” ad C.4,44,2; „*non est*” ad C. 4,44,6. Idézi J. Gordley: *The Philosophical Origins of Modern Contract Doctrine*. Clarendon Press, Oxford – New York 1991. 65. o.

²² Accursius: Glossa „*varia*” ad D. 13,4,3. Idézi Gordley: i. m. 65. o.

²³ Accursius: Glossa „*autoritate iudicis*” ad C. 4,44,2. Idézi Gordley: i. m. 65. o.

²⁴ L. M. Horvat: *Prekomjerno oštećenje (Laesio enormis)*. Hrestomantija rimskog prava 1998. 1. sz. 239. o. skk.; Gordley: i. m. 65. o.; Zimmermann: i. m. 262. o. skk.; A. Petranović: *Položaj kupca u pravnom režimu rimske kupoprodaje*. Doktorska disertacija. Zagreb 1996. 242. skk. o.

sen eltérő formát adtak, ahol az átalakul a szerződő fél tévedésének köszönhetően létrejött jogügyleti érvénytelenség sajátos esetévé. A sérített fél nem tudása esetén a másik szerződő partner részéről fennálló *dolus* feltételezték, így új fogalomként bevezetésre került a „*dolus re ipsa*”.²⁵

A glosszátorok tanításait utódaik, a posztglosszátorok (kommentátorok) átvették, és további kutatásokat folytattak.²⁶ Az objektív ármeghatározás szabályait különös pontossággal Bartolus de Sassoferato dolgozta ki, akinek álláspontja szerint a dolog árát nem lehet szemrevételezés alapján meghatározni, hanem szakértelemmel és tapasztalattal („*non potest videri per oculum, sed intelligitur per intellectum*”), és a legpontosabb becslést az adott árutípushoz értő szakértők képesek megtenni („*debent mitti periti in arte sua hoc faciendum*”).²⁷ A *iustum pretium*ot tárgyaló római kazuisztikát tanítványa, az őt felváltó Baldus de Ubaldis értelmezte Arisztotelész újonnan felfedezett erkölcsi koncepciója segítségével.²⁸ Arisztotelész kommutatív igazságosság tanaiból kiindulva, amely megköveteli a csereegyenlőség alapelveinek betartását, Baldus azt állította, hogy egy igazságtalan ár ellentétben áll a természetes méltányossággal (*aequitas naturalis*).²⁹ Megállapíthatjuk tehát, hogy a posztglosszátor az igazságos árról alkotott nézetei alakítása során kreatív módon összekapcsolta a római jogi hagyományt és a görög filozófia örökségét. A középkori kánonjog következetes az igazságos ár római jogi szabályaival kap-

²⁵ Az új feltételként megjelenő szubjektív elemet először a két glosszátor, Azo és Placentinus említi. Azo, „*Summa Codicis*”, „*De resc. vend [...] puto quod altera ratione urget emptorem rescindere contractum...vel nisi dixerit se donari quod erat ultra precium conventum, quod videtur dici si sciat rem valere ultra dimidiam, nec enim videtur deceptus qui soivit [...]*”; Placentinus, „*Summa Codicis*”, „*De resc. vend in fine...item in summa illud sciendum est quod iudicio meo, ei qui vendidit ex certa scientia, dimidia justii precii non dabitur rescindendi licentia [...]*”. Idézi Horvat: i.m. 169. o.

²⁶ Vö. H. Lange – M. Kriechbaum: *Römisches Recht im Mittelalter*. Band II. Die Kommentatoren. C.H. Beck, München 2007. 771. és 910. o.

²⁷ A hivatkozott szöveg Bartolus „*De rescindenda venditione*”, a C. 4,44-et tárgyaló kommentárjából származik. Idézi: K. Visky: *La lesione enorme nel pensiero di Bartolo*. Studi Senesi 1972. LXXXIV, ser. III, XXI, fasc. 3. 413. o. skk.; Petranović: i.m. 245. o.

²⁸ Arisztotelész Baldus de Ubaldisra gyakorolt hatásáról általában I. N. Horn: *Philosophie in der Jurisprudenz der Kommentatoren: Baldus Philosophus, Ius Commune* 1967. 1. sz. 104. o. skk.

²⁹ Baldus de Ubaldis: *Commentaria ad C. 4,44,2, no. 18*. Idézi Gordley: i.m. 67. o. A kommutatív igazságosságról bővebben I. Petrak: i.m. 760., 768. o.

csolatos okfejtést illetően, ahogy ez IX. Gergely pápa 1234-es, egy III. Sándor pápától származó 1178-as ügylevet tartalmazó, dekretáliából is nyilvánvalóan kitűnik, amely szinte teljes mértékben egyezik a már idézett, C. 4,44,2 alatt szereplő leirat tartalmával:

X. 3. 17. *De empt. vend. c. 3 (cum dilecti):* „[...] *Tenet venditio, licet venditor sit deceptus ultra dimidiam iusti pretii; potest tamen venditor agere, ut restituatur res vel iustum pretium suppleatur, et, si alterum praecise petit, succumbit [...].*

[...] *Quia vero in arbitrio emptoris est, si velit, supplere iustum pretium, aut venditionem rescindere, cum res minus dimidia iusti pretii comparatur [...].*”

A nagy skolasztikus teológusok is kitüntetett figyelmet szenteltek az igazságos ár kérdésének. Nagy Szent Albert és Aquinói Szent Tamás is abból indult ki, hogy a piaci ár egyben az igazságos árat jelenti.³⁰ A későbbi spanyol skolasztikusok is fenntartották ezt a nézőpontot, ahogy például Domingo de Soto, aki úgy vélte, hogy az igazságos ár egy szokásos és közönséges becslés (*communis aestimatio*) alapján, valamennyi piaci résztvevő által került meghatározásra.³¹ Aquinói Szent Tamás – a keresztény erkölcsfilozófiát összekapcsolva Arisztotelész kommutatív igazságosság tanával – további lépést tett az igazságos ár eszméjét illetően, és a közös elvekre alapozva az egész kötelmi jogot megkísérelte újjáépíteni.³² Emiatt nem elégedhetett meg csupán a kánonjog által átvett római jogi rendelkezésekkel, melyek csak a dolog valódi értékének felével több *laesiót* szankcionáltak. Az alapvető keresztény erkölcsi parancsok és a megfelelő kommutatív igazságossággal kapcsolatos elvárások teljes érvényre juttatására törekedve Szent Tamás követelte, hogy „[...] *carius vendere aut vilis emere rem quam valeat, est secundum se iniustum et illicitum*”.³³ Tehát rámutatott arra, hogy az isteni jog (*lex divina*), az emberi jogtól (*lex humana*) eltérően, nem enged semmiféle

³⁰ L. A. Magnus: *Commentarii in quattuor libros sententiarum Petri Lombardi*. Paris 1890. dist. 16, art. 46.; T. Aquinas: *Summa theologica I-II*. Madrid 1963. q.77, a.3, ad. 4; a.4. Idézi Gordley: i.m. 67. o.

³¹ De Soto: *De iustitia et iure libri decem*. Salamanca 1553. n.9, lib.6, q.2, a.3. Idézi Gordley: i.m. 97. o.

³² Vö. Gordley: i.m. 10. o. skk.; Zimmermann: i.m. 265. o.

³³ Aquinas: i.m. 77. q., 1. a.

eltérést az igazságos ártól.³⁴ Kétségtelen, hogy Szent Tamás hajthatatlan volt az igazságos ár abszolút betartásának előmozdításában, tekintet nélkül a bevett emberi jogok bármely rendelkezésére.³⁵ Ebben az értelemben a középkori kánonjog – szilárdan az igazságos ár eszméjének talaján állva – elhagyta a nem tudás szubjektív elemét, és visszatért az egyenlőtlenség objektív római kritériumához a szerződés érvénytelenítésének előfeltételeként. A glosszátorok és posztglosszátorok szubjektív értelmezésében a *laesio enormis* intézménye csak azt a felet védte, aki nem volt tisztában a valódi értékkel. Abban az esetben, mikor a valódi értéket a szerződő partner ismeri, őt nem lehet félrevezetettnek és becsapottnak tekinteni, tehát nem áll fenn a „*dolus re ipsa*”, ezáltal pedig nincs joga védelemhez, függetlenül a másik fél miatt bekövetkezett objektív sérelemtől. Ezzel ellentétben, a római jog és a kánonjog objektív szerkezete a megmentésére siet annak a félnek, akit – még ha tudatában is volt a valódi értéknek – korlátoztak szabad döntésében és egy számára hátrányos szerződés megkötésére kényszerítettek.³⁶ Az objektív és szubjektív kritériumok között fennálló ellentétes tendenciák előtérbe kerültek azokban a modern jogokban is, amelyek átvették a – következőkben kutatásunk tárgyát képező – feltűnő értékaránytalanság intézményét.

A középkorban továbbélő római jog, a kánonjog és a skolasztikus teológia igazságos árról kialakult nézeteinek rövid áttekintése alapján megállapíthatjuk, hogy ezek eredményesen összekapcsolták a római jogi hagyományt a görög filozófiai örökséggel, ezzel szilárd alapokat teremtve minden későbbi, az igazságos ár kérdésével foglalkozó vitának.

IV. A *iustum pretium* a középkori magyar és horvát jogban

Mint korábban láttuk, az igazságos ár eszméje párhuzamosan fejlődött a feltűnő értékaránytalanságra vonatkozó rendelkezésekkel. Mindazonáltal, a *laesio enormis* intézményét nem szabályozta közvetlenül a középkori magyar és horvát jog.³⁷ Azonban, míg a *Corpus iuris civilis* – ellen-

³⁴ Aquinas: i.m. 77. q., 1. a., ad.1. Vö. R. Dekkers: *La lésion énorme*. Paris 1937. 69. o. skk.; J. M. Aubert: *Le droit romain dans l'oeuvre de Saint Thomas*. Paris 1955. 67. o. skk.

³⁵ L. Petrak: i.m. 769. o.

³⁶ Vö. Horvat: i. m. 170. o.

³⁷ Így például von Jung *Darstellung des ungarischen Privat-Rechtes* c. művének szakkatalógusában, a *laesio enormis* kifejezés mellett a következő szűkszavú megjegyzést találjuk: „Verletzung über die Hälfte des Werthes, wird in den Ungarischen Gesetzen nicht berührt.” L. J. von Jung: *Darstellung des ungarischen*

tétben más korabeli európai jogrendszerrel – nem szolgált közvetlen forrásként a magyar és horvát joghoz, a középkori római és kánonjogi hagyományok magyar és horvát jogrendszerben való jelenlétét semmi esetre sem zárhatjuk ki.³⁸ E célból röviden elemezzük az igazságos ár eszméjét a legfontosabb középkori magyar és horvát jogforrásokban, nevezetesen Werbőczy 1514-es Tripartitumában (*Tripartitum opus juris consuetudinarii inclyti regni Hungariae*),³⁹ valamint az 1525-ből szár-

Privat-Rechtes. Band II. Beck, Wien 1827. 479. o. Mindamellét Bónis a római jogi hagyományoknak a középkori magyar joggyakorlatra kifejtett hatásával kapcsolatban végzett kimerítő kutatásai során talált egy a *Tripartitum* összeállítása előtt időkből származó esetet, ahol a szerződést feltűnő értékkülönbség okán érvénytelenítették. Ebből az egyetlen gyakorlati esetpéldából azonban hiba lenne azt az általános következtetést levonnunk, hogy a magyar és horvát középkori jog ismerte volna e jogintézményt. L. G. Bónis (ed.): *Ius romanum medii aevi V*. Giuffrè, Milano 1964. 102. o.

³⁸ A középkori római jogi hagyományok Szent István birodalmának jogrendszerére gyakorolt hatásáról általában, I. pl. A. Timon: *Ungarische Verfassungs- und Rechtsgeschichte*. Berlin 1904. 325. o. skk.; I. Zajtay: *Sur le rôle du droit romain dans l'évolution du droit hongrois*. In W. Kunkel (ed): *L'Europa e il diritto romano*. Studi in memoria di Paolo Koschaker. Vol. II. Giuffrè, Milano 1954. 183. o. skk.; G. Bónis: *Einflüsse des römischen Rechts in Ungarn*. In G. Bónis (ed.): *Ius romanum medii aevi V*. Giuffrè, Milano 1964. 1. o. skk.; J. Zlinszky: *Das Recht, erhalten und neu belebt durch römisches Recht. Ungarns Verhältnis zum römischen Recht in der Vergangenheit und in der Gegenwart*. Tijdschrift voor rechtsgeschiedenis 1994. 62. sz. 61. o. skk.; G. Béli – M. Petrak – N. Žiha: *Corpus Iuris Civilis and Corpus Iuris Hungarici. The Influence of Roman Legal Tradition on the Hungarian and Croatian law*. In: *Timea Drinóczy – Mirela Župan – Zsombor Ercsey – Mario Vinković* (eds.): *Contemporary Legal Challenges: EU – Hungary – Croatia*. Faculty of Law, University of Pécs – Faculty of Law, J. J. Strossmayer University of Osijek, Pécs – Osijek 2012. 65. o. skk.

³⁹ Werbőczy Tripartitumáról, mint a magyar és horvát jog legfontosabb tradicionális jogforrásáról I. pl. K. Kadlec: *Verböczyovo Tripartitum*. Soukromé právo Uherské i Chorvatské šlechty v něm obsažené. Česká Akad, Praha 1902. 17. o. skk.; M. Lanović: *Privatno pravo Tripartita*. Zagreb 1929. 85. o. skk.; M. Lanović: *Stjepan pl. Verböcz, veliki učitelj staroga našega prava*. Rad HAZU 1943. Vol. 277. 126. sz. 74. o. skk.; G. Hamza: *Das „Tripartitum“ von István Werböczy als Rechtsquelle*. Ein Beitrag zur Rechtsquellenlehre in der europäischen Rechtsgeschichte. Ungarn-Jahrbuch. Zeitschrift für die Kunde Ungarns und verwandte Gebiete 1998/1999. 24. sz. 19. o. skk. Érdekességképpen megjegyzendő, hogy Werbőczy Tripartitumában kifejezetten állítja, hogy az egész magyar és horvát jog a római jogi és kánonjogi forrásokból ered: „*Omnia fere iura regni huius originaliter ex pontificiis caesareique iuris fontibus progressum habeant*” (Trip. II, 6, pr.). Werbőczy ezen proklamációja ellenére, a Tripartitum mindenekelőtt a magyar és horvát szokásjog

mazó Ilok Statútumában, a szlavóniai horvát városok jogtörténetének egyik legjelentősebb forrásában.⁴⁰

1. A *condignum pretium* Werbóczy Tripartitumában

Bevezetésképp megjegyzendő, hogy a – már a klasszikus római jogban is fellelhető – *iustum pretium* kifejezés egyáltalán nem jelenik meg a Tripartitumban, ám ez korántsem jelenti azt, hogy az igazságos ár fogalma teljesen idegen lett volna akár a magyar, akár a horvát jog számára. A Tripartitum a *condignum pretium* kifejezést, vagy ennek szinonimáját, a *condigna aestimatiót* ismeri. Ismereteink szerint az említett kifejezések legalább két helyen fordulnak elő a jogforrásban.⁴¹ Ezzel kapcsolatban a *condignus* – a klasszikus latinban meglehetősen ritkán előforduló – melléknév jelentése „méltó, megfelelő, illő”.⁴² Mindamellett, a Tripartitumban szereplő fenti kifejezésekkel összefüggésben, ez a jelző nyilvánvalóan majdnem rokon értelmű a *iustus*⁴³ melléknévvel.

A Tripartitum rendelkezéseinek keretein belül egy teljes *titulust* szenteltek a javak becslésének (*aestimatio bonorum*).⁴⁴ Itt az áru becslésének két típusa ismeretes: a közbecsű (*aestimatio communis*) és az úgynevezett örökbecsű (*aestimatio perennalis*).⁴⁵ Paulus fragmentumából (D. 35,2,63 pr.) kiindulva a glosszátorok, posztglosszátorok és bizonyos skolasztikus teológusok a *pretium commune* vagy az *aestimatio communis* kifejezést a piaci vagy az igazságos vételár becslésének jelölésére használták, azonban a Tripartitum az *aestimatio communis* megjelölést más értelemben ismeri. Ez a javak értékének közönséges vagy szokásos becslését jelöli azaz „[...] közönséges ár szerint, melyet az

normáit tartalmazza, a római és kánonjogi elemek némi befolyásával; a római jogi hagyományok Werbóczy Tripartitumára gyakorolt hatásáról általában l. még Zajtay: i. m. 197. o. skk.; Bónis: i. m. 68. o. skk.

⁴⁰ L. Margetić: Iločka pravna knjiga (tzv. Iločki statut). Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 1994. 44. sz. 93. o.

⁴¹ L. pl. Trip. 1,60,1; Trip. 1,133,46.

⁴² L. M. Divković: Latinsko-hrvatski rječnik Naprijed, Zagreb 1900. 223. o.

⁴³ Így például Margetić horvát nyelvű fordításában a *condigna et communis aestimatio* szintagma jelentése „pravedna i običajna procjena” [„igazságos és közönséges becslés”]. A szóban forgó szöveg megtalálható: Trip. 1,60,1; l. L. Margetić – A. Maršavelski: Hrvatsko srednjovjekovno pravo: vrela s komentarom. Zagreb 1999. 261. o.

⁴⁴ Trip. 1,133: „Quod sit, et qualiter fiat bonorum mobilium, et immobilium aestimatio?”

⁴⁵ Trip. 1,133,3: „Et duplex est aestimatio, scilicet perennalis, et communis”.

egyres vagyontárgyakra vonatkozóan antik idők óta a szokás határozott meg [...]”.⁴⁶ Mivel ezen ősi szokásos árakat feljegyezték a Tripartitumba, az *aestimatio communis* e kötött szokásos árak alapján hajtották végre (és nem az ingadozó piaci árak alapján). Másrészt, az örökbecsűt (*aestimatio perennalis*) csak a nemesi ingatlanokkal kapcsolatban használták azon esetekben, mikor egy ilyesfajta becslés alkalmazását jogszabály vagy szerződés kifejezetten előírta.⁴⁷ Az ingatlan örökbecsűje tízszer annyit tett ki, mint a közbecsűje.⁴⁸

A Trip. 1,60,1-ben⁴⁹ szereplő szokásos árbecslés (*condigna et communis aestimatio*, „igaz és közbecsű”) – amely a nemesi vagyon akár eladás, akár zálogosítás útján történő elidegenítését szabályozza – előírja az ingatlan visszavásárlását egy „igazságos és szokásos” becslés alapján az adott telekre meghatározott összegért.⁵⁰ A *condigna et communis aestimatio* kifejezés jogi értelmezését figyelembe véve, ez a szerkezet teljes összhangban áll a fent említett glosszatori, posztglosszatori és skolasztikus, a közönséges árra (becslésre) vonatkozó megszövegezéssel, mely az igazságos árral (becsléssel) azonos. Tartalmilag azonban már eltérő fogalmakról van szó. Ugyanis a Tripartitum említett részében a szokásos becslés igazságosat jelölt, nem úgy, mint a középkori római jogban, ahol a közönséges becslés képviselte a piaci, azaz igazságos becslés. Ugyanakkor a Tripartitum egy másik rendelkezése szerint a dolog piaci értéke (*competens valor*) egyidejűleg annak igazságos ára (*condignum pretium*) is, amit szigorúan meg kell különböztetni az adott dolog közbecsűjétől (*aestimatio communis*). Tehát a *condignum pretium* és *aestimatio communis* kifejezések az említett rendelkezésben ellentmondanak egymásnak, és a dolgok értékének becslésére más-más mód-

⁴⁶ L. M. Lanović: Privatno pravo ... 207. o.

⁴⁷ Trip. 1,133,5.

⁴⁸ Trip. 1,133,3.

⁴⁹ Trip. 1,60,1: *Et ideo quaelibet possessionaria venditio, imo et impignoratio, legitimam semper requirit filiorum, aut filiarum, vel fratrum, ad quos successio, et devolutio hujusmodi juriurum possessionariorum, venditioni aut impignoracioni expositorum spectare dignoscitur (ut illum, vel illia ad se recipiant) admonitionem. Qui si legitime admoniti, et requisiti, possessionem, seu jura hujusmodi possessionaria, juxta condignam, et communem eurum aestimationem, ac valorem pro se habere, et ad se recipere voluerint: ante omnes alios emptores, aut foeneratores, liberam, plenariamque habent pro se recipiendi, et emendi facultatem.*

⁵⁰ A Tripartitum rendelkezései alapján történő ingatlan-adásvételről l. még Lanović: Privatno pravo... 275. o. skk.; Margetić: i.m. 334. o. skk.; Petrak: i.m. 778. o.

szert jelölnek, ami a gyakorlatban is más-más eredményre vezet:⁵¹ az első rendelkezés szerint a szokásos ár egyben az igazságos ár, míg a második rendelkezés szerint a piaci ár valójában az igazságos vételár.⁵² Ésszerűnek tűnik az a feltételezés, miszerint az előbbi nézet az időben korábbi, az utóbbi felfogás pedig csak abban a pillanatban jelent meg, mikor a piaci árak kezdtek eltérni a régen szokásos áraktól. E feltevést támasztja alá az a tény is, hogy az *aestimatio communis* elhagyták az idők során,⁵³ ami azt jelenti, hogy a piaci ár olyannyira eltávolodott a szokásos ártól, hogy utóbbit már nem lehetett igazságos árként megjelölni. Ennek következtében a magyar és horvát jog további fejlődése során egyedül az *aestimatio iusta et condigna* kifejezést használták annak a becslésnek a meghatározására, mellyel az aktuális, például piaci értéket állapították meg.⁵⁴

Az eddigiek alapján bizonyosan kijelenthető, hogy a középkori magyar és horvát jog mégiscsak ismerte az igazságos ár fogalmát, a középkori római és kánonjogi doktrínák pedig bizonyos mértékig hatással voltak az igazságos árról alkotott nézetek Tripartitumban való egyesítésére.

⁵¹ Trip. 1,133,46: *Verum, si rusticum quempiam, vel etiam nobilem in territorio alterius vineam habentem, dominus terrestris de ipsa vinea ejicere, et excludere voluerit; auctoritatem quidem ejiciendi habet: attamen non aestimatione illa communi, quae de virgulto, et rubeto immediate praenotata est; sed competentem valorem, seu condignum pretium ejus, juxta aequam, rectamque limitationem, et taxationem judicis, ac juratorum civium ejus loci, ad quem ipsum promontorium pertinet, illi refundere tenetur.*

⁵² Az igazságos árral kapcsolatos utóbbi nézet is megfigyelhető a Tripartitumban (1,134,3,) amely előírta bizonyos ingóságok becslésének végrehajtását: *’[...] juxta verum pretium illarum, prout videlicet in foro vendi possent [...]’*. Trip. 1,134,3.

⁵³ Így például a vételre kínált dolgok becslését a 17. századra elhagyták, és minden elővásárlási joggal rendelkezőnek meg kellett fizetnie a szerződésben rögzített árat. Továbbá, a Tripartitum rendelkezései szerint (Trip. 1,60,8) az ingatlan nem lehetett zálogba adni egy olyan kölcsönből származó követelés biztosítékaként, amelynek összege meghaladta az ingatlan szokásos becslés szerint megállapított értékét. Ugyanakkor, Kitionić a *Centuria contrarietatum sive dubietatum* című, 1619-ben kiadott művében már azt írta, hogy megengedhető az ingatlan zálogba adása olyan kölcsön biztosítékaként is, amelynek összege meghaladja az ingatlan szokásos becslés szerinti értékét. L. Margetić: i.m. 336. o. Az *aestimatio communis* mint árubecslési módszer fokozatos elhagyásáról általában l. Jung: i.m. 305. o.; Kadlec: i.m. 168. o. sk.

⁵⁴ L. még Jung: i. m. 305. o. Az *aestimatio condignát* úgy értelmezte mint „die Schätzung nach dem inneren Werthe der Sachen”. Kadlec: i.m. 168. o. skk.; Lanović: *Privatno pravo...* 207. o.

Ugyanakkor megjegyzendő, hogy az általános jogi hagyomány hatása az említett szegmensre korántsem volt teljes és átfogó. Mint láhattuk, a Tripartitumban az igazságos ár gondolatát meglehetősen szűk körben alkalmazták, és ezen eszme gyakorlati megvalósításának módszerei több szempontból is elkülönültek a római és kánonjogi tradíciók által ismert megoldásoktól.

2. A *iustum precium* Ilok Statútumában

A Tripartitumtól – amely tehát tudomásunk szerint nem tesz említést a *iustum pretium*ról – eltérően Ilok Statútuma⁵⁵ két helyen is használja e kifejezést.⁵⁶ A Statútum I,4,⁵⁷ rendelkezése szerint egyetlen földesúr vagy nemes sem léphet fel erőszakosan a polgárokkal szemben, s nem fogadhat vagy vehet el tőlük semmit, sokkal inkább valamennyi szükséges dolgot az igazságos áron (*iustum precium*) kell megvásárolnia. A Statútum egy másik rendelkezése (I,9),⁵⁸ a város vásártartási jogaiért kezekszik, és kijelenti, hogy egyetlen földesúr ügyvivője vagy gondnoka sem veszélyeztetheti e jogokat eljárása során. Emellett előírja,

⁵⁵ Ilok Statútumának szerkezetéről, tartalmáról és jelentőségéről általában l. még Margetić: 93. o. skk.; A. Zdravčević: Iločki statut iz 1525. godine i njegova nasljednopravna regulacija. Doktorska disertacija. Osijek 1992. 1. o. skk.; D. Vitek: Društveni odnosi u srednjovjekovnom Iloku prikazani Iločkim statutom iz 1525. godine. Magistarski rad. Zagreb 2000. 1. o. skk.; D. Vitek: Struktura i izvorište teksta Iločkog statuta. *Scrinia Slavonica*. Godišnjak Podružnice za povijest Slavonije, Srijema i Baranje Hrvatskog instituta za povijest 2001. 1. sz. 404. o. skk.

⁵⁶ I,4 és I,9. Ezenkívül a Statútum számos rokon értelmű vagy kapcsolódó kifejezést tartalmaz, úgy mint a *iusta estimacio* (V,8), *condignum precium* (II,4), *condigna estimacio* (V,8; V, 12).

⁵⁷ Cap. III. *Quod violenter nemo dominorum aut Nobilium possit in ipsos ciues, eorumque domos descendere. Item, Quod nullus dominorum aut Nobilium super ciues violentum descensum contra eorum voluntatem possit facere, nec descendentes ab eisdem ciuibus valeant quicquam recipere et auferre, sed iusto precio omnia necessaria eant et comparent.*

⁵⁸ Cap. VIII. *De libertate fori, et de violencia non fienda per officiales dominorum. Item, Quod forum quotidianum liberum, in medio eorum, absque aliqua violencia officialium celebretur, ciues dicte ciuitatis et forenses, cum mercibus et rebus suis quibuscunque vniuersaliter liberi sint et existant, nec dicti officiales, et nostri dispensatores, presentes et in futurum constituendi, bona et res ipsorum ciuium et forensium, in foro, aut in vicis et plateis, ac domibus vel alibi vbicunque existentes, nostram ad rationem recipere, auferre, et auferri facere possint et valeant, nisi iusto prius precio persoluto. Et si iidem officiales, dispensatores, transgredi attemptare voluerint, extunc Judex cum Juratis et electis personis inhibere valeat et possit, Autoritate nostra in hac parte eisdem attributa.*

hogy az imént említett személyek – a földesuruk felelősségére – nem fogadhatnak vagy vehetnek el semmit a dolog igazságos árának (*iustum precium*) megfizetése nélkül. Amennyiben mégis megkísérelnék egy ilyesfajta szabálysértést, a városi hatóságok megakadályozhatják őket ennek elkövetésében. Véleményünk szerint a fenti rendelkezésekben az előjogok megalkotója a *iustum precium* kifejezést annak hangsúlyozására használta, hogy sem a földesurak és nemesek, sem a földesurak tisztviselői és felügyelői nem élveznek kiváltságokat a város közösségén belül, hanem ők is ugyanazokkal a jogokkal rendelkeznek, mint bármely másik polgár. Úgy gondoljuk, hogy e rendelkezéseket alapul véve kétségekívül megállapítható, hogy a *iustum precium* kifejezés itt a piaci árat úgy jelöli, mint igazságos árat. A római jogban a *iustum precium* fogalma elsősorban a magánjog területén volt használatos; viszont a Statútum első könyvében a *iustum precium* szintagmát belefoglalták egy sajátos közjogi kontextusba, aminek következtében a kifejezés némiképp más jogi jelentést és célt kapott.⁵⁹

Az ingóságok adásvételével kapcsolatban a Statútum kulcsrendelkezése (III, 42,) tesz utalást: „azon szolgák, akik alacsony áron adtak el egy uruk által rájuk bízott dolgot”.⁶⁰ E rendelkezés szerint, ha valamely polgár átad a szolgájának egy dolgot azzal a megbízással, hogy adja el, és a szolga azt megközelítőleg a dolog értékének feléért vagy annál kevesebért értékesíti, a tulajdonosnak ugyan nincs joga érvényteleníteni a szerződést, de kártérítést követelhet a szolgáltól. E rendelkezés alapján megállapíthatjuk, hogy Ilok Statútuma – a római jogtól eltérően – nem tette lehetővé a megállapodás felentúli sérelem (*laesio enormis*) miatti érvénytelenítését. Mindazonáltal érdemes megjegyezni, hogy az idézett normaszöveg aszerint hivatkozik az ingó dolgok eladására, hogy „értékének feléért vagy annál kevesebért” („*res pro medietate, citra vel circa, aut leuius vendiderit*”), ami arra enged következtetni, – ahogy már

⁵⁹ Az igazságos árról, valamint az alapvető városi jogokról és kiváltságokról Ilok Statútumának keretén belül I. Petrak: i.m. 776. o. skk.

⁶⁰ Cap. XLII. *Quod si familiares vendiderint rem dominorum suorum ipsis confisam leui foro, tunc emptor non tenetur ad restitutionem rei empte. Item, Si quis Ciuium res suas cuiuscunque generis existant per familiares suos vendicioni exposuerit pro precio deliberato, et famulus transiens, huiusmodi res pro medietate, citra vel circa, aut leuius vendiderit, eadem nequaquam rehabere valebit, sed ipsas, emptor eo quo emerat precio pro se rentinebit. Ab eo enim famulo ad quem res suas confisus fuerat, dampnum illatum rehabere debet, dummodo fateatur, quod res ipsas famulo suo ad vendendum dederit aut commiserit. Si autem per vim ab illo, qui emerit, abstulerit in facto potencie conuincetur.*

a szakirodalomban is feljegyezték – hogy a rendelkezés megalkotója ismerte a korábban tárgyalt római *laesio* szabályait, melyeket a dolog valódi értékének több mint fele esetén alkalmaztak (*ultra dimidium iusti pretii*).⁶¹ A fent említett rendelkezés megfogalmazása során az igazságos ár gondolatát is számításba vették, de ez esetben annak eszméjét nem a magánjog eszközeivel, hanem elsősorban büntetőjogi eszközökkel jutatták érvényre.⁶²

Ingatlanok adásvételével összefüggésben a Tripartitumhoz hasonlóan Ilok Statútuma is tartalmaz egy rendelkezést a nemesi birtok elidegenítésének esetére, ahol a legközelebbi rokonoknak biztosítja a visszavásárlás lehetőségét egy „igazságos és közönséges ár” (*condigna et communis aestimatio*) ellenében. A Statútumban szereplő norma (II,4) tehát előrebocsátja a visszavásárlás lehetőségét „egy igazságos áron” (*pro condigno precio*). Az ingatlan adásvételéről kötött szerződés feltűnő értékaránytalanság okán történő érvénytelenítésének kérdését a Statútum elsősorban kazuisztikus módon szabályozza, tehát kizárólag az olyan ingatlan adásvételi szerződésekkel kapcsolatban, ahol részletfizetésről volt szó. Ha általános következtetést vonnánk le az adott esetből, úgy vélhetnénk, hogy Ilok Statútuma nem engedte az ingatlan adásvételi szerződés feltűnő értékaránytalanság miatti érvénytelenítését, ugyanakkor – mint azt a Statútum II, 16 S rendelkezése is szabályozza – az eladónak, aki állítása szerint túl olcsón adta el portékáját („*si venditor forum factum leve esse existimaverit*”), s emiatt nem engedélyezi a részletfizetést, nincs joga hatálytalanítani (*reuocare*) a szerződést.⁶³

⁶¹ L. Margetić: i.m. 111. o.

⁶² Ennek bővebb elemzését I. Petrak: i.m. 778. o. sk.

⁶³ Cap. XVI. *Si quis forum factum voluerit reuocare, eo quod hereditatem suam existimet leui foro vendidisse. Item, si quispiam hominum, domum, vel vineam, seu quascunque alias hereditates emerit, precium in duobus, tribus, vel pluribus terminis soluturus, et si venditor forum factum, leve esse existimaverit, pecuniamque in nullo termino leuare voluerit, ita ut forum ipsum factum, modis omnibus intendat reuocare. Tunc emptor in ipsis terminis, sine omni dilacione, coram Juratis seu Jurato ciue venditori satisfaciat. Quod si venditor pecuniam tollere recusauerit, tunc huiusmodi pecunia non circa emptorem valeat remanere, sed circa Juratum ciuem. Demum in proximo sequenti termino iuridico, in presenciis Judicis et Juratorum ciuium personaliter comparere, ac illis, de solutione in terminis prefixis per ipsum facta, et pecunia Jurato ciui presentata protestacionem facere, et hec omnia in librum Ciuitatis minorem conscribi facere tenebitur, et sic persolutis singulis terminis hereditatem emptam obtinebit.*

Mivel a javak becslésének intézménye különösen a végrehajtási jogban kapott szerepet, Ilok Statútumának pontosan azon végrehajtási eljárást szabályozó rendelkezéseiről van szó, amelyek hangsúlyozzák annak szükségességét, hogy az adós vagyontárgyait igazságosan meghatározzák. A Statútum V, 8 rendelkezése alapján két rokon értelmű kifejezésről beszélhetünk: a Tripartitumból ismert *condigna estimacio*,⁶⁴ és a *iusta estimacio*, amely egészen a klasszikus római jogig nyúlik vissza. A Statútum egyik levele szerint mindkét kifejezés egy adott dolog értékének egy tisztességes ember (*virī probi*),⁶⁵ szavahihető polgártárs (*fidedigni homines conciuēs*), vagy tisztességes polgártárs (*honesti conciuēs*)⁶⁶ általi igazságos meghatározását jelöli. E különböző kifejezések tulajdonképpen ugyanolyan típusú embereket jelölnek, akik erkölcsi jellemüknek köszönhetően polgártársaik között különösen nagy megbecsülésnek örvendenek. Épp ezért indokolt volt azt feltételezni, hogy ők képesek a legigazságosabb módon meghatározni az áruk értékét.⁶⁷ A zálogba adott vagyontárgyak értékének becslésére is ugyanígy került sor,⁶⁸ amelyet a szavahihető polgárok (*fidedigni ciues*) végeztek nagy körültekintéssel (*conscienciose estimetur*).⁶⁹ Ugyanakkor – mint az a Statútum V, 17 rendelkezéséből is kitűnik – egy elzálogosított ház értékbecslési eljárása tartalmazott bizonyos sajátosságokat is. A ház értéke

⁶⁴ A *condigna estimacio* kifejezés a Statútum V, 12 rendelkezésében is megjelenik.

⁶⁵ V,8

⁶⁶ V,12

⁶⁷ A tisztességes ember (*boni viri, probi viri*) magyar és horvát bírósági eljárásban betöltött szerepéről általában, további hivatkozásokkal I. Timon: i.m. 496. o. sk. Mellékesen megjegyzendő, hogy az *arbitrium boni viri* az igazságos becslés egyik módszere már a klasszikus római jogban is feltűnik, és a továbbélés során is mindvégig jelen van; erről bővebben, jelentős klasszikus forrásokkal és további irodalommal I. M. Kaser: *Das römische Privatrecht. Erster Abschnitt.* C.H. Beck, München 1971. 490. o.

⁶⁸ A zálogjog intézményének szabályozásáról Ilok 1525-ös Statútumában, valamint ennek római jogi gyökereiről I. még A. Zdravčević: *Oko založnog prava po Iločkom statutu iz 1525. godine.* Pravni vjesnik 1998. 14. sz. 103. o. skk.

⁶⁹ V,15: „[...] *quibus sic peractis, Judex pecuniarum per se vel per familiares suos, conciuī, cuius ipsa vagia existunt, si incola Ciuitatis existit, tunc tenebitur ei insinuare, vt infra spacium quindecim dierum, sua vagia redimat, et si in ipsis quindecim diebus redimere non curauerit, tunc per fidedignos Ciues, illud vagium conscienciose estimetur, et si superabundauerit, summa, pro qua fuerit inuagiatum, Ipsam summam excedentem actor in iudicio erga Judicem pecuniarum reponere tenebitur, quo ad restitutionem vagii inuagiatī, videlicet illi, qui eam rem inuagiauērat.*”; Az említett rendelkezésről (V, 15) I. bővebben Zdravčević: i.m. 105. o. skk.

egy ún. lelkiismeretes becslés (*conscienciose estimetur*) alapján került meghatározásra, azonban e becslést nem a tisztességes polgártársak, hanem sokkal inkább az arra alkalmas szakértők végezték. A középkori romanisztika igazságos árról alkotott nézeteit vizsgálva láthattuk, hogy különösen Bartolus hangsúlyozta azt a tényt, hogy a legpontosabb becslést az adott vagyontárgy-típusnak megfelelő szakértők képesek elvégezni.⁷⁰ Véleményünk szerint ezért egyáltalán nem zárható ki annak lehetősége, hogy e nagy kommentátor álláspontja valamelyest hatást gyakorolt a fenti rendelkezés megalkotójára.

Az eddigi elemzéseink alapján teljes bizonyossággal kijelenthető, hogy a középkori magyar és horvát jog előtt nem volt ismeretlen az igazságos ár fogalma. Azt is meg kell állapítanunk továbbá, hogy a középkori romanisztika tanai egy bizonyos mértékig hatással voltak az igazságos árról alkotott nézetek alakulására, mind Werbőczy Tripartitumában, mind Ilok Statútumában. Sőt, ezek a tanítások voltaképp nagyobb befolyással bírtak Ilok Statútumára, a tárnoki jogot (*ius tavernicale*) tárgyaló központi részt is beleértve, mint magára Werbőczy Tripartitumára. Mindamellett megemlítendő, hogy az egyetemes római és kánonjogi hagyományok hatása a helyi jogok említett szegmenseiben korántsem volt teljes és átfogó. Így például a magyar és horvát jog egyáltalán nem ismerte a feléntúli sérelem (*laesio enormis*) intézményét, mint a középkori, továbbélő római jog igazságos ár eszméje érvényre juttatásának legfontosabb módját. Ugyanis a római jogi szabályozástól eltérően, ahol a *iustum pretium* fogalmát alapvetően a magánjog területén alkalmazták, a magyar és horvát jog e terminust általában sajátos közjogi szabályként értelmezte. Ennek következtében elmondható, hogy a *iustum pretium* fogalmát a középkori magyar és horvát jogban sokkal szűkebb körben használták, mint a római jogi tradícióban.

V. A *iustum pretium* a hatályos polgári jogban

A feléntúli sérelem intézményének (*laesio enormis*) eddigi elemzése is jól mutatja annak meglehetősen összetett eredetét és fejlődését. E tendencia a későbbiekben is egyszerűen folytatódott, és a jogintézményhez való viszonyulás a szerint változott, hogy az oltalmazó állami törvényhozás szigorúan ellenőrizte és meghatározta-e az árakat, vagy azt – párhuzamosan az önrendelkezés alapjával – a szerződő felek belátására bízta. Ennek eredményeképp a természetjogi kodifikációk különböző

⁷⁰ L. fent a III. pontban kifejtetteket.

irányba ágaztak el.⁷¹ A folyamat közelebbi megfigyelésének érdekében a tanulmány következő része az egyes európai jogrendszerek szabályozási jellegzetességeit vizsgálja, különös figyelmet fordítva a magyar és horvát törvényhozásra.

Az 1794. évi Porosz Általános Polgári Törvénykönyv (*Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten*, a továbbiakban ALR) I 11 58. és a következő §-ai azokat az eseteket szabályozzák alaposabban, ahol a szerződés érvényteleníthető, ha „a vételár összege a valódi érték kétszeresét eléri”. Ellentétben a római joggal – amely az eladót vette védelmébe – az ALR tehát kizárólag a vevőnek adta meg a szerződés érvénytelenítésének jogát, mivel a jog aránytalan teljesítés esetén abból a vélelemből indul ki, hogy a vevőt félrevezették. E *presumptio iuris* lehetőségét figyelembe véve, más bizonyíték híján, a vevő élhet a szerződés-érvénytelenítési jogával, viszont ebben az esetben nem áll rendelkezésére *facultas alternativa*, amennyiben visszafizették neki a vételár-különbözetet.⁷²

A francia *Code Civil* 1674. cikkelyébe – egyenesen Napóleon javaslatára – bekerült egy olyan rendelkezés, amely kizárólag az ingatlan eladóját védi, amennyiben a vételár összege kevesebb a valódi érték 5/12-énél.⁷³

Az Osztrák Polgári Törvénykönyv (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*; a továbbiakban ABGB) 934. §-a a *ius commune* gyakorlatából indul ki, és mindkét szerződő fél (az eladó és a vevő) védelmét előírja a szerződéskötés pillanatában fennálló „felentúli sérelem” esetén. Ezáltal az osztrák jog megőrizte a feltűnő értékaránytalanság objektív mintáját, ám annak alkalmazását a középkori elmélethez hasonlóan, szubjektív feltételként a sértett fél valódi érték tekintetében fennálló téves feltételezéséhez kötötte. A sérelmet szendvedett szerződő partner 3 éven belül jogosult a szerződéstől való viasszalépére, míg a másik fél az igazságos ár különbözetének megfizetésével fenntarthatja az ügylet érvényességét.⁷⁴

Ezzel szemben a Német Polgári Törvénykönyv (*Bürgerliches Gesetzbuch*; a továbbiakban BGB) elutasította a feltűnő értékaránytalan-

⁷¹ A fejlődés egyes szakaszairól l. részletesen H. Kittelmann: *Laesio enormis*. Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft 1916. 57. sz. 67. o. skk.

⁷² Vö. Kittelmann: i.m. 77. o.; T. Finkenauer: *Laesio enormis*. szc. In J. Basedow – K. J. Hopt – R. Zimmermann – A. Stier (eds.): *Max Planck Encyclopedia of European Private Law*. Oxford University Press, Oxford 2012. 1030. o.

⁷³ Vö. Horvat: i.m. 171. o. skk.; Kittelmann: i.m. 79. o.; Finkenauer: i.m. 1030. o.

⁷⁴ Vö. Horvat: i.m. 174. o. skk.; Kittelmann: i.m. 79. o.

ság gondolatát. A szerződő feleket nem korlátozza a szabad, kölesönös megállapodással történő vételár-meghatározásban. E tekintetben a BGB – akárcsak a Svájci Kötelmi Jogi Törvény 21. § (1) bekezdésének rendelkezése (*Schweizerisches Obligationenrecht*, a továbbiakban OR) – nem más, mint a 19. század végi szabadságról és gazdasági liberalizmusról alkotott uralkodó filozófiai nézetek eredménye. A BGB 138. § (1) bekezdése kimondja a jó erkölccsel ellentétes jogügyletek semmisségét, a 138. § (2) bekezdése pedig az érvénytelenség sajátos eseteként azokat a jogügyleteket nevezi meg, amelyek által valaki szükséghelyzetének kihasználása, könnyelműség vagy tapasztalatlansága miatt másnak, vagy harmadik személynek egy szolgáltatásért olyan vagyoni előnyt ígér vagy teljesít, amely a szolgáltatással feltűnő értékaránytalanságban áll. E rendelkezés elhagyja a római *laesio ultra dimidium* kritériumát, és arra az objektív ismérvre szorítkozik, hogy a szolgáltatásoknak a szerződéskötés pillanatában nyilvánvalóan egyenlőtlennek kell lennie, melynek megállapítása minden egyes esetben a bíróság feladata, csak úgy, mint a másik fél szükséghelyzete, könnyelműség vagy tapasztalatlansága – szándékos vagy legalábbis tudatos – kihasználásának szubjektív eleme.⁷⁵

Az európai jogrendszerek tehát a feltűnő értékaránytalanságnak (*laesio enormis*) vagy a régebbi, a diocletianusi rendeleteken alapuló, objektív ár-érték kontrollból kiinduló modelljét követik, vagy az újabb, szubjektív felfogást juttatják érvényre, amelynek célja a tapasztalatlan, gyengébb szerződő partner kihasználásának megakadályozása. Az előbbi modell azt feltételezi, hogy a felek megállapodtak az igazságos árban, ami még az ügyleti ár igazságos ártól való pusztá eltérése esetén is biztosítja – egy bizonyos határon túl – a sérelmet szenvedett fél számára a szerződéstől való elállás jogát. Ilyen modell használatos Franciaországban, Belgiumban és Ausztriában. A másik szabályozási koncepció pedig – a szolgáltatások közötti nyilvánvaló egyenlőtlenségen kívül – szubjektív feltételként megköveteli a sértett félnek az áru valódi értéke tekintetében fennálló ismerethiányát, vagy az egyik szerződő partner azon szándékát, hogy a másik fél szükséghelyzetének vagy tapasztalatlanságának kihasználásával húzzon hasznot az ügyletből.⁷⁶ Ezt a modellípust képviseli Németország, Svájc, Portugália, Spanyolország, Dánia, Olaszország és Nagy-Britannia. E modellek a feltűnő értékaránytalanság jogkövetkezményei tekintetében is eltérnek egymástól. Többnyire a sértett

⁷⁵ Vö. Horvat: i.m. 177. o. sk.; Kittelmann: i.m. 95. o. skk.

⁷⁶ L. Finkenauer: i.m. 1030. o.

félnek joga van érvényteleníteni a szerződést; míg néhány esetben a szerződésből hasznot húzó fél azt hatályban tarthatja, feltéve, hogy kiegyenlíti az értékkülönbséget.

A liberális felfogás – mely a felek szerződési szabadságát a szolgáltatások közötti értékegyenlőtlenség többé-kevésbé tetszőleges meghatározásával biztosítja – a gyengébb szerződő partner tudatos kihasználására fókuszál, amely nélkülözhetetlen előfeltétele a jogvédelem nyújtásának. Ez a 19. században feltűnt modell a mai napig meghatározó az európai polgári jogi kodifikációkban. Ennek ellenére, különösen a fogyasztóvédelem területén, nyomon követhetünk egy az árkontroll paternalista rendszerének megerősítésére irányuló törekvést is. A gyengébb fél védelmének alapelveivel kapcsolatban valamennyi a magánjog egységesítését közös kötelmi jogi alapelvek megalkotásával elérni kívánó tervezet (így például a *Principles of European Contract Law* PECL 4:109, az *UNIDROIT principles of international commercial contracts* UNIDROIT PICC 3:10 és a *Draft Common Frame of Reference* DCFR II, 7:207 cikkelye), kiköti, hogy egy fél akkor kérheti a szerződés érvénytelenítését, ha a másik fél hasznot húzott az előbbi helyzetének nélkülöző, gondatlan, hanyag, vagy tapasztalatlan voltából. A felek bármelyikének kérésére a bíróság a jóhiszeműség és tisztesség elve (*bona fides*) alapján is rendelkezhet. Zimmermann véleménye szerint ezen átmenet a felek autonómiája és a társadalmi felelősség között tágabb értelemben a *ius commune* etikai bázisa visszatérésének tekinthető, amelyek viszont önmagukban pótolták a klasszikus római jog individualizmusát.⁷⁷ Ahogy azt a római és kánonjogi hagyományok által lefedett alapok – mint az egyetemes jogi kultúra magánjogi forrásai – világosan mutatják, a jövőben feltétlenül szükség lesz egyrészt a méltányosság és egyenlőség, másrészt a jogbiztonság ellentmondásos követelményeinek összehangolására.

A fentieket figyelembe véve elmondható, hogy a *ius commune* szabályainak a magyar és horvát bírói gyakorlatban való esetleges szélesebb körű

⁷⁷ L. Zimmermann: i.m. 270. o. Megemlítendő továbbá, hogy a már elhíresült *Principles of European Contract Law*, az egyik legjelentősebb, a magánjog európaiasodását célzó projekt részletes elemzése során megállapították, hogy az említett alapelvek lényegében a tradicionális európai *iuris communis* szabályainak egyfajta modern újraszövegezését jelentik. Vö. R. Zimmermann: *Ius Commune and the Principles of European Contract Law: Contemporary Renewal of an Old Idea*. In H. L. MacQueen – R. Zimmermann (eds.): *European Contract Law: Scots and South African Perspectives*. Edinburgh: Edinburgh University Press 1. o. skk.

alkalmazása az európai jogi hagyományok rejtett kincsei utáni nosztalgikus kutatáson túl egy korunk jogrendszerének európaiasodására irányuló hosszú távú kreatív törekvés részét is jelenthetné az egyetemes jogi kultúra szilárd alapjain.

1. A hatályos magyar polgári jogi szabályozás

Bár a magyar jog évszázadokon keresztül ellenállt a római jog közvetlen recepciójának,⁷⁸ a 19. század második felétől kezdve a bírói gyakorlat és a jogtudomány számára – a feudális viszonyok fokozatos felszámolásának és a modern nemzeti polgári törvénykönyv elfogadására tett egymást követő sikertelen kísérleteknek köszönhetően⁷⁹ – a *ius commune* fokozatosan egyfajta kiegészítő, másodlagos jogforrássá vált.⁸⁰

A hatályos magyar polgári törvénykönyv (1959. évi IV. tv.) tulajdonképpen éppoly szabad kezet enged a szerződő partnereknek a vételár megállapítása tekintetében, amint azt a klasszikus római jogi szabályozás tette. A felek általában szabadon, a piaci kereslet-kínálati viszonyoknak megfelelően határozhatják meg a vételárat. E szabad alku egyetlen általános korlátját a továbbélő antik *laesio enormis* intézményének hatályos polgári jogunkban való lenyomatát jelentő Ptk. 201. § (2) bekezdése képezi.⁸¹

Ptk. 201. § (2): *Ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka*

⁷⁸ A római jog magyarországi recepciója elutasításának okaihoz l. pl. I. Zajtay: i.m. 183. o. skk.; Bónis: i.m. 1. o. skk., 111. o. skk.; Béli – Petrak – Žiha: i.m. 65. o. skk.

⁷⁹ A polgári jog magyarországi kodifikációjára a 19. században és a 20. század első felében tett különböző kísérletekkel, javaslatokkal és tervezetekkel kapcsolatban l. például J. Zlinszky: *Das Recht, erhalten und neu belebt durch römisches Recht. Ungars Verhältnis zum römischen Recht in der Vergangenheit und in der Gegenwart.* Tijdschrift voor rechtsgeschiedenis 1994. 62. sz. 61. o. skk.; vö. E. Heymann: *Das ungarische Privatrecht und der Rechtsausgleich mit Ungarn.* Mohr, Tübingen 1917. 9. o. skk.; G. Hamza: *Die Entwicklung des Privatrechts auf römischrechtlicher Grundlage unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsentwicklung in Deutschland, Österreich, der Schweiz und Ungarn.* Andrassy Gyula Deutschsprachige Universität, Budapest 2002. 135. o. skk.

⁸⁰ A *ius commune* szubszidiárius jogforrásként történő fokozatos elfogadásához a magyar magánjogi rendszerben l. pl. G. Hamza: *Sviluppo del diritto privato ungherese e il diritto romano.* In C. Colognesi (ed.): *Ivris vincvla. Studi in onore di M. Talamanca.* Jovene, Milano 2001. 357. o. skk.; vö. Heymann: i.m. 12. o. skk.; Hamza: *Die Entwicklung des Privatrechts ...* 134. o. sk.

⁸¹ L. Kisfaludi András: *Az adásvételi szerződés.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1997. 76. o.

vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

A szerződés tartalmának szabad megállapítása elvéből⁸² következik, hogy a felek a szerződéses értékviszonyokat is szabadon alakítják, és egyező akarattal eltérhetnek a szolgáltatás közgazdasági értéke alapján indokolt mértéktől.

Miután a magyar polgári törvénykönyv felállítja a visszterhesség vélelmét,⁸³ szankciót csak a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékegyensúlyának feltűnő megbomlása esetére rendel akként, hogy e címen a szerződés megtámadásának lehetőségét biztosítja.

A szabályozás a római jogi „*dimidia pars*” merev, ötven százalékos kritériumához képest általánosabban fogalmaz, és a bírói gyakorlatra bízva a szolgáltatás-ellenszolgáltatás feltűnő értékaránytalanságának megállapítását. A magyar törvény nem határoz meg tehát konkrét mértéket, a bíróságnak esetről esetre kell mérlegelnie, hogy szolgáltatás-ellenszolgáltatás között mikor feltűnően nagy az értékkülönbség. Ehhez a jogalkalmazónak vizsgálnia kell a szerződéskötés körülményeit, a szerződés egész tartalmát, a forgalmi (érték-) viszonyokat, az ügylet jellegéből fakadó sajátosságokat, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás meghatározásának módját.⁸⁴ A szerződéses kapcsolatokba való bírói beavatkozás alapja itt tulajdonképpen nem a csereegyenlőség megbomlása, hanem a méltányosság, melynek jogpolitikai célja azonban nem lehet más, mint a szerződő felek védelme.⁸⁵ A védelem ehelyütt nevezetesen a vételár, az ellenszolgáltatás mértéke tekintetében jelenik meg. A jogbiztonság követelményére is figyelemmel a hivatkozott rendelkezés alkalmazása azonban csak meghatározott, szűk körben, a magánszemélyek egymás közti szerződéses kapcsolataiban indokolt.⁸⁶

⁸² Ptk. 200. § (1): A szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg. A szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek, ha jogszabály az eltérést nem tiltja.

⁸³ Ptk. 201. § (1): A szerződéssel kikötött szolgáltatásért – ha a szerződésből vagy a körülményekből kifejezetten más nem következik – ellenszolgáltatás jár.

⁸⁴ L. PK 267. sz. állásfoglalás.

⁸⁵ Vö. Kecskés László – Pókecz Kovács Attila – Rozman András – Szécsényi László: A szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékaránytalansági problémái a szerződési jogban II. Magyar Jog 1999. 46/3. sz., 132., 136. o.

⁸⁶ Vö. Vékás Lajos: Az autópálya-használati szerződések és a Ptk. 201. § (2) bekezdése. Magyar Jog 1998. 6. sz., 321-327. o.; Kovács Kázmér: A Ptk. 201. § (2) bekezdése védelmében. Magyar Jog 1998. 45/7. sz. 403-407. o.

Megjegyzendő továbbá, hogy a Ptk. a feltűnő értékkülönbséget nem semmisségi, hanem megtámadási okként szabályozza. A semmisséget eredményező okoktól⁸⁷ – amilyen pl. a feltűnő értékkülönbség szubjektív esetének is tekintett uzsorás szerződés⁸⁸ – eltérően tehát a szolgáltatás és ellenszolgáltatás feltűnő aránytalanságával kötött szerződés érvénytelenségének jogkövetkezményét a törvény csak a határidőn belül, sikeresen gyakorolt megtámadáshoz fűzi.⁸⁹

A törvényi megfogalmazásból kitűnően a feltűnő aránytalanságnak a szerződés megkötésekor kell fennállnia és a megállapodás csak akkor támadható meg, ha a sérelmet szenvedett felet nem vezette az ajándékozás szándéka.

A hatályos magyar szabályozás szerint sikeres megtámadás esetén a bíróság vagy az eredeti állapotot állítja helyre, vagy lehetősége van arra is, hogy az aránytalan előny kiküszöbölésével megszüntesse az érvénytelenség okát, és a szerződést érvényessé nyilvánítsa.⁹⁰ Ez utóbbi esetben a felek szabad alkuját tiszteletben tartva – ellentétben a római jogi szabályozással, ahol a *facultas alternativájával* élő vevőnek a rendes piaci árra kellett kiegészítenie az ügyleti árat – a törvény csak a feltűnően aránytalan előny kiküszöbölését rendeli, és ez nem jelenti a szolgáltatás értékének a forgalmi értékre való leszállítását vagy felemelését.⁹¹ Olyan ellenérték megállapítására kell tehát törekedni, amely a felek ügyleti érdekeihez legközelebb áll.

A vételárban való megállapodás – a fentiekben részletesen bemutatott – szabadsága azonban hatályos jogunk szerint sem abszolút. Ahogy az antik Rómában is találkozhattunk a hatósági ármegállapítás,⁹² továbbá

⁸⁷ L. Ptk. 200. § (2) bek.

⁸⁸ Ptk. 202. §: Ha a szerződő fél a szerződés megkötésekor a másik fél helyzetének kihasználásával feltűnően aránytalan előnyt kötött ki, a szerződés semmis (uzsorás szerződés).

⁸⁹ L. Ptk. 235. § (1) bek.

⁹⁰ L. Ptk. 237. § (2) bek.

⁹¹ PK 267: Annak eldöntésénél, hogy a bíróság melyik jogkövetkezményt alkalmazza, jelentősége van annak, hogy a felek a szerződést milyen mértékben teljesítették, a teljesítést követően mi lett a szolgáltatások sorsa, a szerződés folytán milyen változások következtek be a felek helyzetében, nem utolsósorban pedig a felek perbeli nyilatkozatainak.

⁹² Vö. Jakab Éva: *Aediles curules. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica.* 1991. 40/9. sz. 134-135. o., M. Kurylowicz: *Zur Marktpolizei der römischen ädilen.* In Maria Zablocka (ed.): *Au-dela des frontieres. Mélanges de droit romain offerts à Witold Wołodkiewicz I.* Warszawa 2000. 439-456. o.

az árképzésbe való központi, állami beavatkozás egyéb közjogi eszközeivel,⁹³ ma sincs ez másképp. Az 1990. évi LXXXVII. törvény az árak megállapításáról (a továbbiakban Ártörvény, Átv.) ugyan preambulumban kiemeli, hogy az árak legfőbb szabályozója a piac és a gazdasági verseny, de olyan esetekre, amikor a tisztességtelen piaci magatartások tilalmáról szóló, 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban Versenytörvény) nem nyújt kielégítő védelmet a versenykorlátozó megállapodásokkal, illetve a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésekkel szemben, beavatkozik a felek szabad ármegállapodásába. Az Ártörvény ugyanis a jogszabály mellékleteiben felsorolt termékekre és szolgáltatásokra (jelenleg ilyen pl. a távhőszolgáltatás csatlakozási díja) hatósági ár megállapítását teszi lehetővé az illetékes miniszterek vagy önkormányzatok számára.⁹⁴ Ez utóbbi esetben is marad azonban csekély mozgásterük a feleknek, hiszen a hatósági ár nem fix (ár), hanem csak a legmagasabb, vagy a legalacsonyabb mértéket adja meg. Ha a felek ettől eltérnek, vagy nem állapodnak meg a vételárban, akkor a hatósági árat kell a szerződés tartalmának tekinteni.⁹⁵ Ha a hatósági ár megállapítója az azokra vonatkozó rendelkezések megszegését észleli, akkor megtilthatja a jogszabályt sértő ár további alkalmazását, valamint – a bírság kiszabásán túl – kötelezheti a vállalkozót a hatósági árra vonatkozó rendelkezések megsértésével elért többlet árbevételnek a sérelmet szenvedett részére történő visszatérítésére, ha pedig ennek személye nem állapítható meg, az állam javára történő befizetésére.⁹⁶

2. *Laesio enormis* a horvát szerződési jogban

Annak ellenére, hogy a középkori magyar és a horvát jog az igazságos ár fogalmát illetően hasonló volt, a római jogi hagyományok befolyása

⁹³ L. pl. a Diocletianus császár által kiadott árszabályozó rendeletet (Edictum de pretiis rerum venalium). Vö. S. Lauffer: Diokletians Preisedikt. Walter de Gruyter, Berlin 1971.; S. Corcoran: The empire of the tetrarchs. Imperial pronouncements and government, AD 284-324. Oxford University Press, New York 2000.² 205-233. o., H. Brandt: Erneute Überlegungen zum Preisedikt Diokletians. In A. Demandt – A. Goltz – H. Schlange-Schöningen (Hrsg.): Diokletian und die Tetrarchie. Walter de Gruyter, Berlin 2004. 47-55. o., B. Salway: Mancipium rusticum sive urbanum. The Slave Chapter of Diocletian's Edict on Maximum Prices. In U. Roth (ed.): By the sweat of your brow: Roman slavery in its socio-economic setting. Bulletin of the Institute of Classical Studies Supplements 109. The Institut, London 2010. 1-20. o.

⁹⁴ L. Átv. 7. §.

⁹⁵ L. Átv. 13. §.

⁹⁶ L. Átv. 16. §.

utóbbi jogrendszerre, mint azt előzőleg összefoglaltuk, nem tekinthető teljes körűnek. Ugyanis a *laesio enormis* intézményét, mint az igazságos ár eszméje megvalósításának legjelentősebb eszközét nem szabályozta a horvát jog. A feltűnő értékaránytalanság intézményét végül az ABGB rendelkezései hívták életre a horvát jogban, (az ABGB szabályai közé felvett *ius commune* tan alapján), amit a XIX. század folyamán fokozatosan vezettek be Horvátország egész területén. A Kötelmi Jogi Törvény 1978-as hatályba lépéséig, az ABGB 934. és 935. §-ának rendelkezései csak azokban az esetekben szankcionálták a szolgáltatások egyenértékűsége elvének megsértését, amikor az egyik fél még fele annyiban sem részesült, mint amennyit a másiknak adott, ekképpen a római jogi *laesio ultra dimidium* alkalmazási feltételeit követelték meg.

A jogintézmény további fejlődése a szolgáltatások egyenértékűségének elvének (csereegyenlőség elvének) mint a kötelmi jogi törvény egyik alapelvének a kidolgozásán keresztül vezetett (Law on Obligations Act, a továbbiakban LOA).⁹⁷ A csereegyenlőség elvének [LOA 7. § (1) bekezdés] kiindulópontja, hogy a visszterhes szerződésekben mindkét félnek a számára a megállapodás alapján nyújtott szolgáltatásnak megfelelő ellenértéket kell juttatnia a másik szerződő partner részére. Az említett elv nem abszolút, hiszen a kölcsönös szolgáltatások egyenértékűsége a gyakorlatban matematikailag nem mindig biztosítható. Megszegésének még akkor sincs mindig jogkövetkezménye, ha az attól való eltérés nem menthető, ellentétben a kifejezetten nevesített esetekkel: feltűnő értékaránytalanság (375. §), uzsorás szerződés (329. §) és a körülmények megváltozása (369. §).⁹⁸

A *laesio enormis* intézményének gyakorlati alkalmazásához a következő előfeltételeket kívánja meg a törvény:

Čl. 375. st. 1. *Ako između činidaba ugovornih stranka u dvostrano-obveznom ugovoru postojao u vrijeme sklapanja ugovora očit nesrazmjer, oštećena strana može zahtijevati poništaj ugovora ako za pravu vrijednost tada nije znala niti je morala znati.*

⁹⁷ Law on Obligations Act, Narodne novine, NN 35/05, 41/08, 125/11

⁹⁸ A kölcsönös teljesítések értékének korrigációja néhány egyéb esetben is lehetséges, mint például, anyagi és jogi hiányosságokért való felelősségvállalásnál (357., 401., 410. és 430. §), túlzottan magas kötbér összegének csökkentésénél (354. §) vagy foglaló adásánál (304. § (4) stb. Vö. V. Gorenc: Komentar zakona o obveznim odnosima. RRIF Plus, Zagreb 2005. 18. és 571. o.

[375. § (1) *Ha egy szinallagmatikus szerződés megkötésekor nyilvánvaló aránytalanság állt fenn a szerződő partnerek szolgáltatásai között, a hátrányt szenvedő fél kérelmezheti a szerződés érvénytelenítését, feltéve, hogy a szerződés megkötésekor nem ismerte, vagy nem ismerhette a szerződés tárgyának valós értékét.*]

E jogintézmény tehát minden szinallagmatikus szerződésre vonatkozik.⁹⁹ A törvény a szerződés érvénytelenítéséhez szükséges, a szolgáltatások közötti feltűnő értékkülönbség pontos arányát előzetesen nem határozza meg, azt inkább bírói becslésre bízta.¹⁰⁰ Ebben a tekintetben eltér tehát az ABGB korai követelményeitől, melyek szerint az különbségnek az érték felén túl kell lennie. Amint azt az igazságos ár eszméjének történeti elemzéséből is megállapíthattuk, az értékbecslés természeténél fogva azzal jár, hogy nincs általánosan érvényes és pontosan meghatározott érték. Noha a 375. § (1) bekezdése nem tartalmaz objektív kritériumot a meghatározó különbségre nézve, az egyenlőtlenségnek nyilvánvalónak kell lennie a védelem biztosításához, ellenkező esetben a felek szerződési szabadsága sérülne. Tekintettel arra, hogy a szerződés megkötése után a dolog értéke a szolgáltatások közötti különbséget eredményező módon változhat, a szerződés megkötésének időpontja irányadó.

⁹⁹ Ahogy a római jogi rendelkezések is előírták, hogy a vételár a szerződés megkötésénél határozott, vagy meghatározható legyen, e szabályok nem vonatkoznak az aleatórius ügyletekre, ahol a felek a nem teljesen pontosan meghatározott szolgáltatások miatt tudatosan elfogadják a kölcsönös szolgáltatások értékaránytalanságának kockázatát. Szintén nem alkalmazzák azokat árverés esetén, vagy amikor a szerződés tárgyát egyedi kedvezmény alapján nyújtják. Vö. a 375. § (5) bekezdésével. A horvát jog az új LOA 2005-ös elfogadásáig sajátos módon kiterjesztette a jogintézmény alkalmazását a kereskedelmi jogi szerződésekre is, annak ellenére, hogy a felek ezeknél a szerződéseknél általában jogi személyek, akiknek szakértőként tisztában kell lenniük az áru értékével. L. J. Čuveljak: Prekomjerno oštećenje. Hrvatska pravna revija 2003. 6. sz. 37. o.

¹⁰⁰ Pontos értékarány százalékos meghatározásának mellőzése lehetővé teszi, hogy a törvény rendelkezéseit alkalmazzák egy adott ügy konkrét körülményeihez igazodva alkalmazzák, ugyanakkor hangsúlyosan megköveteli a jogalkalmazói döntések indoklását. Ennek megfelelően, például a Horvát Köztársaság Legfelsőbb Kereskedelmi Bíróságának egy döntése megalapozta a felünlíli sérelem intézményének alkalmazását egy olyan esetben, ahol az ingatlan valós értéke elérte a kialakított vételár kb. 60%-át. (PŽ-1577/92. határozat). Idézi Gorenc: i.m. 573. o.

A szolgáltatások egymáshoz viszonyított értékének feltétele mellett a törvény egy kiegészítő kritériumként megkívánja, hogy a sérelmet szenvedett fél a szerződés megkötésekor a szolgáltatás valós értékét ne ismerje, illetve arra ne is legyen lehetősége. Hangsúlyozandó, hogy e leküzdhetetlen tévedést nem idézheti elő a másik szerződő partner, hiszen az megtévesztést jelentene. Ez a sértett fél részéről fennálló tévedést (a szándék hiányát) feltételező szubjektív kritérium az antik római megoldástól eltérő középkori, továbbélő római jogra vezethető vissza. Ennek a kikötésnek az alkalmazása összhangban van azzal a követelménnyel, miszerint az ügyletkötéskor kellő gondossággal, az aktuális állapotot felmérve, az adott helyzetet ésszerűen értékelve kell eljárni.

A feltűnő értékaránytalanság következménye a szerződés felbontásának lehetősége. A sérelmet szenvedett fél egy éven belül kérheti a szerződés érvénytelenítését, mialatt a törvényhozó, a *favor negotii* elvéből kiindulva, megadja a lehetőséget a másik szerződő partnernek, hogy hatályban tartsa a szerződést, ha a szolgáltatás valós értékének megfelelő kiegészítést felajánlja. Így a hatályos szabályozás ennyiben megfelel a császári leiratban található római jogi megoldásnak, ami *facultas alternativát* garantált a vevőnek – a valós vételárra való kiegészítést, a szerződés érvénytelenítését elkerülendő.

VI. Záró megjegyzések

A klasszikus római jog a vételárra irányuló szabad alku premisszájából kiindulva nem határozott meg követelményeket az igazságos árral (*iustum pretium*) kapcsolatban, továbbá a vevő ellenszolgáltatásának az áru objektív értékével sem kellett egyeznie. Így megállapíthatjuk, hogy a maga merev, *dimida pars* követelményével csak a *Codex Iustinianusban* található két császári leirat tanúskodik az első, kezdetleges, de alapvető lépések megtételéről a szerződési szabadság és a gazdaságilag gyengébb fél védelmében alkalmazott méltányosság elve közti egyensúly megtalálása érdekében. Az igazságos ár eszme megvalósításának legfontosabb módja a római jogi *laesio enormis* szabálya volt. A történelmi fejlődés során e jogintézmény számos változáson ment keresztül, attól függően, hogy az adott állam gondoskodó törvényhozása beavatkozott-e árszabályozással a szerződéses kapcsolatba, avagy épp biztosította a felek számára a szabad, kölcsönös alku lehetőségét szerződéseiknél.

A magyar és a horvát jog középkori forrásainak – Werbőczy Tripartitumának és Ilok Statútumának – elemzése után teljes bizonyossággal állítható, hogy a középkori romanisztika tanai egy bizonyos mér-

téig hatással voltak az igazságos árról alkotott nézetek alakulására az említett jogforrásokban. Ráadásul ezek a tanítások voltaképp nagyobb befolyással bírtak Ilok Statútumára, beleértve a *ius tavernicale*-t tartalmazó központi részt is, mint magára Werbőczy Tripartitumára. Mindamellett megemlítendő, hogy az egyetemes római és kánonjogi hagyományok hatása a helyi jogok említett szegmenseiben korántsem volt teljes és átfogó. Így például a magyar és horvát jog egyáltalán nem ismerte a felentüli sérelem (*laesio enormis*) intézményét, mint a középkori, továbbélő római jog igazságos ár eszméje érvényre juttatásának legfontosabb módját. Ugyanis a római jogi szabályozástól eltérően, ahol a *iustum pretium* fogalmát alapvetően a magánjog területén alkalmazták, a magyar és horvát jog e terminust általában sajátos közjogi szabályként értelmezte. Ennek következtében elmondható, hogy a *iustum pretium* fogalmát a középkori magyar és horvát jogban sokkal szűkebb körben használták, mint a római jogi tradícióban.

Ugyan a magyar jog évszázadokon keresztül ellenállt a római jog közvetlen recepciójának, a 19. század második felétől kezdve a bírói gyakorlat és a jogtudomány számára – a feudális viszonyok fokozatos felszámolásának és a modern nemzeti polgári törvénykönyv elfogadására tett egymást követő sikertelen kísérleteknek köszönhetően – a *ius commune* fokozatosan egyfajta kiegészítő, másodlagos jogforrássá vált. Az egyetemes jogi hagyományt követve, a *iustum pretium* és a *laesio enormis* fogalmak is beépültek a jelenleg hatályos magyar polgári törvénykönyvbe. A horvát jogrendszerben a feltűnő értékaránytalanság intézményét az ABGB rendelkezései alapján hívták életre, majd a 19. század folyamán fokozatosan bevezették Horvátország egész területén. Az ABGB említett szabályai szintén a *ius commune* tanain alapultak, hatásuk pedig kétségtelenül fontos volt a hatályos horvát szerződési jog vonatkozó rendelkezéseinek megalkotásában is.

Összegzésképpen megállapítható, hogy az igazságos ár (*iustum pretium*) fogalmának hatása a magyar és a horvát jogrendszerre, azok fejlődésének valamennyi szakaszában kiváló példáját nyújtja az egyetemes jogi fogalmaknak a helyi jogrendszerekbe való fokozatos recepciójának. E tanulmány szerzői remélik, hogy az „egyetemes” és „helyi” szintek közötti kapcsolatok egy konkrét példáját bemutató, történeti és jogösszehasonlító szempontú elemzésük *per analogiam* jelentőséggel bírhat az európai jogrendszerek harmonizációjával és/vagy egységesítésével összefüggésben az „európai” és a „nemzeti” szintek egymáshoz való viszonya tárgyában folytatott vitákban is.

Környezetvédelem: jogi megközelítés

Visegrády Antal*

Ivana Tucak**

Az alsóbb és felsőbb bíróságok jogértelmező szerepe Magyarországon és Horvátországban

I. Bevezetés

A jogfejlődés lehet folyamatos és szakaszos. A folyamatos jogfejlődés a bírói tevékenység eredménye; a szakaszos fejlődés pedig a törvényhozásból adódik. A bírói gyakorlat kétségtelenül minden jogrendszerben szerepet játszik a jogi változásokban,¹ és ez alól a közép-kelet-európai régió sem kivétel.

II. A bírói gyakorlat szerepe a magyar jogtörténetben

A magyar jogfejlődés történetében mind a szokásjognak, mind az esetjognak fontos szerepet tulajdoníthatunk, és az idők során több találkozási pontról is beszélhetünk velük kapcsolatban. Az ún. *Tripartitumot* (1514), az élő feudális szokásjog gyűjteményét, amely sosem vált király által szentesített hatályos törvénné, a bíróságok kezdték az egész országban alkalmazni, és így szokás folytán jogilag kötelezővé vált. Később a *Tripartitum* a *Corpus Iuris Hungarici* (1629) részét képezte.

A bírói gyakorlat, főként a felsőbb bíróságok és közülük leginkább a Királyi Kúria gyakorlata, jelentette a szokásjog legszélesebb körű alkalmazási területét. A *Planum Tabulare* című gyűjtemény (1800), amely eljárásrendi szabályokat, a királyi tábla döntéseit, a vidéki bíróságok peres eljárási gyakorlatát, a városi bíróságok igazságszolgáltatási gyakorlatát, a földesúri bíróságok peres eljárási gyakorlatát, valamint az azokkal kapcsolatos döntéseket tartalmazta, jelentős hatással volt az igazságszolgáltatásra.

Az osztrák *Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch* (1811) nyolc éves (1853-61) magyarországi uralmát követően, az 1861-ben összehívott

* Dr. Visegrády Antal, DSc, egyetemi tanár, Jog- és Állambölcseleti Tanszék, Pécs
visegrady.antal@ajk.pte.hu

** Doc.dr.sc. Ivana Tucak, egyetemi docens, Jogelméleti Tanszék, Eszék
itucak@pravos.hr

¹ Vö. pl. René David – John E. C. Brierley: *Major Legal Systems in the World Today*. Stevens, London 1985.; Konrad Zweigert – Hein Kötz: *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts*. Mohr Siebeck, Tübingen 1971.; Jerzy Wróblewski: *The Judicial Application of Law*. Kluwer, Dordrecht – Boston – London, 1992.

Országbírói Értekezlet megalkotta az ún. *Ideiglenes törvénykezési szabályokat*. Azonban a *Tripartitum*hoz hasonlóan ezek a szabályok sem váltak hatályos törvénnyé. Valójában a bírói alkalmazás, a konkrét jogesetekben hozott döntések során váltak a jogrendszer részévé. Ekképpen a magyar bírói gyakorlat igen jelentős szerepet játszott a jogalkotásban és jogfejlesztésben, főként a *polgári jog* terén. Olyan formában foglalta egybe a szokásjogot, ahogy az 1848 előtt létezett; jogi szabályozást csak a kataszteri földnyilvántartással kapcsolatosan, valamint a fent említett *Ideiglenes szabályok* rövid rendeleteiben vezettek be, és tartottak fenn. A *kereskedelmi törvény* (1875) megalkotását követően, a bírói gyakorlat a német kereskedelmi törvénykönyv és az osztrák ABGB alapján kialakította a modern viszonyokra vonatkozó kereskedelmi jogi szabályozást. A századfordulótól kezdve a bírói gyakorlatra jelentős hatással volt a Polgári Törvénykönyvről szóló törvényjavaslat, amelynek ötödik tervezete (1928) sosem lépett hatályba, bár annak legnagyobb része a joggyakorlat folytán és szokásjogi maximaként a magyar jogrendszer részévé vált. Természetesen ez a törvénykönyv jogelveket is tartalmazott, és azt a bírói gyakorlat alakította ki, amely ebben a formában továbbélt a bírói igazságszolgáltatásban. A polgári jog jogszabályok által nem szabályozott területein a bírói gyakorlat maradt a jog forrása továbbra is egészen 1959-ig, sőt később a törvényben szabályozott kérdésekben is a bírói gyakorlat tette meg a kezdeményező lépéseket.

III. A bírói gyakorlat szerepe a mai magyar jogrendszerben

Közép-Kelet-Európában a bírói gyakorlat kétféleképpen járul hozzá a jogrendszer fejlődéséhez. Szűkebb értelemben véve, azáltal teszi ezt, hogy összhangba próbálja hozni a változó társadalmi-gazdasági viszonyokat a rájuk vonatkozó változatlan jogi szabályozással. Tágabb értelemben véve pedig a bírói gyakorlat azáltal fejleszti a jogrendszert, hogy az élet már szabályozott és változatlan viszonyait hozza összhangba az azokat nem megfelelő módon – túl szűken vagy túl tágan – tükröző jogi normákkal.² A bírói jogfejlesztés *főbb területei és formái* a jogszabályok értelmezése, konkretizálása és individualizálása, a joghézagok analógia útján való kitöltése, valamint méltányosságra való példamutatás. A bírói jogfejlesztés *eszközei* a jogszabály-értelmezés és az ún. *analogia legis* és *iuris*. A bírói gyakorlat jogfejlesztő szerepe a jogrendszer szinte minden területére és szintjére kiterjed. A bírói jogfejlesztés mechanizmusán

² L. Visegrády Antal: A bírói gyakorlat jogfejlesztő szerepe. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998.

belül különbséget tehetünk *közvetlen* és *közvetett* bírói jogfejlesztés között – mely kétféle módszert a gyakorlatban nem könnyű elhatárolni. Az előbbi lényeges jellemzője, hogy a jogfejlesztő hatás magából a bírói gyakorlatból adódik, és nemcsak a felsőbb bíróságok, hanem az alsóbb bíróságok tevékenységének is az eredménye. A közvetett modell esetében, a bírói jogfejlesztés a bírói hatóságok és a jogtudomány által, valamint az ügyészi, ügyvédi és jogi tanácsadói gyakorlatban kidolgozott megoldások eredménye. Tehát a bírói jogfejlesztést *összetett folyamatként* kell elképzelni.

A magyar jogfejlődés folyamatában a *Legfelsőbb Bíróság* elvi jelentőségű határozatai kulcsfontosságú szerepet játszanak. A *bíróságok* nem pusztán „végrehajítják”, hanem *értelmezik, alkalmazzák, s ezáltal szükségyszerűen fejlesztik is a jogot*. A *praetor ius facere non potest* római jogi elve ma is élő alaptétel, legalábbis a jogalkotásról szóló törvény alapján, formai értelemben. A konkrét esetre vonatkozóan azonban a jogi norma (annak egyes elemei), kiválasztása, értelmezése, alkalmazása tekintetében amikor ítéletet alkot, akkor valójában „esetjogot” is alkot (*praetor ius facit inter partes*). Ezért a *bíróságok állandó és egységes ítélkezési gyakorlata*, az azt kialakító „precedens értékű” eseti döntések, egyes legfelsőbb bírósági állásfoglalások jogforrás jellegű normának tekinthetők.

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 27. §-a szerint a Legfelsőbb Bíróság feladata a *bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása*, melynek ellátása körében a bíróságokra kötelező jogegységi határozatokat hoz, melyeket a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. Jogegységi eljárásnak – amit a bírósági kollégiumok is kezdeményezhetnek – a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében van helye. A Legfelsőbb Bíróság, az ítélőtáblák és a megyei bíróságok kollégiumai az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elemzik a bíróságok gyakorlatát és – jogegységi eljárás kezdeményezése nélkül is – nyilvánosság elé tárt, ám kötelezően alkalmazandó véleményt nyilváníthatnak, vagy kollégiumi állásfoglalást hoznak. Ilyen például – a teljesség igénye nélkül – a PK. 10. (10. számú polgári kollégiumi állásfoglalás), mely a közös tulajdon megszüntetése során felvetődő vitás kérdésekkel foglalkozik, a PK. 32., mely az érvénytelen szerződés miatti *integrum restitutio* kérdését, vagy a GK. 66., mely egyebek mellett a gazdálkodó szervezetek egymás közötti viszonyában a pénztartozás (tőke és késedelmi kamata) teljesítésének szabályait rendezi, de említést érdemel a KK. 2. számú

közigazgatási kollégiumi állásfoglalás is, amely az alapítványok nyilvántartásba vételekor a bíróság által szem előtt tartandó szempontokat tárgyalja.³

A vélemények és kollégiumi állásfoglalások követése az eljáró bírósági tanács számára pro forma nem kötelező, azonban *statisztikailag* bizonyítható, hogy elenyésző az ezekkel szembehelyezkedő eseti határozatok száma. Bár a „Bírósági Határozatok” illetve más kiadványok („Táblai Határozatok”) vagy az ugyancsak ítéletáblai határozatokat tartalmazó „Bírósági Döntések Tára” stb. hasábjain közzétett eseti döntések nem képezik (hivatalosan) a Legfelsőbb Bíróság által elvi kérdésekben gyakorolt irányítás részét, e határozatok iránymutató szerepe aligha vitatható. Ezek követése az alsóbb bíróságokra nézve szintén nem kötelező, viszont úgyis fogalmazhatnánk, hogy „kötelezően ajánlott”, alkalmazásukat a másodfokú bíróságok jónéven veszik, a peres felek (illetve jogi képviselőik) is beadványaikban, az eljáró bíróságok pedig döntéseikben, érvelésük alátámasztására gyakran hivatkoznak ezekre a döntésekre. A jogfejlesztő értelmezés helyett lényegében *contra legem* bírói jogalkotásnak⁴ volt minősíthető, amikor a 16. sz. Legfelsőbb Bírósági Irányelv a nem vagyoni kártérítés körében a vagylagos előfeltételeket együttes feltétellel minősítette át, (az élet „tartós vagy súlyos” elnehezülése helyett „tartós és súlyos” elnehezülést kívánt meg), és ezáltal megváltoztatta egy adott törvényhely alkalmazhatóságát.

Íme néhány statisztikai adat a Legfelsőbb Bíróság kollégiumi véleményeinek és jogegységi határozatainak számáról, 2008 és 2010 között:

- Büntető Kollégium: 31 kollégiumi vélemény és 5 jogegységi határozat;
- Közigazgatási Kollégium: 24 kollégiumi vélemény és 13 jogegységi határozat;
- Polgári Kollégium: 10 kollégiumi vélemény és 14 jogegységi határozat.

Témánk szempontjából sajátos szerepe van *az alkotmánybíróság határozatainak*. Az Alkotmánybíróság döntései a jogágak számára igen fontosak, mint például a szerződési szabadság, a titokvédelem, a jogalanyok közötti indokolatlan különbségtétel alkotmányos tilalma, a jogbiztonság követelménye témakörében. Az Alkotmánybíróság tevékenysége nem

³ Vö. Bíró György – Lenkovics Barnabás: Magyar polgári jog. Általános tanok. Miskolc 2010.

⁴ L. Jerzy Wróblewski: Interpretatio secundum, prater et contra legem. Panstwo i Prawo 1961. 4-5. sz.

jogalkalmazás, e (speciális) testület konkrét jogvitákat közvetlenül nem dönthet el, szerepe elsősorban a „*negatív jogalkotás*”, az alaptörvénybe ütköző normák hatályon kívül helyezéssel történő „kigyomlálása” (ún. normakontroll), másodsorban pedig az ún. *autentikus alkotmányértelmezés*. Az AB által „értelmezett alkotmány” közvetlenül kötelezi a bíróságokat, és ezeken keresztül közvetve magukat az eljárásban résztvevőket is.

A hatályon kívül helyező határozatok indokolása révén nem csekély az *AB jogfejlesztő szerepe* sem. Még közvetlenebb a jogfejlesztő szerep a hiánypótlásra ösztönző határozatok révén. Amennyiben ugyanis az Alkotmánybíróság (jogalkotói) „mulasztásban megnyilvánuló alkotmány-sértést” észlel, úgy – határidő megállapításával – felhívja az Országgyűlést a „hiány pótlására”. Ez volt a helyzet, amikor az Alkotmánybíróság a Ptk-nak a gazdálkodó szervezetek fogalmát megállapító 685.§ c) pontját – mivel az nem foglalta magában az egyéni vállalkozót – megsemmisítette. Gyakran előfordult az is, hogy a megalkotandó új norma tekintetében az AB közvetlenül hasznosítható *instrukciókat* is adott (ld. adatvédelem).

IV. A joggyakorlat elemzése

A továbbiakban nézzünk néhány konkrét példát a *különböző jogágakból*, először a polgári jog köréből.

1. Korábban a *kontár* által kötött vállalkozási szerződés semmissége mellett foglalt állást a bírósági gyakorlat. Ehhez képest bizonyos változásokat fedezhetünk fel az 1990-es években. Különösen iránymutatónak tekinthető az a jogeset, amelyben a Legfelsőbb Bíróság arra mutatott rá, hogy az ipargyakorlásra vonatkozó konkrét jogszabályok alapján lehet eldönteni azt, hogy a megfelelő jogosítvány hiányában a szerződést érvénytelenné minősíti-e az irányadó jogszabály. A jogosítvány hiánya még nem vonja maga után a szerződés semmisségét, ha a szerződés tárgyát képező szolgáltatás a jogszabály által nem tiltott. A társadalmi és gazdasági változásokat tükröző egyéb, új jogi szabályozással is összhangban, az ilyen szerződésből ugyanolyan jogkövetkezmények erednek, mintha a vállalkozó rendelkezett volna a megkövetelt engedéllyel, vagyis a vállalkozó szavatossági felelősséggel tartozik, a megrendelő pedig vállalkozói díjat köteles fizetni.

Hasonló bírói jogfejlesztő szerepre találunk a feltűnően nagy értékkülönbség fogalmának feltűnően nagy értékaránytalanságra változtatása során. A Ptk. 201. § (2) bekezdése alapján a szerződés érvénytelensége

csak akkor állapítható meg, ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között feltűnően nagy értékkülönbség áll fenn. A bírósági gyakorlat az „értékkülönbség” kifejezést a gyakorlatban – éppen az objektíve nem mérhető különbség miatt – az „értékaránytalanságra” váltotta fel. A Ptk.-beli szabály nem ad pontos támpontot arra vonatkozóan, hogy milyen mértékű eltérést tekinthetünk feltűnően nagyknak. A joggyakorlatra hárult és hárul ennek részletes kimunkálása, ami az e témakörben kialakult gazdag judikatúra alapján is csak általános jelleggel írható körül, vagyis konkrét százalékos mértéket mint zsinórmértéket nem lehet megállapítani, minden konkrét eset körülményeit egyedileg szükséges vizsgálni. A bírósági gyakorlat általában a 20-30%-os értékkülönbözötet még nem minősíti feltűnően aránytalannak. A forgalmi értéktől 40%-os eltérést mutató, ingatlan adásvételi szerződésben kikötött vételárat azonban már feltűnően nagy értékkülönbségnek ítélte meg a Legfelsőbb Bíróság, figyelembe véve azt is, hogy az adott ügyben nem merült fel olyan különleges körülmény, ami az ilyen mértékű aránytalanságot indokolta volna. A bírósági gyakorlat tehát szubjektív alapon, az eset összes körülményének mérlegelése alapján dönt a szolgáltatás és ellenszolgáltatás arányának feltűnően nagy különbségéről.

2. 1989. január 1-én hatályba lépett Magyarországon az 1988. évi VI. törvény a gazdasági társaságokról. Az osztrák, német és svájci joganyagok alapján nagyon rövid idő alatt megalkotott törvényt később módosítani szándékozták a kezdeti gyakorlati tapasztalatok fényében és a magyar jogi, politikai és gazdasági igények figyelembe vételével. A fentebbi törvényhozói szándék már a kezdetektől jól ismert volt a cégbíróság bírái előtt, akik éltek jogfejlesztő szerepük gyakorlásának lehetőségével.

A cégbíróságoknak ez a jogfejlesztő szerepét – amely a rendszerváltozás folytán felerősödött – figyelembe vették az 1991. évi LXV. törvénnyel módosított új társasági törvényben. Ezt illusztrálják a következő példák.⁵

A cégbíróságok működésének kezdetekor megállapításra került, hogy a tőkésített ingatlan-bérelti jog is figyelembe vehető a társasági vagyon részeként. Ezekben az esetekben a használati jogot és a bérletet apportként elfogadták és azok pénzürtékként jelentek meg az alaptőkében. Azonban ezek a rendkívüli szabályok különféle nehezen megoldható és vitás kérdéseket vetettek fel.

⁵ Vö. Visegrády Antal: *Judicial Practice as an Element of Legal Development. Rechtstheorie*1995. 3. sz.

Mivel egy gyakorlatilag soha be nem fizetett névleges bérleti díjjal számoltak a hozzájárulás értékének a kiszámításánál, a társasági vagyon már induláskor egy fiktív összeggel növekedett. Ezzel szemben általános érdek, hogy csak vagyoni értékkel rendelkező forgalomképes (szükség esetén lefoglalható) dolog lehessen elfogadható nem pénzbeli betétként [a gazdasági társaságokról szóló törvény 22. cikk (2) bekezdése]. A Legfelsőbb Bíróság ezzel a kérdéssel kapcsolatban egy meglehetősen rendkívüli ügyben hozott döntést. A tények szerint, egy alapítás alatt álló társaság vagyonát egy olyan 2600m² vízfelülettel szándékozta nem vagyoni betétként megnövelni, amely egy csónakkikötő stéghez tartozott a balatonföldvári kikötőben. A Bíróság ítéletében kimondta, hogy a Balaton természetes vízfelületének adott része nem válhat a társasági vagyon részévé a Polgári Törvénykönyv 173. § (a) pontjára tekintettel, amely szerint az állami tulajdon nem forgalomképes.

A forgalomképességet mindig a végrehajthatósággal összefüggésben kell vizsgálni, vagyis azt kell megnézni, hogy a társaságba bevitt vagyontárgyak alkalmasak-e a hitelezők kárigényének kielégítésére a társaság megszűnése esetén. A Legfelsőbb Bíróság érvelése ebben a konkrét esetben rámutatott arra, hogy a részlegesen vagy teljes mértékben átruházott használati joggal lényegében egy hivatalos engedélyt fogadnának el nem pénzbeli betétként.

A társaságba bevitt ingatlan csak akkor kerül a társaság tulajdonába, ha a tulajdonjog a társaság javára bejegyzésre kerül. Az 1991. évi LXV. törvény azt a cégbírói gyakorlatot írta elő, hogy a valamilyen joggal, mint például a haszonélvezeti joggal megterhelt ingatlan nem fogadható el betétként, és ebben a tekintetben nem jelent különbséget a jogosult fél beleegyezésének a bejelentése sem. Egy másik ilyen jog a jelzálogjog, mert annak alapján a hitelező árverésre bocsáthatja az ingatlant függetlenül attól, hogy az a társaság tőkéjéhez való hozzájárulást képez-e vagy sem. Az elidegeníthetlenség és a terhelési tilalom szintén kizáró okok.

3. A *büntetőjogban* a bírói jogfejlesztés szerepe – miután az analógia nem megengedett – szűkebb, mint más jogágakban. A konzekvens bírói gyakorlat azonban eredményezett jelentős eredményeket.⁶ Így a *folytatólágosság egységét*, amelyet az 1978. évi IV. törvény vezetett be – a bírói gyakorlat munkálta ki még a XIX. századtól. „Bírói egységnek” is nevezték. Ma a dogmatikában a folytatólágosság egysége (*delictum*

⁶ L. Balogh Ágnes – Köhalmi László: *Büntetőjog. Általános rész.* Budapest – Pécs, 2010.; – Erdősy Emil – Földvári József – Tóth Mihály: *Büntetőjog. Különös rész.* Budapest – Pécs 2007.

continuatum) a törvényhozó által alkotott, törvényi vagy mesterséges egység önálló esete. Nem igazán érthető az intézmény másfél évszázados mellőzése.

Sajátos utat járt be a *közvetett tettesség* megítélése is. Bár már az 1952-es osztrák Btk. ismerte, de Magyarországon a közvetett tettesség fogalmát a 2009. évi LXXX. tv. vezette be. De a közvetett tettességet a bírói gyakorlat a XIX. századtól folyamatosan elismerte és kitartott mellette. A fogalom mellőzésének oka minden bizonnyal az volt, miszerint tettes az, aki a bűncselekmény törvényi tényállását megvalósítja, ám a közvetett tettes a tényállás objektív elemeit nem, csak a szubjektív elemeket valósítja meg.

A bírói gyakorlat e kérdésben nem várt arra, hogy az elméleti viták nyugvópontra kerüljenek.

A BKv 10. (BK 24.) szerint, ha a terhes nő a bántalmazás során veszti el magzatát, akkor az elkövető cselekményét maradandó fogyatékossgot, súlyos egészségromlást okozó testi sértésnek *kell minősíteni*.

Örökzöld problémának értékelhetjük a *csalás és adócsalás* párhuzamoságát, elhatárolását. Jelenleg az 1/2006. BJE határozat kísérli meg a különbségtételt a két tényállás között:

„1./ Csalás bűncselekményét valósítja meg az, aki adóalanyiság nélkül, vagy adóalanyként, de valóságos gazdasági tevékenység nélkül kiállított bizonylatok alapján igényel vissza általános forgalmi adót. A jogi minősítést meghatározó kár a visszaigényelt, s visszautalt, illetőleg egyéb módon elszámolt általános forgalmi adó összege.

2./ Az adócsalás büntetést követi el az általános forgalmi adó alanya, ha – akár az általa felszámított fizetendő adóra nézve, akár más adóalany által előzetesen felszámított levonható adó összegének a feltüntetése körében – fiktív bizonylatok alapján valótlan adatokat közöl az adóhatósággal, amennyiben cselekményének az eredménye a törvényes mértékű adófizetési kötelezettség keretei között marad. A jogi minősítés alapjául szolgáló elkövetési érték az adócsökkentés összege.”

Az adócsalás törvényi szövegének a BJE. 2. pontjában írt megállapítások alapján való módosítása nem lenne hiábavaló.

Ahogy nem hiábavaló az 1/2005. BJE határozatból az a kitétel sem, hogy *sikkasztás* bűncselekményét *ingatlanra nem lehet* elkövetni.

BKv 34. (BK 93.)

„Míg a garázdaságnál megkívánt erőszakos magatartás tanúsítása nem szükségképpen feltételezi könnyű testi sértés okozását, addig vannak olyan bűncselekmények, amelyeknél nem erőszakos magatartás tanúsításáról, hanem erőszakkal való elkövetésről van szó. Az ezek törvényi tényállásában szereplő erőszak valamely személyre közvetlenül ható olyan fizikai erő kifejtése, amely az ellenállását megtöri.

Ehhez képest e bűncselekmények elkövetésénél kifejtett erőszak – szemben a garázda magatartás tanúsításával, amely ugyancsak támadó jellegű, de enyhébb fellépést jelent – a közönséges életfelfogás szerint is legtöbbször együtt jár a sértettnek könnyű testi sértés okozásával.”

Ennek eredményeként a 2008. évi LXXIX tv. 11. § (1) bek. kiegészítette a 271. §-t az erőszak fogalmának meghatározásával.

„271. § (5) E § alkalmazásában erőszakos magatartásnak minősül a más személyre gyakorolt támadó jellegű fizikai ráhatás is, abban az esetben is, ha az nem alkalmas testi sérülés okozására.”

4. A *munkajogban* megnőtt az igazságszolgáltatás szerepe (az 1992-ben kihirdetett) Munka Törvénykönyv szabályozó koncepciójának hatására. A Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiuma állásfoglalásainak segítségével a névleg hagyományos, ám tartalmukban megújult jogi intézmények egységes értelmezését próbálták kialakítani a gyakorlatban.⁷

A Munka Törvénykönyve tartalmaz új jogintézményeket is; azok megfelelő értelmezését megkönnyítette a bíróságok gyakorlata. Végül, nem szabad alábecsülnünk a Munka Törvénykönyve által nem szabályozott területeknek a joggyakorlatba történő gördülékeny bevezetését sem.

A vállalkozások más munkáltatóra történő átruházásáról szóló irányelv (Transfer Directive) koncepcióváltást mutat az Európai Unió szociális politikájában. Az irányelv lényege az ún. problémaközpontúság, vagyis, hogy kiküszöbölje azokat a veszélyeket, amelyeknek a munkavállalók a szociális politika terén ki vannak téve. Az irányelv átültetése minden egyes tagállamban heves vitákat váltott ki és még mindig sok az értelmezési probléma.

A munkáltató személyében történő változás fontos probléma a magyar munkajogban, mivel 1992-ben – a jelenlegi Munka Törvénykönyve kihirdetésének évében – privatizációs folyamat zajlott, amely szükség-

⁷ Vö. Kiss György: *Munkajog*. Osiris Kiadó, Budapest 2005.

szerűen változást hozott a munkáltató személyében. Ezt az esetet a törvényhozó nem szabályozta; úgy mondhatjuk, hogy a munkáltató személyében bekövetkezett változás kimaradt a törvényhozó által számba vett minimumkövetelmények köréből. A törvényhozó hallgatása kritikus helyzetet teremtett. 1992-ben a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiuma közzétette 154. sz. állásfoglalását, amely kísérletet tett az igazságszolgáltatásban az egységes szemlélet kialakítására.

Az állásfoglalás, az irányelvvel összhangban, világosan kimondja, hogy a munkáltató személyében bekövetkezett változás nem befolyásolja a munkaviszonyt. A korábbi munkáltatóval létesített munkaviszony a későbbi munkáltatóval fennálló munkaviszony során változatlan marad, különösen a felmondási idő és a végkielégítés tekintetében, a munkaviszonyban eltöltött időt pedig együttesen, összesítve kell számolni. A Legfelsőbb Bíróság hangsúlyozta, hogy a munkáltató személyében bekövetkezett változás nem szünteti meg a munkaviszonyt, és nem keletkezik helyette új munkaviszony, hanem a munkaviszony – megegyezésen alapuló módosítás hiányában – változatlan marad a jogutód munkáltató és a munkavállaló között.

Amennyiben a munkáltató gyakorolja a munkaszerződés rendes felmondásához való jogát, a legfontosabb, hogy azt valós érvekkel támassza alá. Ezzel az esettel a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 95. sz. állásfoglalása foglalkozik. Az állásfoglalás részletezi, hogy mi értendő valós érvek alatt és ehhez képest, mi nem tekinthető okszerű érveknek. Az állásfoglalás szerint a helyállóság követelménye azt jelenti, hogy nem megfelelő indokolás esetén a munkaviszony rendes felmondása nem elfogadható. A felmondási oknak valósnak kell lennie és abból okszerűen következnie kell, hogy a munkavállaló munkájára a továbbiakban nincs szükség, ezért a munkaviszonyt meg kell szüntetni.

Az állásfoglalás hangsúlyozza, hogy az indokolt felmondást nem lehet érvénytelennek nyilvánítani sem méltányossági alapon, sem a per tárgy-körén kívül eső körülményekre való tekintettel.

A felmondás indokolásából a munkaviszony rendes felmondással történő megszüntetése okának világosan ki kell tűnnie.

A 95. sz. állásfoglalás hangsúlyozza, hogy nem lényeges a felmondást részletesen indokolni, az azonban lényeges, hogy a munkáltató által a felmondás indokaként megnevezett okokból egyértelműen kitűnjön, hogy a munkáltatónak miért nincs szüksége a munkavállaló munkájára.

Az állásfoglalás szerint nem elégíti ki a világos indokolás követelményét a munkavállaló alkalmatlanságára való pusztán hivatkozás sem, ha abból az alkalmatlanságot jelentő konkrét ok nem állapítható meg.

V. A bírói gyakorlat szerepe a horvát jogtörténetben

A horvát-magyar államközösségben a bírói döntéseket tekinthetjük a legfontosabb jogforrásnak (*fontes iuris*).⁸ A Királyi Kúria protonotáriusa, Werbőczy István által 1514-ben megalkotott *Tripartitum opus iuris consuetudinari in clyti regni Hungariae* képezte a jogrendszer alapját. Werbőczy a *Tripartitumot* a szokásjogra alapozta, és lejegyezte a királyi bíróságok döntéseit, a királyi rendeleteket és parancsokat, valamint a királytól kapott kiváltságokat, mint a jogrendszert alkotó háromféle jogforrást.⁹

Ez a jogrendszer jelentős változásokon esett át a XIX. század második felében. 1861. április 9-én királyi rendelettel felállították a Horvátország és Szlavónia területén joghatósággal rendelkező Legfelsőbb Bíróságot – a Hétszemélyes Táblát a bán elnökletével, mivel abban az időben az igazságszolgáltató hatalom nem volt különválasztva a végrehajtó hatalomtól. Miután az igazságszolgáltatást Ivan Mažuranić bán (1873-1880) kormányzása alatt különválasztották a végrehajtó hatalomtól, 1874. február 28-án külön törvény hívta életre a Hétszemélyes Tábla elnökének tisztségét.¹⁰

Ez a bíróság mutatott rá döntéseiben a bírói gyakorlat kialakításának fontosságára, vagyis az „állandóság szükségességére”.¹¹ A Hétszemélyes Tábla 1889. április 26-i 1240. számú döntésében, amelyben „elismerte a Lajtán-túli kereskedők kereskedelmi feljegyzéseinek azonos súlyú bizonyító erejét a hazai kereskedőkével”, rámutatott, hogy az a

⁸ M. Vuković, *Interpretacija pravnih propisa [Jogszabály-értelmezés]*. Školska knjiga, Zagreb 1953. 49. o.

⁹ D. Nikolić, *Elementi sudskog prava u pravnom sistemu Srbije i Evropske unije [A bírói esetjog elemei Szerbiában és az Európai Unióban]*. 126 Zbornik Matice srpske za društvene nauke (2009) 7-15. o. L. <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0352-5732/2009/0352-57320926007N.pdf> (2013.01.29.)

¹⁰ N. Engelsfeld: *Povijest hrvatske države i prava: razdoblje od 18. do 20. stoljeća*, 3., dopunjeno izd. [A horvát állam és jog története]. Sveučilišna naklada, Zagreb 2006) 118. o. D. Čepulo: *Vladavina prava i pravna država-eurovska i hrvatska pravna tradicija i suvremeni izazovi [A joguralom és a jogállam – európai és horvát jogi tradíciók és modern kihívások]*. 51 Zbornik PFZ (2001) 1337., 1346. o.

¹¹ A Hétszemélyes Tábla döntéseiből bemutatott példák M. Vukovic-tól származnak. L. Vuković: i.m. 50.o.

tény, hogy „ritkán hivatkoznak arról szóló ítéletekre, hogy az adott bizonyítóerő érvényességi idejét az 1862. december 17-én elfogadott osztrák kereskedelmi törvényt bevezető törvény 19. vagy 20. szakaszának rendelkezései vagy a magyar-horvát kereskedelmi törvény 31. szakasza alapján kell-e értelmezni, azt jelenti, hogy nem volt egységes gyakorlat ezen a téren.”¹² Az 1892. október 20-án hozott 1221-1893 számú plenáris döntés, amelyet

„ingatlan-haszonélvezettel és nem valamely érdekelttség haszonélvezetével kapcsolatban hoztak, a következő állítást tartalmazta: el lehet képzelni, milyen szenzációt keltene az emberek és jogászok körében, ha a Hétszemélyes Tábla teljesen feladná a korábbi elvet egy teljes évig tartó gyakorlat után”.¹³

Említésre méltó, hogy az Osztrák-Magyar Monarchia idején, az abszolutizmus azon az állásponton volt, hogy a felsőbb bíróságok gyakorlata kötelező kell, hogy legyen az alsóbb bíróságokra „a deklaratív és általános ítéletek meghozatala tekintetében”, mégpedig teljesen eltérő okokból, mint az angolszász országokban.¹⁴ Mindez az akkoriban az országban uralkodó politikai helyzettel volt összefüggésben. Bár a Mažuranić reformok elvezettek az igazságszolgáltatás és a végrehajtó hatalom különválasztásához és a független államügyészi hivatal létrehozásához, ezek a megoldások nem maradtak fenn sokáig a gyakorlatban, mivel a horvát parlament már 1884-ben megszüntette a bírák állandó kinevezését.¹⁵

VI. A bírói gyakorlat szerepe a mai horvát jogrendszerben

A független Horvátország első éveiben a bírának nem tulajdonítottak kellő szerepet a jogfejlesztésben és jogalkotásban.¹⁶ Úgy tekintették,

¹² Uo. L. még E. Čimić: Rješidbe kr. Stola sedmorice [A Királyi Hétszemélyes Tábla döntései]. Zagreb 1913. 143. o.

¹³ L. Čimić: i.m. 126. o.

¹⁴ Vuković: i.m. 51.o.

¹⁵ Čepulo: i.m. 1347. o.

¹⁶ Lásd Sinisa Rodin: Interpretativna nadležnost Vrhovnog suda RH po novom Zakonu o sudovima [A Horvát Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának jogértelmező hatásköre az új bírósági törvény szerint], engedélyezett felszólalás a Zágrábi Egyetem Jogtudományi Kara és a Zágrábi Jogászklub 10. fórumán, Zagreb, 2006. április 19.,

http://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/INTERPRETATIVNA_NADLEZ

hogy a horvát bírók nem rendelkeznek „jogalkotói hatáskörrel” az esetek megoldása során.¹⁷ Az 1990. évi Alkotmánnyal ellentétben, amely liberális-demokratikus követelményeket tartalmazott, és a hatalmi ágak szétválasztásának elvét követte, a jogi kultúra a törvény betűjéhez való ragaszkodáson,¹⁸ pozitívizmuson és formalizmuson¹⁹ alapult továbbra is. E nézet szerint a „jog kizárólag törvényekből áll és ezek a törvények csak kivételes esetekben igényelnek értelmezést, és az ítéletek pusztán csak e törvények konkretizálódását jelentik”.²⁰ A jogászok nagy része úgy tekintette a bíróságokat, mint „személytelen, racionális intézményeket, amelyek képesek objektíven alkalmazni a jogszabályokat [...] A bíróságoknak nem lehet igazságügyi politikájuk, egyetlen feladatuk, hogy megoldják az egyedi eseteket az objektív jogszabályokat alkalmazva, melyek megadnak minden választ”.²¹ A bírák a törvényeket és rendeleteket tekintették a jog fő forrásának és nem hivatkoztak semmilyen más jogforrásra.²²

A horvát bírák és jogászok általában készek voltak elkerülni a jogértelmezést, más szóval, ahogy az olyan híres jogászok, mint J. Barbić állítják, ragaszkodtak minden egyes betűhöz, amelyet az Állam Törvényhozó Hivatalának ellenőrei az alkalmazandó törvényekbe foglaltak.²³

NOST_VS_RH_PO_NOVOM_ZAKONU-31-01-06.pdf, 11. o. L. még T. Čapeta: Interpretativni učinak europskog prava u članstvu i prijte članstva u EU [Az európai jog értelmező hatása az EU-tagság alatt és azt megelőzően]. 56 Zbornik PFZ 2006. 1443-1494. o.; T. Čapeta: Court, Legal Culture and EU Enlargement. 1 Croatian Yearbook of European Law & Policy 2005. 23-53. o.

¹⁷ Čapeta: Interpretativni učinak europskog prava u članstvu i prijte članstva u EU. 9. o.

¹⁸ I. Padjen: Prijedlozi promjena Ustava Republike Hrvatske 2009-2010 [Javaslatok a Horvát Köztársaság Alkotmányának megváltoztatására, 2009-2010], Okrugli stol o promjenama Ustava [Roundtable on Constitutional Changes] Zagreb, 2010. április 9. L. 551515.padjen_ustav.pdf.

¹⁹ Čapeta: Court, Legal Culture and EU Enlargement. 6. o.

²⁰ Padjen: i.m.

²¹ Čapeta: Court, Legal Culture and EU Enlargement. 8. o.

²² Čapeta: Court, Legal Culture and EU Enlargement. 9. o.

²³ L. Padjen: i.m. Jakša Barbić szerint, főként azért, mert senki sem törődik a jogrendszer integritásával. Ezért törvényeink gyakran ellentétesek az alkotmánnyal. Az utóbbi néhány évben nem találkoztam olyan törvénnyel, amely ne tartalmazott volna alkotmányellenes rendelkezést. Lehetséges, hogy a joghézagokat rendeletekkel próbáljuk kitölteni, ahol ez a törvény feladata lenne? Sőt, a rendeletek a törvénnyel ellentétes szabályozást tartalmaznak, „orvosolják” a törvényt. L. Rodin: Interpretativna ...

Mindez arra készítette az alkotmányozókat, amikor új alkotmányos rendelkezéseket fogadtak el Horvátország Európai Unióhoz történő csatlakozásának lehetővé tételére és megkönnyítésére, hogy a 2010. évi Alkotmány 118. cikk 3. bekezdésébe kifejezetten belefoglalják, hogy a bírák az Alkotmány, a jog (törvények), nemzetközi megállapodások és „más hatályos jogforrások” alapján végzik az igazságszolgáltatást. Ezt megelőzően az Alkotmány azt írta elő, hogy „a bíróságok az Alkotmány és a jog alapján végzik az igazságszolgáltatást”.²⁴ Tehát az Alkotmány különbséget tett törvény és jog között.²⁵ Az új bírósági törvény a bírói gyakorlatot is a jogforrások közé sorolja (bíróságokról szóló törvény 5. cikke).²⁶

Azt az állítást, miszerint a bíróságok alá vannak rendelve a törvényhozónak, és hogy a törvényt kizárólag nyelvi szempontból értelmezik, alátámasztja az a tény, hogy a joghézagokat nem a bírói értelmezés töltötte ki, hanem a horvát parlament irányadó értelmezése,²⁷ amit tekintélyes jogtudósok zavaró tényezőként értékelnek a törvényhozó és igazságszolgáltató hatalom különválasztása szempontjából.²⁸ A nagyszámú irányadó értelmezés a bíróságot nem egyenrangú, „eszköz szerepet betöltő” fél helyzetébe hozza a törvényhozóhoz képest.²⁹

²⁴ 2001. évi alkotmány egységes keretbe foglalt változata 117. cikk (3) bek.

²⁵ Čapeta: Court, Legal Culture and EU Enlargement. 8. o. A jog írott szabályok összességéként való felfogása nemcsak a horvát bírák, hanem a jogászok körében általában és a nagyközönség körében is elterjedt. A legjobb példa erre a „jog” kifejezés tipikus használata a médiában (mind a televízióban, mind a sajtóban), valamint a jogászok írásai, ahol úgy értelmezik, hogy *zakon*, ami „törvényt” jelent és nem úgy hogy *pravo*, ami „jogot” jelent.” Rodin szerint, a német jogi tradícióból eredő törvény és jog közötti megkülönböztetés, amely különbséget tesz *Gesetz (törvény)* és *Recht (jog)* között – teljesen elvulgarizálódott és a tételes jogi normára redukálódott. L. Rodin: Interpretativna...

²⁶ Hivatalos Lap, Narodne Novine, NN 28/2013.

²⁷ Sinisa Rodin: Diskurs i autoritarnost u europskoj i postkomunističkoj pravnoj kulturi [Diskurzus és tekintélyelvűség az európai és posztkommunista jogi kultúrában]. 42 Politička misao 2006. 41., 52. o. Rodin véleménye szerint, a törvényhozó és igazságszolgáltató hatalom közötti ilyen viszonynak a szerepmoddellje a Szovjetunióból és annak 1936. évi alkotmányából ered, ahol a *ius interpretandi* a Legfelsőbb Tanács Elnökségét illette meg.

²⁸ Padjen: i.m.

²⁹ Az irányadó értelmezés elfogadásának jogköre nem az alkotmányon alapul, hanem a Horvát Parlament eljárásrendjén. L. Rodin: Diskurs i autoritarnost u europskoj i postkomunističkoj pravnoj kulturi. 52. o.

A bírák szerepének hibás felfogását mutatja már hosszú ideje, hogy a bíróságok nem nyújtanak be alkotmányossági felülvizsgálati kérelmet, ha aggályaik merültek fel konkrét jogszabályok alkotmányosságával kapcsolatban.³⁰ Ha az illetékes horvát bíróság megállapítja, hogy egy konkrét esetben alkalmazandó törvény vagy annak egy rendelkezése nincs összhangban az Alkotmánnyal, nem áll jogában a törvény nem alkalmazása mellett dönteni,³¹ hanem fel kell függesztenie az eljárást és alkotmányossági felülvizsgálati kérelmet kell benyújtania az Alkotmánybírósághoz.³² Horvát kollégáiktól eltérően, a magyar bírák gyakran ragadják meg ezt a lehetőséget, így például a nyilvános gyülekezésről szóló magyar törvényt ezért módosították.³³ Azonban a horvát jogrendszer jelentős változásoknak néz elébe ezen a téren. Például, 2013. július 27-én a Kereskedelmi Bíróság bírójának, M. Kolakušić részletes alkotmányossági felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a pénzügyi műveletekről és a csődegyezségről szóló törvény tizenegy rendelkezése ellen.³⁴

Az ilyen kérelmek csekély gyakorisága miatt Horvátországban nem meglepő, hogy a kormányzati rendszer végrehajtó ága, pontosabban S. Linić pénzügyminiszter rendkívüli sajtókonferencián hevesen reagált erre a kérelemre, és kritikával illette a bírót, kijelentve, hogy „a bírák nem szent tehenek”.³⁵ A fenti kérelem benyújtásáról közölt információt

³⁰ Uo. A tanulmányban a szerző hangsúlyozza, hogy 2005-ig nem jegyezték fel ilyen esetet az Alkotmánybíróság gyakorlatában.

³¹ Čepeta: Court, Legal Culture and EU Enlargement. 9. o.

³² A Horvát Köztársaság Alkotmánybíróságáról szóló alkotmányos törvény 37. cikke, NN 49/02.

³³ Az erre vonatkozó információt l. <http://www.usud.hr/>, 2013. június 20.

³⁴ A pénzügyi műveletekről és a csődegyezségről szóló törvény, NN 108/2012. A törvény tizenegy rendelkezésével kapcsolatban benyújtott alkotmányossági felülvizsgálati kérelem a következő állításra alapozza a pénzügyi műveletekről és a csődegyezségről szóló törvénnyel kapcsolatos kifogást: „nem biztosít semmilyen ellenőrző mechanizmust a követelések meghatározásával kapcsolatos eljárás törvényességét illetően, ami jogellenes és alkotmányellenes rendelkezésekhez vezet.” L. <http://www.index.hr/vijesti/clanak/kolakusic-trazi-ocjenu-ustavnosti-zakona-opredstecajnoj-nagodbi-linic-on-je-taj-koji-nista-ne-zeli-rjesavati/691675.aspx> (2013.08.20.).

³⁵ Lásd „Izvanredna konferencija ministra financija 'suci nisu svete krave! A onog koji vladu optužuje za kriminal, nitko neće moći zaštititi” [A pénzügyminiszter rendkívüli sajtókonferenciája „A bírák nem szent tehenek! Akit a kormány bűncselekmény elkövetésével vádol, senki sem védheti meg”.] <http://www.jutarnji.hr/sudac-kolakusic-optužuje-vladu-da-se-bavi-kriminalom--linic-zestoko-uzvratio-na-napade/1116018/>, 2013. augusztus 20.

követően, a sajtó közzétette a miniszternek a bíróhoz intézett kritikai észrevételeit, melyek szerint a bírónak az a feladata, hogy engedelmesen alkalmazza a kormányzati rendszer végrehajtó ága által javasolt és a horvát parlament által elfogadott törvényeket. Ez az eset jól mutatja a fennálló viszonyt a törvényhozás, végrehajtás és igazságszolgáltatás között, vagyis a bíróság szerepét a jog keletkezésében.³⁶

A miniszter azzal érvelt, hogy azáltal, hogy az említett törvénnyel kapcsolatban alkotmányossági felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, „M. Kolakušić bíró azt az üzenetet közvetítette a horvát emberek felé, hogy a horvát parlament és a kormányzat végrehajtó ága bűncselekményekkel áll kapcsolatban és ezáltal az egész rendszert veszélyezteti”.³⁷ Linić szerint, a bíró vádiratot nyújtott be a parlament és a kormány ellen.³⁸ A kormányzat végrehajtó ágának a bíróság szerepéről vallott felfogását jól mutatja a miniszter azon állítása, hogy a bírák már korábban is hoztak ítéletet csődeljárásban anélkül, hogy az alkalmazandó törvény alkotmányosságát vitatták volna.³⁹ Ez az álláspont ma már meghaladottnak te-

³⁶ Rodin szerint, „[a]mikor azt említettem, hogy a jog felfogása diskurzus folytán változik, azt akartam hangsúlyozni, hogy a törvényhozó és a bíróságok fontos résztvevői ennek a diskurzusnak. Valójában a törvényhozó elfogad egy bizonyos normát és aztán arról a bíróságok értelmezésükben közlik, hogy mit jelent számukra és mi az értelme.” Rodin: Interpretativna ...

³⁷ L. <http://www.jutarnji.hr/-sudac-kolakusic-optuzuje-vladu-da-se-bavi-kriminalom--linic-zestoko-uzvratno-na-napade/1116018/> (2013.08.20.).

³⁸ Uo. A miniszter azt állította, hogy a bíró vagy az egész bírói kar érdekei húzódnak meg az efféle kérelem mögött: „Nincs pozitív véleményem az olyan bíróról, aki nem akar döntést hozni, vagy megbújik a kérelme mögött. Az ilyen ember semmit sem akar megoldani! Az a feladata, hogy ragaszkodjon a törvényhez. Ha úgy gondolta volna, hogy valamely hitelező kárt szenvedett a csődeljárás során, akkor negatív ítéletet kellett volna hoznia. Nem ezt tette, egyszerűen nem akar ítéletet hozni.” http://www.hrt.hr/index.php?id=vijesti-clanak&tx_tnews%5Btt_news%5D=217237&cHash=cdc596d0b5 (2013.07.29.). „Azt állítja (a bíró – „a szerző megjegyzése”), hogy a csődeljárás bírói hatáskörbe tartozik, a bírák tudnak a legmegfelelőbb módon foglalkozni a hitelezők jogaival. A csődegyezség nem jelent költséget a hitelezők számára, viszont a csődeljárás sok költséggel jár, a költségek meg is haladhatják a bíróság által a hitelezők számára megítélt kártérítés összegét. Mindez csak a hitelezők érdekét szolgálja?” <http://www.jutarnji.hr/-sudac-kolakusic-optuzuje-vladu-da-se-bavi-kriminalom--linic-zestoko-uzvratno-na-napade/1116018/> (2013.08.20.)

³⁹ L. <http://www.index.hr/vijesti/clanak/kolakusic-trazi-ocjenu-ustavnosti-zakona-opredstecajnoj-nagodbi-linic-on-je-taj-koji-nista-ne-zeli-rjesavati/691675.aspx> (2013.07.27.). Ez az érvelés nem állta meg a helyét a büntetőeljárásról szóló törvény esetében sem, amely 2008-tól 2012-ig volt hatályban, amikor az Alkotmánybíróság

kinthető. Bár a horvát jogrendszer törekszik az egységes jogalkalmazásra, a bírák autonóm módon hozzák döntéseiket, amely jogukat az Alkotmány és a bíróságokról szóló törvény biztosítja. Meg kell említenünk, hogy a kérelmek benyújtásával kapcsolatos tapasztalatok hiánya miatt még mindig nem tisztázott, hogy kinek áll jogában ilyen kérelmet előterjeszteni: a bírónak mint egyénnek vagy a bíróságnak mint intézménynek.⁴⁰ Eddigi gyakorlatában az Alkotmánybíróság azon a véleményen volt, hogy a bíróságnak mint intézménynek kell benyújtania a kérelmet, mely véleményt érvként használta fel a fent említett sajtókonferencián Linić miniszter, aki azt is mondta, hogy a bírónak egyéni nem áll jogában kérelmet benyújtania, hanem ezt a Kereskedelmi Bíróságnak kellett volna megtennie. A helyzetet úgy oldották meg, hogy „a kérelmet a Kereskedelmi Bíróság nyújtotta be egy konkrét bíró, M. Kolakušić bíró nevében egy konkrét esettel kapcsolatban”, amit a kérelem benyújtója érvényes eljárásnak tekintett, és amit megerősített az Alkotmánybíróság elnöke is.⁴¹ A miniszter magatartását az említett esettel kapcsolatban a horvát bírói kamara elítélte, az igazságügy-miniszter és a Horvát Köztársaság elnöke pedig a bírákra való nyomásgyakorlásként értékelte.⁴²

Mindezek ellenére, a bírói gyakorlat mint jogforrás kétségkívül egyre nagyobb jelentőségre tesz szert a bíróságok és közigazgatási testületek döntéshozatalában. A magyarországi helyzethez hasonlóan, Horvátországban is következetes jogértelmezésre törekednek az ítéletek során és a bírói döntések közzététele által. A tanulmány további fejezeteiben először a Legfelsőbb Bíróság, majd az Alkotmánybíróság jogfejlesztésben és a bírói gyakorlat egységesítésében játszott szerepével foglalkozunk.

döntésével hatályon kívül helyezte annak 43 rendelkezését. Rodin rámutatott, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozás pillanatában Horvátországnak erőfeszítéseket kell tennie, hogy harmonizálja jogi kultúráját a demokratikus pluralizmust támogató európai jogi kultúrával, amely más szerepet szán a bírói karnak és „a jogi normák állandó újraértelmezését” vonja maga után – „teljesen azonos helyzetek, amelyekben a jogot általánosan egyformán kellene alkalmazni, nem léteznek”. Rodin: Interpretativna ...

⁴⁰ L. <http://www.jutarnji.hr/branko-hrvatini---linicev-istup-nije-bio-pritisak-na-autonomiju-suda-/1116653/> (2013.07.27.).

⁴¹ L. <http://www.jutarnji.hr/sudac-kolakusic-podnio-zahtjev-ocjene-ustavnosti-zakona-o-financijskom-poslovanju-i-predstecajnoj-nagodbi/1117074/> (2013.08.20.);

⁴² Uo.

VII. A Legfelsőbb Bíróság szerepe a jogfejlesztésben és a joggyakorlat egységesítésében

A Horvát Köztársaság Alkotmányának 2010. évi módosításában a 119. cikk (1) bekezdése úgy jellemzi a Horvát Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának szerepét, hogy ez a legmagasabb szintű bíróság, amely biztosítja „az egységes jogalkalmazást és minden ember törvény előtti egyenlőségét”. A módosítást megelőzően, az Alkotmány 118. cikkének (1) bekezdése kimondta, hogy „a Horvát Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, mint a legmagasabb szintű bíróság, biztosítja az egységes jogalkalmazást és törvény előtti egyenlőséget”. Említésre méltó, hogy az egységes jogalkalmazás szoros kapcsolatban áll „a törvényesség elvének megvalósulásával” vagy a jobbiztonsággal,⁴³ amelynek megfelelően „az alany jogait jogszabályban kell rögzíteni és meghatározni azok tartalmát”.⁴⁴ A Legfelsőbb Bíróság egyéb feladatait a 2013. évi bíróságokról szóló törvény 20. cikke szabályozza, amely a következőt tartalmazza: elbírálja a Horvát Köztársaság valamennyi bírósága által hozott jogerős határozatok ellen benyújtott rendkívüli jogorvoslati kérelmeket, valamint a rendes jogorvoslati kérelmeket, amennyiben külön jogszabály ekképpen rendelkezik, eldönti a hatáskörrel kapcsolatos vitás kérdéseket, amennyiben külön jogszabály ekképpen rendelkezik, és megvitát minden a bírói gyakorlatot érintő fontos kérdést.

A Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumból, Polgári Kollégiumból, a kollégiumokon belül pedig a Bírói Gyakorlatot Figyelő, Tanulmányozó és Rögzítő Szolgálatból, valamint az Európa Tanács vagy az Európai Unió szintjén zajló bírósági döntéshozatalt Figyelő és Tanulmányozó Szolgálatból áll [43. cikk (1) bekezdés]. A Polgári Kollégium a „polgári, kereskedelmi és közigazgatási jog területeit” öleli fel [43. cikk (2) bekezdés]. A Büntető Kollégium „a büntetőjog, a szerződésen kívüli károkozás és az ügyvédekre és közjegyzőkre vonatkozó szabályozás alapján indult fegyelmi eljárások területeivel” foglalkozik [43. cikk (3) bekezdés].

A következőkben a Legfelsőbb Bíróságnak a bírói gyakorlat egységesítésében játszott szerepével foglalkozunk. Meg kell jegyezni, hogy a

⁴³ D. Aviani – D. Đerđa: Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju [Egységes jogértelmezés és jogalkalmazás, valamint a bírói gyakorlat egyedül álló szerepe a közigazgatási ítélkezési folyamatban] 49 Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 2012. 369., 372. o.

⁴³ Rodin: Interpretativna ...

⁴⁴ Uo.

horvát bírói gyakorlat hivatalosan nem minősül jogforrásnak, habár a „jogbiztonság” és az „igazságszolgáltatás hatékonysága” biztosítékának tekintik.⁴⁵ A Legfelsőbb Bíróság által harmonizált gyakorlat különösen az alsóbb bíróságok előtt kezdeményezett eljárásokra van hatással a Bíróság tekintélyénél fogva.⁴⁶ A bírói gyakorlatot a kontinentális jogrendszerhez tartozó horvát jogrendben „álláspontjainak kiválósága”, és az angol-szász rendszerektől eltérően, nem hivatalos jogi kötőereje miatt tarják tiszteletben.⁴⁷ A tekintély „a jogi kérdések tárgyalása során felhozott érvek meggyőzőerejéből” fakad.⁴⁸ Jogi és ténybeli kérdésekkel foglalkozó ítéleteik érvelésével a bíróságok – Rodin véleménye szerint – meggyőző erőt adtak a bírói gyakorlatnak,⁴⁹ és annak ellenére, hogy indokolásaik nem bírnak jogi kötőerővel az – ugyanezekkel a kérdésekkel szembesülő – alacsonyabb bíróságokra nézve, azok általában mégis követik ezeket az indokolásokat,⁵⁰ ami végeredményben elvezet az egyetemes bírói jogalkalmazáshoz.⁵¹

Tehát a horvát bíróságok kizárólag a bírói gyakorlat kifejezést használják, ellentétben más kontinentális jogrendszerekkel (mint például a magyar jogrendszer), amelyek a „precedens” kifejezést használják még a felsőbb bírósági döntésekre vonatkozóan is, ha azok „indokolására az alsóbb szintű bíróságok határozataikban hivatkoznak azok meggyőző ereje folytán”.⁵² A magyar gyakorlat különbséget tesz bírói gyakorlatra és precedensekre való hivatkozás között.⁵³

Ž. Harašić, aki a tekintélyen alapuló érvelés alkalmazását tanulmányozta a horvát jogrendszerben, kétféle a bírói gyakorlatra utaló hivatkozással találkozott a horvát bírák körében: „a döntések egy részében a bíróságok

⁴⁵ L. Strategija reforme pravosuđa [Igazságszolgáltatási Reformstratégia], www.uhs.hr/data_sve/docs/Strategija_reforme.doc, 2013. augusztus 20.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Ž. Harašić: Sudska argumentacija. Pravni fakultet u Splitu. Split 2010. 99. o.

⁴⁸ Uo.

⁴⁹ Rodin: Interpretativna ...

⁵⁰ Uo.

⁵¹ Mivel Rodin nézete szerint nincs két egyforma jogi helyzet.

⁵² Aviani – Đerđa: i.m. 387. o.

⁵³ Harašić: i.m. 99. o.

⁵³ Uo. 155. pont. Žaklina Harašić azt az állítást bizonyítja, hogy „a kontinentális jogrendszerekben a precedens kifejezés a legfelsőbb bíróságokra jellemzője”, a magyar jogtudós Pokol Béla által közzétett kutatás segítségével, amely a magyar bíróságok körében az érvelések alkalmazását vizsgálta. L. B. Pokol: Statutory Interpretation and Precedent in Hungary. 46 Osteuroparecht 2000. 3-4. 262-277. o.

csak bírói gyakorlatra hivatkoznak, a többiben pedig mind a bírói gyakorlatra, mind törvényi rendelkezésekre”. Harašić szerint, amikor a bíróság a törvényi rendelkezésekre és az esetjogra hivatkozik az „nem valódi érvelés a tekintély mellett”, és ilyen esetekben a bírói gyakorlatra való hivatkozásnak nincs nagy jelentősége: „[...] ha a bíróság nem említette volna a bírói gyakorlatot, az a döntés lényegén nem változtatott volna és a felsőbb bíróság nem helyezte volna hatályon kívül a döntést, ha kimaradt volna belőle «a bírói gyakorlat» kifejezés. Egyébként, ha a bírói gyakorlatra hivatkozás során nem történik utalás egy konkrét döntésre, az adott bíróság (kivéve, ha az felsőbb szintű bíróság) nem tudja ellenőrizni, hogy mely döntés(ek)en alapul az adott esetjog”.⁵⁴

A következetes bírói gyakorlat olyan „világos” ítéletekből keletkezik, amelyek az eljárás keretében választ adnak vitás kérdésekre. A ténybeli és jogi szempontból egységes ítélethozatalt a horvát Alkotmányban általánosan garantált igazságos tárgyaláshoz való jog biztosítékának tekintik.⁵⁵

Az egységes jogalkalmazás számos problémát vet fel Horvátországban. A törvényi megfogalmazás homályosságán és többértelműségén kívül, amely lehetőséget nyújt egy konkrét törvényi rendelkezés többféle értelmezésére és alkalmazóinak a többféle megközelítésre (a nyelvi megközelítéstől a jogalkotói szándékon alapuló megközelítésig), az egységes jogértelmezés és jogalkalmazás problémái sokszor valamely anyagi vagy eljárásjogi kérdés szabályozásának hiányából vagy nem teljes körű szabályozásából erednek. J. Barbić véleménye szerint, Horvátország nem fordít kellő figyelmet a jogrendszer egységességére a törvényhozás során, a törvényeket elhamarkodva hozzák, a jogrendszer tele van elentmondásokkal és joghézagokkal.⁵⁶

⁵⁴ Harašić: i.m. 100. o.

⁵⁵ Horvátországban különös figyelmet szentelnek az igazságos tárgyaláshoz való jog védelmének. Ezt a jogot tartalmazza az Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, és a Horvát Köztársaság Európa Tanácsához történt csatlakozása óta, ez lett a legfőbb oka az Emberi Jogok Európai Bírósága által a Horvát Köztársaság ellen indított eljárásoknak (azoknak az eseteknek a 90%-ában szerepel, ahol a Bíróság megállapította az Egyezmény megsértését. L. A. Uzelac: Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: nova praksa Europskoga suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu [Az igazságos tárgyaláshoz való jog polgári ügyekben: Az Emberi Jogok Európai Bírósága új esetjoga és annak hatása a horvát jogra és gyakorlatra] 60 Zbornik PFZ 2010. 102. o.

⁵⁶ Barbić: i.m.

A jogi szabályozás hiánya vagy nem teljes körű volta a jogalkalmazók számára jelentős szabadságot biztosít a joggyakorlat kialakítása során.⁵⁷

A bírói gyakorlat nagy jelentőséggel bír, mivel a jogértelmezéssel és jogalkalmazással kapcsolatos észrevételek gyakran a bíróságok kollégiumainak ülésén vagy egy adott bíróság összbírói értekezletén hangzanak el.⁵⁸ Ha a Legfelsőbb Bíróság hatást kíván gyakorolni a bírói gyakorlat további fejlődésére (pl. arra, hogy a bíróság egy bizonyos jogfelfogást kövessen), ezt nem szükséges egy konkrét ügyben hozott döntés által megtennie, hanem rendelkezésére állnak olyan mechanizmusok is, amelyek segítségével ezt absztrakt módon a Legfelsőbb Bíróság kollégiumi ülésein vagy közgyűlésein is megteheti függetlenül az adott ügytől.⁵⁹

A fentebb írtakkal összhangban figyelemre méltó, hogy a horvát Alkotmány szerint, a bíróságoknak autonómnak és függetlennek kell lenniük igazságszolgáltatási feladatuk ellátása során [118. cikk (2) bekezdés]. Az Alkotmány nem tartalmaz előírást arról, hogy a bírácoknak milyen értelmezési módot kell alkalmazniuk.⁶⁰ Az egyetlen korlátozás az Alkotmány 3. cikkében rögzített értékekkel kapcsolatos, amelyek az Alkotmány meghatározásában értelmezési alapként szolgálnak.⁶¹ A bíróságokról szóló törvény 27. cikk (3) bekezdése szerint, a magasabb szintű bíróságok hatáskörük gyakorlása során semmilyen módon nem befolyásolhatják az alsóbb szintű bíróságok függetlenségét és szabadságát az egyedi esetekben történő döntéshozatal során.

Az egy vagy valamennyi bíróság érdeklődésére számot tartó ügyeket a Horvát Köztársaság területén a Horvát Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának kollégiumi ülésein beszélnek meg. Ugyanez vonatkozik az egyes jogterületekkel kapcsolatos jogszabálytervezetekre is. A megbeszéléseket hozzájuk kapcsolódó vélemények követik (38. cikk (3) bekezdés).

Bírósági kollégiumi ülést vagy összbírói ülést kell összehívni, ha megállapításra kerül, hogy az egyes tanácsok és bírák között jogalkalmazással kapcsolatos felfogásbeli különbségek vannak, vagy ha egy konkrét ta-

⁵⁷ Aviani – Đerđa: i.m. 371. o.

⁵⁸ Uo.

⁵⁹ Rodin: Interpretativna ...

⁶⁰ L. Čapeta: Interpretativni učinak europskog prava u članstvu i prijte članstva u EU. 24. o.

⁶¹ Uo. „A szabadság, az egyenlőség, a nemzeti egyenjogúság, a békeszeretet, a szociális igazságosság, az emberi jogok tiszteletben tartása, a tulajdon sérthetlensége, a természet és emberi környezet megőrzése, a kormány jogai és a demokratikus többpárti rendszer a Horvát Köztársaság alkotmányos rendjének legfőbb értékei.”

nács vagy bíró eltér a korábban elfogadott jogértelmezéstől. A Legfelsőbb Bíróság, a Legfelső Kereskedelmi Bíróság, a Legfelső Közigazgatási Bíróság, a Legfelső Szabálysértési Bíróság és a megyei bíróságok összbírói értekezletein vagy kollégiumainak ülésein elfogadott jogértelmezés kötelező az azonos kollégiumhoz tartozó másodfokon eljáró bírói tanácsok és bírák számára, de más bíróságokra nézve nem kötelező [40. cikk (2) bekezdés].

A Legfelsőbb Bíróság elnöke összehívhatja a Legfelsőbb Bíróság közgyűlését, amelyen részt vehetnek a többi bíróság képviselői. A Legfelsőbb Bíróság bírói közgyűlése különösen „véleményt nyilvánít az olyan törvény- és jogszabálytervezetekkel kapcsolatban, amelyek célja, hogy szabályozzák a bíróságok működése és a bírói hatáskörök gyakorlása szempontjából releváns kérdéseket” és „instrukciókkal lássák el a bíróságokat a bírói gyakorlat figyelemmel kísérésével kapcsolatban” [47. cikk (1) és (2) bekezdés].

Mint ahogy korábban említettük, a bírósági döntések közzététele kulcsfontosságú a bírói gyakorlat egységessége szempontjából. A közzététel a bíróságok vonatkozásában az átláthatóság elvét,⁶² a polgárok tekintetében pedig a jobbiztonságot és egyenlőségét szolgálja.⁶³ Mostanáig a horvát esetjogot gyakorlatilag nem lehetett jogforrásnak tekinteni, annak tekintélyétől függetlenül, mivel az ítéleteket nem tették rendszeresen közzé.⁶⁴ A bírósági döntéseket csak időnként közzölték. Sőt nem a teljes döntést bocsátották rendelkezésre, hanem csak az ítéletnek azokat a részeit, amelyeket az adott kiadás szerkesztője lényegesnek ítélt.⁶⁵ Így a bírói gyakorlat mint jogforrás jelentőségét belátó Alkotmánybírósággal ellentétben, a rendes bíróságok ritkán vették azt figyelembe.⁶⁶ Még ma is csak a felsőbb bíróságok ítéletei hozzáférhetőek a nagyközönség számára. 2004 óta a Legfelsőbb Bíróság egy új honlapon teszi közzé ítéleteit a Közigazgatási és a Legfelső Kereskedelmi Bírósághoz hasonlóan. Az Alkotmánybíróság a Horvát Köztársaság Hivatalos Lapjában (*Narodne novine*) közli döntéseit a kezdetek óta. A Legfelső Szabálysértési Bíróság és a megyei bíróságok nem teszik szisztematikusan közzé esetjogukat.⁶⁷

⁶² Aviani – Đerđa: i.m. 388-389. o.

⁶³ L. Strategija reforme pravosuđa.

⁶⁴ Čapeta: Court, Legal Culture and EU Enlargement. 10. o.

⁶⁵ Uo.

⁶⁶ Uo.

⁶⁷ L. Strategija reforme pravosuđa.

VIII. Horvát joggyakorlati példák

Horvátország az 1990-es években más gazdasági rendszerre tért át. Az állam által irányított gazdaság kereslet-kínálat alapon működő piacgazdasággá alakult át, ami nagy hatással volt a jog minden egyes területére. E területek közül a szerzők ehelyütt elsődlegesen csak a Legfelsőbb Bíróságnak a tulajdonjogi viszonyok védelme terén, és másodsorban az új rendszerben a gazdasági bűncselekmények definiálása terén játszott szerepére utalnak majd röviden.⁶⁸

A törvények alkalmazása során a bíróságok nehézségbe ütköztek az igazgatási szervek hatásköreinek értelmezését illetően: vagyis, „hogy a törvényben előírt közigazgatási eljárás által nyújtandó védelem kizárja-e a tulajdonosok jogát a bíróság által nyújtott tulajdonjogi védelemhez vagy sem.”⁶⁹ A bíróságok ezzel a kérdéssel kifejezetten a lakásviszonyokról szóló törvény 94. cikkére tekintettel foglalkoztak, amely előre rendelkezett a közigazgatási szerv kizárólagos hatásköréről az illegális beköltözéssel kapcsolatban (a lakáshasználathoz fűződő jogról szóló érvényes döntés vagy más érvényes jogalap hiányában).⁷⁰ Azonban, ettől a kifejezett jogszabályi rendelkezéstől függetlenül, az esetjog továbbra is ragaszkodott ahhoz a kitételhez, hogy a tulajdonjogi védelem peres eljárás során történő biztosítása nem zárható ki.

A Legfelsőbb Bíróság inkább a közigazgatási szervek és a bíróságok által párhuzamosan nyújtott védelem mellett döntött.⁷¹

„A lakás átadását követelő lakástulajdonos és azon személy között fennálló viszony tekintetében, aki a lakásban érvényes jogalap nélkül pusztán azért lakik, mert egy a lakásban semmilyen tulajdonosi joggal nem rendelkező harmadik személy

⁶⁸ A tanulmánynak ez a része a Legfelsőbb Bíróság két bírájának kutatásán alapul: J. Brežanski: Zaštita prava vlasništva [A tulajdon védelme], www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/JBrežanski-Zas... (2013.0820.); M. Svedrović: Kaznena djela zloporabe položaja i ovlasti iz čl. 337. i zloporabe ovlasti u gospodarskom poslovanju iz čl. 292. KZ-a: kaznenopravni dometi jedne zakonodavne nedosljednosti [A Büntető Törvénykönyv 337. cikkében szereplő hivattal és hivatali hatalommal való visszaélés és a 292. cikkben szereplő hatalommal való visszaélés gazdasági üzleti tevékenység során bűncselekmények: A törvényhozói következetlenség hatása a büntetőjogra] 14 Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 2007. 495-574. o.

⁶⁹ Brežanski: i.m.

⁷⁰ NN 51/85, 42/86, 22/92, 70/93.

⁷¹ A horvát Legfelsőbb Bíróság 1991. január 23-i Rev 2991/90 sz. döntése

azt részére átadta, az alapvető tulajdonjogi viszonyokról és a tulajdonjog védelméről szóló törvény rendelkezései az irányadóak (az alapvető tulajdonjogi viszonyokról szóló törvény 37. cikke).”

A tulajdonjog védelme tekintetében jelentőséggel bír az Alkotmánybírósnak a fent említett törvény 94. cikkét hatályon kívül helyező döntése:

„A lakásügyi viszonyokról szóló törvény 94. cikkében rögzített adminisztratív eljárás jellegét tekintve egy sűrített és teljesen felgyorsított eljárás, amelynek az a célja, hogy haladéktalanul visszaállítsa a korábbi helyzetet, vagyis elsősorban az, hogy kilakoltassa azt a személyt, aki illegálisan költözött be a lakásba. Azonban ez az eljárás nem megfelelő abban az esetben, ha a beköltözött személy birtokában van egy olyan okirat, amely jogcímét bizonyítja, függetlenül annak vitathatóságától, mivel ebben az esetben a lakáshoz fűződő joggal kapcsolatos vitáról van szó. A lakásviszonyokról szóló törvény 94. cikke a múltból örökölt törvényhozói alkotás, amelyben minden olyan eljárási elvet, mint a törvényesség elve, az igazság kiderítésének célja, a hatékony jogorvoslathoz való jog stb., figyelmen kívül hagytak annak a túlhangsúlyozott kívánalomnak próbálva megfelelni, hogy az eljárást hatékonyra tegyék, valamint a különböző jogi helyzetek közötti különbségtétel iránti érzék hiánya folytán.”

Az Alkotmánybírósnak által ebben a döntésben kifejtett érvelés hatással volt erre a problémára, és más, tulajdonjogi viszonyokat szabályozó jogszabályok, például a kisajátítási eljárás módosításához vezetett.

Habár a büntetőjog olyan jogág, amelyben a törvényesség szigorú elve érvényesül (*nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali*), ez a terület sem mentes a megfogalmazás kétértelműségéből adódó jogértelmezési csapdától.⁷² A horvát jogrendszer, amely rendszerváltozási folyamaton ment keresztül, problémával szembesült a Büntető Törvénykönyv hivatallal és hivatali hatalommal való visszaélésről (337. cikk) és a gazdasági üzleti tevékenység során elkövetett hatalommal való visszaélésről (292. cikk) szóló rendelkezéseinek értelmezése terén. A Legfelsőbb Bíróság 1997 és 2007 között hozott egyes döntéseinek indokolása jól mutatja a bírói gyakorlat jelentőségét a fent említett bűncselekményekkel kapcsolatos új felfogás kialakításában, bár, amint azt M.

⁷² Svedrović: i.m.

Svedrović, a Legfelsőbb Bíróság bírása látja, a gyakorlat nem volt egységes ezeknek a bűncselekményeknek a lényeges elemeit illetően. Valójában, a bíróságok azzal foglalkoztak, hogy ki lehet az elkövetője ezeknek a bűncselekményeknek. A „hivatalos személy” és „felelős személy” fogalmát a Büntető Törvénykönyv 89. cikke (3) és (7) bekezdései határozták meg, és e fogalmak „az emberek széles átláthatatlan körét” foglalták magukba”.⁷³ Végül, lehet-e bűncselekmény-kísérlet alakzatban elkövetni a hatalommal való visszaélést gazdasági üzleti tevékenység során [337. cikk (3) és (4) bekezdés]?⁷⁴

IX. Az egységes jogalkalmazás iránti kérelem

2005 és 2008 között a Legfelsőbb Bíróság a horvát jogrendszer egy meglehetősen ellentmondásos jogi eszközével foglalkozott: az egységes jogalkalmazás iránti kérelemmel. Ezt a rendkívüli jogi eszközt abban az időben a bíróságokról szóló törvény 59. cikke rögzítette. Amennyiben a rendkívüli jogorvoslat nem volt engedélyezett (kisebb horderejű viták során, pl. birtokháborítás vagy a közrend és köznyugalom ellen elkövetett jogsértések esetén) és a másodfokú bíróságok különféle döntéseket hoztak ugyanazt a tényállást és jogi kérdést illetően, ez a cikk felhatalmazta az államügyészt és a felet, hogy kérelmet nyújtson be az egységes jogalkalmazás és az állampolgárok közötti egyenlőség lehetséges veszélyeztetésének kivizsgálására [59. cikk (1) bekezdés]. A kérelemmel kapcsolatos érdemi döntéshozatal a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe tartozott [59. cikk (4) bekezdés]. A Bíróságnak jogában állt felkérni a másodfokú bíróságokat, hogy benyújtsák hozzá azokat a konkrét eseteket, amelyekben ellentmondásos döntések születtek [59. cikk (5) bekezdés]. Már a kérelem érdemben történő elbírálása előtt a Legfelsőbb Bíróságnak jogában állt, háromtagú tanácsa javaslata alapján, hogy utasítsa a bíróságokat a folyamatban lévő eljárásban a döntéshozatal felfüggesztésére, amíg a Legfelsőbb Bíróság Kollégiuma döntést hoz az adott törvény egységes alkalmazásához szükséges jogi értelmezésről [59. cikk (6) bekezdés]. A Legfelsőbb Bíróság Kollégiumának jogértelmezése kötelező volt minden bíróságra nézve minden olyan eljárásban, amelyre

⁷³ Svedrović: i.m. 449. o.

⁷⁴ A Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma 2007. július 2-i ülésén a következő jogi értelmezést fogadta el: „A Büntető Törvénykönyv 337. cikke (3) és (4) bekezdésében rögzített hivatali kötelesség elleni bűncselekményt – a gazdasági üzleti tevékenység során elkövetett hatalommal való visszaélést – kísérlet alakzatban is el lehet követni.”

az adott jogértelmezés vonatkozott, és amelyben még nem hoztak jogerős ítéletet az értelmezés közzétételének időpontjáig [59. cikk (7) bekezdés]. A kérelmet egy éven belül kellett benyújtani attól az időponttól számítva, amikor a fél kézhez vette azt a döntést, amelyben az ellentmondásos törvényi rendelkezést először alkalmazták [59. cikk (8) bekezdés].

Míg néhányan úgy gondolták – anélkül, hogy álláspontjukat részletesebben megmagyarázták volna –, hogy ez a kérelem „nagyon hatékony eszköz a jogértelmezés és jogalkalmazás harmonizálására”,⁷⁵ olyan jogtudósok, mint Sinisa Rodin azt hangsúlyozták, hogy ezáltal a Legfelsőbb Bíróság „visszaható törvényhozói szerepet” kapott, és lehetősége volt közvetlenül beavatkozni a folyamatban lévő bírósági eljárásokba.⁷⁶ Rodin szerint, a „társadalmi hatalom” ilyen jellegű átrendezése a Legfelsőbb Bíróság számára előnyt adott az állampolgárokkal szemben, akiknek nem volt joguk befolyásolni, hogy a bírák hogyan hozzák meg döntéseiket a kollégiumi üléseken, valamint az alsóbb bíróságokkal szemben, mivel azok a továbbiakban már nem voltak abban a helyzetben, hogy autonóm módon értelmezhetnék volna a jogszabályokat.⁷⁷

Azonban a Legfelsőbb Bíróság nem akarta magának olyan törvényhozói címét adományozni, aki elvont módon, konkrét esetek nélkül nyilatkozzon ki jogi álláspontokat. Sőt, B. Hrvatin, a Legfelsőbb Bíróság elnöke kijelentette: „[...] a bíróságok és különösen a felsőbb bíróságok sosem voltak és lesznek törvényhozói helyzetben, az ő feladatuk az, hogy konkrét esetekben hozzanak döntéseket.”⁷⁸ 2008-ban a bíróságokról szóló törvény módosítása hatályon kívül helyezte ezt a rendkívüli jogi eszközt.⁷⁹

X. Az Alkotmánybíróság szerepe

Meg kell jegyeznünk, hogy Horvátországban az egységes jogalkalmazást elősegítik az alkotmányos panasszal kezdeményezett eljárásokban a Horvát Köztársaság Alkotmánybírósága által hozott döntések. Annak

⁷⁵ Aviani – Đerđa: i.m. 378. o.

⁷⁶ Rodin: Interpretativna

⁷⁷ Uo.

⁷⁸ A horvát Legfelsőbb Bíróság elnöke, Branko Hrvatin tanulmánya, melyet a „Nem vagyoni kártérítés” című 2010. szeptember 23-24. között Opatijában megrendezett konferencián adott elő. <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=778>, August 20 2013.

⁷⁹ A bíróságokról szóló törvény 11. cikke, NN 113/2008. Erről részletesebben l. Aviani – Đerđa: i.m. 379. o.

ellenére, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre e döntések során nem terjed ki a bírói gyakorlat egységesítésére, nem hivatalosan mégis erős hatást fejt ki ezen a téren.⁸⁰ A Legfelsőbb Bíróság és az Alkotmánybíróság hatáskörének alkotmányi meghatározása lehetőséget nyújt e hatáskörök kereszteződésére, és azok elhatárolása, Ljubić, az Alkotmánybíróság bírása szerint, nem lehetséges statikusan státuszszerűen, hanem inkább folyamatnak tekinthető.⁸¹

Az Alkotmány az Alkotmánybíróságot nem negyedik bírósági szintnek tekinti, hanem olyan testületnek, amely elsősorban arról dönt, hogy egy törvény összhangban van-e az Alkotmánnyal, vagy más jogszabályok összhangban vannak-e a törvényekkel és az Alkotmánnyal. Emellett, elbírálja az állami szervek, helyi és regionális önkormányzatok és közhatalósági hatáskörrel rendelkező jogi személyek határozatai ellen az emberi jogok és alapvető szabadságok megsértése miatt benyújtott alkotmányos panaszokat (129. cikk). Mint ahogy már a tanulmányban említettük, a horvát törvényhozást kaotikusság jellemzi,⁸² elhamarkodva fogadják el a törvényeket, az egyéb beavatkozások a törvényhozási folyamatba pedig olyan jogszabályokhoz vezetnek, amelyek tele vannak ellentmondásos szabályozással és homályos meghatározásokkal, ami az Alkotmánybíróság szerepét rendkívül fontossá teszi a horvát jogfejlődésben.⁸³

A jog értelmezése során a rendes bíróságok kötelesek figyelmet fordítani az Alkotmány által kimunkált alkotmányjog tartalmára. Az alkotmányos rendelkezések rendes bíróságok általi értelmezését az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja.⁸⁴ Az Alkotmánybíróság döntései és határozatai kötelezőek, és minden jogi és természetes személynek tiszteletben kell

⁸⁰ A horvát Alkotmánybíróság döntése: U-III-795/2004 (2004. október 27.) Erről részletesebben l. Aviani – Đerđa: i. m. 379. o.

⁸¹ D. Ljubić: Granice ustavnog sudovanja iniciranog ustavnog tužbom [Az alkotmányos panasszal kezdeményezett alkotmánybíráskodás korlátai] 50 Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 2013. 159., 163. o.

⁸² A horvát Alkotmánybíróság elnökének J. Omejec-nek az előadása a Zágráb Város Jogászklubja 178. fórumán 2013. június 20-án. Az előadás témája: „Igazságok és tévedések az Alkotmánybíróság szerepével kapcsolatban a horvát jog európaizálódása fényében”. L. <http://www.usud.hr/> (2013.08.20.)

⁸³ Példaként említhetjük J. Barbić akadémikusnak a horvát társasági törvénnyel kapcsolatos majdnem egyező kritikáját (l. a 23. lábjegyzetet), valamint Aviani és Đerđa kritikáját a közigazgatási vitákra vonatkozó horvát jogról. Aviani – Đerđa: i.m. 379. o.

⁸⁴ Ljubić: i.m. 173. o.

őket tartania [a Horvát Köztársaság Alkotmánybíróságáról szóló alkotmányos törvény 31. cikk (1) bekezdése],⁸⁵ míg „minden állami hatósági szerv és helyi és regionális önkormányzat alkotmányos és jogi hatáskörükben kötelesek végrehajtani az Alkotmánybíróság döntéseit és határozatait” [31. cikk (2) bekezdés]. A kormány az államigazgatási szerveken keresztül gondoskodik az Alkotmánybíróság döntéseinek és határozatainak végrehajtásáról [31. cikk (3) bekezdés].

Témánkkal, az egységes jogértelmezéssel és jogalkalmazással kapcsolatban azt állapíthatjuk meg az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján, hogy mindig közbe fog avatkozni, amennyiben egy megtámadott döntés önkényes vagy egyenesen ellentmond a korábbi bírói gyakorlatnak.⁸⁶ Erre a gyakorlatra jó példa az Alkotmánybíróság azon döntése, amely a 29. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes tárgyaláshoz való jog megsértésével kapcsolatos esetben született.⁸⁷ A Zágrábi Megyei Bíróság ítélete ellen benyújtott alkotmányos panaszt követően az Alkotmánybíróság által meghozott döntés azt az indokolást tartalmazta, hogy a felek jogosan várhatják el, hogy a bíróság nem kötelezi őket a teljes perköltség vagy a perköltség egy hányadának megfizetésére, ha a pert túlnyomórészt megnyerték. Ez nyilvánvalóan következik az Alkotmánybíróság döntésének következő soraiból:

„Hogy ez az értelmezés szilárd alapokon nyugszik, megerősíti az állandó esetjog (ez egy hamis tekintélyelvű érv Ž. Harašić értékelése szerint, mivel nem szerepel konkrét ítélet, és a bírói gyakorlatot együtt idézi a jogszabályi rendelkezésekkel, a szerző megjegyzése), mely szerint a károsult személy (a felperes) együtt és külön-külön is perelheti az egyetemleges felelősséggel tartozó alpereseket, és ekképpen a teljes összegű kártérítésről jogerős ítéletet szerezhet minden egyes adós ellen. Ez nem jelenti azt, hogy a felperest megilletné a teljes összegű kártérítés minden egyes alperes részéről. Annak megakadályozására, hogy a felperes megkísérelje ugyanazt a követelést többszörösen behajtani, a végrehajtási határozat lehetőséget ad az egyetemleges adósok számára, hogy fellebbezzenek a döntés ellen (ahogy a konkrét esetben hozott első-

⁸⁵ A Horvát Köztársaság Alkotmánybíróságáról szóló alkotmányos törvény 31. cikkének (1) bekezdése, NN 49/2002.

⁸⁶ Ljubić: i.m. 163. o.

⁸⁷ A horvát Alkotmánybíróság döntése: U-III-4611/2008 (2011. május 12.), NN 59/11.

fokú Pn-1956/04 ítélet 5. oldalán olvasható). A bíróság azonban nem akadályozhatja meg előre a felperes ezen kísérletét azáltal, hogy elutasítja az egyébként megalapozott keresetet arra való hivatkozással, hogy a felperes már részesült kártérítésben.” (Kiemelés a szerzőktől.)

„[...] az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a vitatott ítélet az alkalmazandó jogszabály olyan mértékű félreértelmezésén és téves alkalmazásán alapult, hogy az már önkényesnek tekinthető, és mint ilyen, alkotmányos szempontból elfogadhatatlan, vagyis a jogértelmezés és jogalkalmazás a felperes alkotmányos jogának megsértéséhez vezetett.”

Hasonlóan a Magyar Köztársaságot jellemző helyzethez, a horvát Alkotmánybíróság sem csak azáltal tölti be jogfejlesztő szerepét, hogy hatályon kívül helyezi az Alkotmánynak ellentmondó jogi rendelkezéseket, hanem azáltal is, hogy kitölti a joghézagokat⁸⁸ vagy közvetlen útbaigazításokat ad az új alkotmányos rendelkezések kidolgozásához. Ebben a tekintetben jó példa lehet az Alkotmánybíróságnak 2012. július 19-i ülésén elfogadott döntése, amely a büntetőeljárás törvény 43 rendelkezését helyezte hatályon kívül, mivel azok túlzott mértékű beavatkozást jelentettek a vádlott és a védelem jogaiba. Ebben az ítéletben a Bíróság ismertette hatásköri korlátait a Büntető Törvénykönyv felett gyakorolt ellenőrzés során, vagy amikor olyan ügyekben gyakorolja

⁸⁸ Annak ellenére, hogy e tekintetben nincs egyetértés a horvát jogtudósok között. Az Alkotmánybíróság korábbi elnöke, S. Sokol (1999-2003) a következőket jelentette ki: „A jogállamiság elve olyan cél, amely az alkotmányos értelmezés során egy konkrét esetben szilárd alapot biztosíthat arra, hogy egy konkrét jogi rendelkezést alkotmányellenesnek ítéljünk amiatt, hogy joghézag keletkezett az érintett viszony szabályozása során, mivel az ilyen szabályozás egyenlőtlenséget vagy negatív megkülönböztetést eredményez egy meghatározott csoport irányában. Véleményünk szerint ez az utolsó határ, és az Alkotmánybíróságnak, amikor a jogállamiság védelméről van szó, nem szabad ennél tovább mennie, hogy elkerülje átalakulását törvényhözóvá, és hogy teljes mértékben és a szó igazi jelentésében véve helyettesítse az utóbbit. Ennek megfelelően úgy gondoljuk, hogy az Alkotmánybíróság nem tudna közbeavatkozni, ha a törvényhozó nem szabályozna egy társadalmi viszonyt vagy viszonyokat, ami azt jelenti, hogy nincs egyetlen jogi rendelkezés sem, amelyben joghézag található, vagy amelynek köze lenne a joghézaghoz.” S. Sokol: *Ustavni sud Republike Hrvatske u zaštiti i promicanju vladavine prava* [The Constitutional Court of the Republic of Croatia in Protection and Promotion of the Rule of Law] 51 *Zbornik Pravno fakulteta u Zagrebu* 2001. 1163. o.

felülvizsgálati jogkörét, amelyek *in abstracto* ítéletet igényelnek a törvények alkotmányossága tekintetében. Az Alkotmánybíróság jelenlegi elnöke szerint ez volt az egyik legjelentősebb határozat az elmúlt 20 évben a meghozott 70000 határozat közül.⁸⁹

Ez a döntés egyértelmű gondolatokat tartalmazott az esetjognak a horvát jogrendben játszott szerepével kapcsolatban.⁹⁰

„Ennek megfelelően, az alapjog-védelemnek és a jogállamiságnak a büntető eljárással kapcsolatos törvényekben való megvalósulásához jól fejlett, egységes, szilárd és összehangolt államügyészi és bírói gyakorlatra van szükség, amely a vitatott jogi norma konkrét esetekben való alkalmazását vizsgálja a megtámadott jogi norma Alkotmánnyal való összhangjáról hozandó ítélet kapcsán. Valójában, a bírói gyakorlat az Alkotmány és az Egyezmény követelményeinek megfelelően ki tudja egészíteni a hibás jogi normát, rá tud világítani a nem pontosan meghatározott norma értelmére, vagy meg tudja határozni annak alkalmazási körét, ha azt túl tágra határozták meg. Az ilyen norma alkotmányos felülvizsgálata során az *in abstracto* gyakorlat mindig fontos marad alkotmányjogi szempontból, mivel az a jogállamiság és az alapjog-védelem szempontjából kötelező jogszabály jellegével bír.”

„Az Alkotmánybíróság feladata, hogy a nemzeti büntető eljárási jog fejlődését a demokratikus társadalom fejlődésével és az e fejlődésből adódó változásokkal összefüggésben vizsgálja. A horvát Alkotmány lényeges eleme a fejlődés és haladás. Ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány „büntető eljárásjogi” területre vonatkozó rendelkezéseinek dinamikus és fejlődésközpontú értelmezését támogatja, amely tekintettel van a megváltozott életkörülményekre és a horvát büntető eljárásjog folyamatos fejlesztésének szükségességére összhangban az irányadó európai jogi modellel és a mindenkor nemzeti büntető eljárásjogi politikával, amelynek céljait folyamatosan összhangba hozzák az országos, (európai) régiós és globális szinten zajló társadalmi változásokkal.”

Ezért az Alkotmánybíróság rávilágított „az új modell belső szerkezetére és [...] bemutatta alapvető szerkezeti hibáit és hiányosságait. A törvény-

⁸⁹ L. <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/205219/Od-150-spornih-clanaka-Ustavni-sud-ukinuo-tek-43-odredbe-ZKP-a.html> (2013.08.20.)

⁹⁰ NN 91/2012

hozó alkotmányos kötelessége ezeknek a hibáknak az orvosolása a döntés-végrehajtási folyamat során, hogy ezáltal összhangba hozza az új nemzeti büntetőeljárású modellt az Alkotmánnyal és az Egyezményvel, és hogy megvalósítsa annak állandó belső konzisztenciáját és koherenciáját”.

Mint ahogy az Alkotmánybíróság elnöke, J. Omejec hangsúlyozta:

„Az Alkotmánybíróság döntése útmutatóul szolgál a Parlament számára, hogy milyen további lépéseket tegyen a büntetőeljárásról szóló törvényben a kölcsönösen ütköző érdekek összeegyeztetésére: vagyis, hogy összhangba hozza egyfelől a hatékony vádeljárást, a közérdek és nemzetbiztonság védelmét, másfelől pedig az egyén eljárásbeli jogainak tiszteletben tartását, és az ezekben a jogokba való túlzott mértékű beavatkozás tilalmát, amely függ attól, hogy milyen bűncselekmény alapján indult meg az egyén ellen a vádeljárás [...] Most a Parlamenten a sor. Az Alkotmánybíróság már teljesítette a saját feladatát”.⁹¹

A tanulmány horvát jogrenddel foglalkozó részének a végén ismételt hangsúlyoznunk kell a bírói gyakorlat szerepében bekövetkezett fontos változást, amely Horvátország Unióhoz történt csatlakozásának az elkerülhetetlen következménye. A minden fél számára való hozzáférhetőség, átláthatóság és stabilitás követelményén túl, a gyakorlat a horvát jogrendszerben új jelentőségre tesz majd szert a horvát jogi hagyománytól teljesen eltérő európai jog alkalmazása során.⁹² A bírácoknak meg kell majd tanulniuk, hogy hogyan értelmezzék a jogi rendelkezéseket teleológiai, és ennek megfelelően hogyan töltsék ki a joghézagokat és oldják meg a nem egyértelmű jogi helyzeteket.⁹³ Az Alkotmánybíróság elnökének, J. Omejecnek a Zágráb Város Jogászklubja által szervezett fórumon kifejtett véleménye szerint a horvát bírák rossz helyzete főként a „szöveg szerinti és nyelvtani pozitívista elemzés béklyójából” adódott.⁹⁴

⁹¹ L. <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/205219/Od-150-spornih-clanaka-Ustavni-sud-ukinuo-tek-43-odredbe-ZKP-a.html>

⁹² L. Strategija reforme pravosuđa.

⁹³ Uo. L. még Hrvatini: i.m.

⁹⁴ L. a 82. lábjegyzetet.

X. Összegzés

Az angolszász és kontinentális bírói jogalkotás közötti főbb különbségek a következőképpen foglalhatók össze.

1. *A jogi dogmatika általi feldolgozás szerepe.*⁹⁵ Ahogy a törvények kidolgozása és alkalmazása jogi dogmatikai fogalmi rendszerezésen alapul a kontinentális rendszerben, úgy a jogtudósok tevékenysége belecsövéződik a precedensek hatásába is. A felsőbb bíróságok döntéseinek folyamatos kommentálása, a kulcsfontosságú ítéletek kiemelése és eszszékben való feldolgozása döntő szerepet játszanak abban, hogy mely precedenseknek lesz nagyobb körben hatása és melyek halványulnak el a későbbiekben.

2. *Beszámolás a precedensekről a tények tömör összefoglalásával.* Ennek és a kontinentális-római jogi kultúrának az eredményeképpen, a precedensek követése inkább elvont szabályok követésében nyilvánul meg, mint a tények alapos és részletes feldolgozásán alapuló jogi álláspontok követésében.

3. *A bírói gyakorlat követése egyedi precedensek helyett.*⁹⁶

4. Az elmúlt évtizedekben, az *értelmező precedensek* meglehetősen fontos szerepre tettek szert a kontinentális országok jogrendszereiben: ugyanis az esetjog növekvő szerepe az értelmező precedensek körének bővüléséhez vezetett, nem pedig az elsősorban szabályozó precedensek megjelenéséhez.

Végül, felmerül a kérdés: hogyan kell értékelni a bírói jogfejlesztést a jog hatékonysága szempontjából?⁹⁷ Erre a kérdésre válaszolva, hasznos a jogelmélet által feltárt összefüggésből kiindulni: vagyis abból, hogy a törvényhozás optimális volta képezi a jogszabályok hatékony végrehajtásának alapját. Ez arra enged következtetni, hogy a jog hatékonysága szintén a törvényhozás terének függvénye. Ez azonban nem igaz abszolút értelemben, mivel a bírói szervek jogfejlesztő tevékenysége lehető-

⁹⁵ Vö. Lech Morawski – Marek Zirk – Sadowski: Precedent in Poland. In D.N. McCormick – R.S. Summers (eds.): *Interpreting Precedents*. Ashgate, Dartmouth 1997.; Robert Alexy – Rolf Dreier: Precedent in the Federal Republic of Germany. In D.N. McCormick – R.S. Summers (eds.): *Interpreting Precedents*. Ashgate, Dartmouth 1997.; Massimo la Torre – Michele Taruffo: Precedent in Italy. In D.N. McCormick – R.S. Summers (eds.): *Interpreting Precedents*. Ashgate, Dartmouth 1997.

⁹⁶ Vö. pl. Pokol Béla: *Jogelmélet*. Századvég Kiadó, Budapest 2005.

⁹⁷ Visegrády Antal: Zur Effektivität des Rechts. *Legal Philosophy: General Aspects*. ARSP-Beiheft 82., Stuttgart 2002

séget ad a törvényhozás hibáinak kijavítására mind technikai, mind tartalmi szempontból, és szintúgy lehetővé teszi a jogi normák és az alapjukat képező társadalmi viszonyok közötti összhang kialakítását. Így a bírói jogfejlesztés nemcsak javít a hatályos jogon, hanem az igazságszolgáltatási tevékenységet is jobban zökkenőmentessé és gördülékenyebbé teszi a jogszabályok konkrét esetekre való alkalmazásával.

A fentebbiekből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a bírói gyakorlat – jogfejlesztő szerepénél fogva – nagymértékben hozzájárulhat a jog hatékonyságának növeléséhez. Kutatásunk új szempontból világította meg a bírói gyakorlat és törvényhozás kapcsolatát. A bírói gyakorlat, egyrészt *de lege ferenda szerepet* tölt be a törvényhozás irányában: rámutat, hogy milyen szempontból bomlott meg az összhang a jogszabályok és az azok alapjául szolgáló társadalmi viszonyok között. Így a bírói gyakorlat felhívja a figyelmet új jogszabályok alkotásának vagy a régebbi jogszabályok módosításának szükségességére. Ugyanakkor, a bírói szervek *segítik is a törvényhozást* azzal, hogy ideiglenes megoldásokat „kínálnak” az igazságszolgáltatás során a törvényekkel kapcsolatban felmerülő problémákra, és a megfogalmazott jogelveket, amelyeket időnként normaszzerű velősség jellemez, más fontos információkkal együtt lényeges, az életviszonyokkal összhangban lévő bizonyítékként lehet mérlegelni. Hogy megértsük ezeknek a jogi szabályozás irányát és tartalmát előrevetítő megoldási lehetőségeknek az értékét és jelentőségét, megnéztünk több példát is, amelyek azt mutatják, hogy a bírói gyakorlat által kidolgozott jogelvek többnyire egy az egyben jogi normákká válnak a törvényt módosítások során. Még ha ezek a bírói szervek által javasolt jogelvek nem is azonosak a kész jogszabályokkal, akkor is *modellként* szolgálnak a szabályozás megalkotása során.

Mivel a törvényhozó szabadon eldöntheti, hogy megvalósítja-e ezeket a modelleket vagy sem, a bírói gyakorlat – jogfejlesztő szerepe által – úgy tűnhet, hogy gyengíti a törvényhozási folyamatot. Természetesen ez nem így van, hiszen végül a törvényhozó dönt arról, hogy a bírói gyakorlat által kidolgozott jogelvet jogi normává emeli-e vagy sem. A törvényhozás rendszerint felhasználja a bírói jogfejlesztés eredményét, más esetekben szándékosan eltér a javasolt megoldásoktól, ezáltal *ellenőrzést gyakorol* felette.

Reméljük, sikerült bebizonyítanunk, hogy *a közép- és kelet-európai jogrendszerekben* a bírói jogfejlesztés nem tekinthető ártalmas folyamatnak, sőt ellenkezőleg, szükséges és kívánatos jelenség, amely könnyíti a törvényhozó terhein azáltal, hogy a jog életviszonyokhoz való

kapcsolatát természetesebbé és valóságosabbá teszi, anélkül, hogy csökkenené magának a törvényhozásnak a szerepét és jelentőségét. Ennek az állításnak a helytállóságát jól mutatja, hogy a törvénykönyvekben már számolnak a jogelvekkel és a bírói gyakorlattal. Mindezek alapján, úgy gondoljuk, hogy a közép- és kelet-európai jogrendszerek perspektíváját a *törvényhozói és bírói jogfejlesztés tudatos vegyítése* jelenti.

Kecskés László*
Kovács Kolos**
Mirela Župan***

A szennyező fizet (?) – Kártérítés a határon átnyúló környezeti károkért

I. Bevezetés

A környezetszennyezés okai különbözők lehetnek, azonban mindegyik visszavezethető az emberi tevékenységre vagy mulasztásra. Az intenzív gazdasági és mezőgazdasági tevékenység gyakran vezet környezeti következményekkel járó balesetekhez, hatást gyakorolva a természeti erőforrásokra, mezőgazdasági ültetvényekre, az állatok és emberek egészségi állapotára. Az ilyen károk nem kerülhetők el adminisztratív határok felállításával vagy az állami szuverenitás territoriális felosztásával;¹ épp ellenkezőleg – az ilyen típusú károkozás könnyen átlépi az országhatárokat, és olyan helyzetet idéz elő, amelyben az egyik országban felmerülő károkozó esemény akár számos ország területén bekövetkező kárra is vezethet.² Ebből akár arra is következtethetnénk, hogy egy határon átnyúló környezetszennyezés leginkább a szomszédos országok esetében fordul elő és végső soron csak az adott régióba tartozó államokat érinti. Ezt cáfolandó vegyünk egy szemléletes példát, amelyben a Duna németországi felső szakaszán kémiai szennyezés történik, amely súlyos környezeti károkat okoz a Duna egész alsóbb folyamszakaszának régiójában: Ausztriában, Magyarországon, Horvátországban, Szerbiában.

A tanulmány a „szennyező fizet elv”-nek a határon átnyúló környezeti károkozások rendezésében betöltött szerepével foglalkozik. A témát két elkülönülő jogi területre összpontosítva dolgoztuk fel. Először is a nemzetközi környezeti jog egyik meghatározó alapelvével, a „szennyező

* Dr. Kecskés László, DSc, egyetemi tanár, Polgári Jogi Tanszék, Pécs, kecskes.laszlo@ajk.pte.hu

** Dr. Kovács Kolos, tanársegéd, Polgári Jogi Tanszék, Pécs, kovacs.kolos@ajk.pte.hu

*** Doc.dr.sc. Mirela Župan, PhD, egyetemi docens, Nemzetközi Magánjogi Tanszék, Eszék, mzupan@pravos.hr

¹ La responsabilité en droit international en cas de dommages causés à l'environnement. Yearbook of the Institute of International Law. Session Strasbourg 1997. Vol. 67/II. 486-513. o.

² Ch. Von Bar: Environmental damage in Private International Law. Recueil des Cours Vol. 269. 1997. 291. o.

fizet” elvvel és annak az Európai Unió jogára gyakorolt hatásával foglalkozunk. Ebben a fejezetben felvázoljuk a szennyező fizet elvének főbb jellemzőit, különös tekintettel a közgazdasági hátterére, ezen túlmenően pedig röviden ismertetjük az elv EU *acquis*-n belüli fejlődését és az EU polgári jogi felelősségi rendszerére gyakorolt hatását.

Majd ezt követően a határon átnyúló környezeti károkozások jogi rendezésével foglalkozunk. Ebben a részben ismertetjük a vonatkozó jogforrásokat (az Európai Unió jogalkotására koncentrálva), majd pedig a határon átnyúló szerződésen kívüli károkozásokra leggyakrabban alkalmazott jogtechnikai módszerekkel foglalkozunk: a jogválasztással és a nemzetközi polgári eljárásjoggal. Elsődleges célunk az, hogy az Európai Unió jogának vizsgálatával a másodlagos joganyagból levezetett, konkrét jogalkalmazásra vonatkozó összképet tudjunk nyújtani, amely alkalmazható lenne egy Magyarország és Horvátország között felmerülő lehetséges környezeti károkozásra.

Az előzőekben tárgyalt jogi kérdésekre vonatkozó fő megállapítások a tanulmány végén, az európai környezeti károk rendezésének alapjaival és gyakorlati alkalmazásával foglalkozó utolsó részben közösen kerülnek értékelésre.

II. A szennyező fizet elv és annak hatása az EU jogára

1. A szennyező fizet elv jellemzése

A szennyező fizet elv jogi kötőerő nélküli politikai deklarációként indult. Az elv alkotmányos alapját a tiszta környezethez való jogban találhatjuk meg. Ez az alapvető jog azt a kötelezettséget keletkezteti az állam oldalán, hogy védje állampolgárait. Azonban kérdéses, hogy vajon az ilyen elvek vagy szociális jogok értelmezhetők-e olyan anyagi jogokként is, amelyek egyúttal az állampolgárok által a bíróság előtt ki is kényszeríthetőek. Néhányan úgy tekintenek a tiszta környezethez való jogra, mint a politikai döntések által meghatározott egyezményektől függetlenül létező emberi jogra vagy természetjogra. Végül, a szennyező fizet elve egyre inkább különböző típusú jogforrásokban fedezhető fel (vagy néhányan mondhatnák „egyre kevésbé”), és nem egy megzabolázhatatlan emberi jog grandiózus alkotmányos kinyilvánításaként.³

³ I. Mann: A Comparative Study of the Polluter Pays Principle and its International Normative Effect on Pollutive Processes. Forbes Hare, British Virgin Islands 2009. 3. o., www.consulegis.com (2013.06.10.)

A szennyező fizet elve jogi kontextusban először a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) által közzétett dokumentumban jelent meg.⁴ Ez a dokumentum a következő ajánlást tartalmazza:

„[a] környezetszennyezés megelőzése költségeinek az elosztására és a szükséges környezeti erőforrások ésszerű felhasználását ösztönző, valamint a nemzetközi kereskedelemben és beruházásokban jelentkező torzulások elkerülését biztosító ellenőrzési intézkedésekre alkalmazott elv az úgynevezett «szennyező fizet elve». Ez az elv azt fejezi ki, hogy a szennyezőnek kell viselnie a hatóságok által a környezet elfogadható állapotának biztosítása céljából alkalmazott fentebb említett intézkedések végrehajtásából eredő költségeket. Más szavakkal, ezen intézkedések költsége meg kell, hogy jelenjen azon termékek és szolgáltatások árában, amelyek a gyártás és/vagy fogyasztás során szennyezést okoznak. Az ilyen intézkedéseket nem kísérheti olyan állami támogatás, amely jelentős eltéréseket okozna a nemzetközi kereskedelem és beruházás terén.”⁵

Az OECD ajánlást követően az elv számos környezeti joggal kapcsolatos nemzetközi jogi dokumentumban megjelent. Például az alapelv meghatározó szerepet játszott az Európai Közösség jogának és politikájának alakulásában. 1992-ben az Egyesült Nemzetek Környezet és Fejlődés Konferenciájának a Környezetről és a Fejlődésről szóló Riói Nyilatkozata tartalmazta az elvet,⁶ amely Nyilatkozat

„a nemzetközi jogtudomány olyan eszköze, amely kifejezésre juttatja az egész világra szóló fenntartható fejlődés elérését célzó rendelkezéseket és előírásokat.”⁷

⁴ OECD Acts: Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies (az Ajánlást 1972. május 26-án fogadták el) C(72)128 (a továbbiakban OECD Acts), http://www.tradeenvironment.eu/uploads/OCDE_GD_92_81.pdf (2013.06.10)

⁵ OECD Acts, A cikk 4 a) pontja

⁶ Egyesült Nemzetek Környezet és Fejlődés Konferenciájának a Környezetről és a Fejlődésről szóló Riói Nyilatkozata, U.N. Doc. A/CONF. 151/5/Rev.1. 1992., <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm> (2013.06.10.)

⁷ J. Batt – D. C. Short: The Jurisprudence of the 1992 Rio Declaration on Environment and Development: A Law, Science, and Policy Explication of Certain Aspects of the United Nations Conference on Environment and Development. *Journal of Natural Resources and Environmental Law*. 1992-1993. 8. sz. 229-230. o.

A Riói Nyilatkozat 16. Elve szerint a nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.

A szennyező fizet elvének a környezeti jog alapvető elveire vonatkozó egyik legfontosabb és legnagyobb hatású nemzetközi egyezménybe történő felvétele jól mutatja az elv környezeti felelősségi rezsim területén világszerte betöltött fontos szerepét.⁸

2001-ben, az OECD Mezőgazdasági és Környezeti Közös Munkacsoportja megállapította, hogy egy új és kibővített tartalmú „szennyező fizet elv”-nek a következőt kellene nyújtania:

„[...] a szennyezőnek felelősséget kellene vállalnia az okozott környezeti károkért és viselnie kellene a környezetszennyezés megelőzésére irányuló intézkedésekből származó költségeket vagy fizetnie kellene a környezet állapotának károsításáért ott, ahol a fogyasztási vagy a gyártási tevékenységek által okozott környezeti kárt nem fedezik tulajdoni jogok.”⁹

Látható, hogy a szennyező fizet elve törekszik arra, hogy fedezze a baleset-megelőzés költségeit, valamint arra, hogy „internalizálja” a balesetekből származó környezeti költségeket. A szennyező fizet elvet kezdetben a forrásallokáció maximalására kialakított teóriaként fogták fel. Azóta már a környezetszennyezés csökkentésére és ellenőrzésére irányuló lehetséges mechanizmusként ismerik el.¹⁰

Az eredeti javaslat értelmében a szennyező fizet elv nem egy felelősségi alapelv, sokkal inkább a környezetszennyezés kontrollja költségeinek az allokációja. Ahhoz, hogy világosan értsük a szennyező fizet elv működését, és azt, hogy a nemzetközi jog és politika eszközeként mit védelmez, szükséges, hogy megkülönböztessük az egyes károk csökkentésé-

⁸ E. T. Larson: Why Environmental Liability Regimes in the United States, the European Community, and Japan Have Grown Synonymous the Polluter Pays Principle. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. 2005. 38. sz. 546. o.

⁹ OECD ENV/EPOC(2000)13/REV3, 17. §. Az OECD Környezetért felelős minisztereinek 2001. május 16-án tartott találkozásán fogadták el.

¹⁰ Mann: i.m. 5. o. L. még: U. Kettlewell: The Answer to Global Pollution? A Critical Examination of the Problems and Potential of the Polluter Pays Principle. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*. 1992. 3. sz. 431. o.

ért viselt felelősség értékelését a széleskörű megelőző intézkedések költségeinek allokációjától.¹¹

A környezetszennyezés közgazdasági fogalmakkal leírva nem jelent mást, mint helytelen költségallokációt. Ez valósul meg akkor, amikor egy erőforrás (például víz vagy levegő) költsége nem jelenik meg teljesen a termék árában.¹² Az ilyen helytelen költségallokáció kezdetben azon az általános hiten alapult, hogy sem a levegő, sem a víz nem szűkös erőforrás, és ezért ezek használata mindenkinek ingyenes. A gyártók egyszerűen csak áthárították az erőforrások jövőbeli használóira a levegő és a víz használatának hulladékkezelési költségeit.¹³

Manapság már a legtöbb társadalom felismerte, hogy a levegő vagy a víz használata épp úgy költségeket von maga után, mint bármely más erőforrás használata, ezért az ilyen költségek allokációjával foglalkozni kell.¹⁴ Azonban ameddig az ösztönző tényezők nem elegendőek arra, hogy motiválják a szennyezőket az ilyen költségeik internalizációjára, addig a teljes gyártási költségek nem fognak tükröződni a termékek árában. A költségek megfelelő allokációjának kudarca a túltermelést segíti elő, ami viszont végül elvezet a „piac kudarcához”. Ez a kudarc, amennyiben nem kerül kiigazításra, úgy különböző környezetszennyezési problémákhoz, mint a levegő-, víz-, szilárd hulladék-, zaj-, mérgező szennyezéshez fog vezetni. Közgazdászokra hivatkozva, „a logikus módja annak, hogy korrigáljuk az ilyen «piaci kudarcot» az az, hogy biztosítjuk, hogy az ilyen külső költségeket – mint a környezetszennyezés okozta kár – megfelelően kifizetik. Ezt az elvet általánosan a «külső költségek internalizációjának» elméleteként ismerjük,¹⁵ amely a szennyező fizet elv alapját képezi.

¹¹ S. E. Gaines: *The Polluter-Pays Principle: From Economic Equity to Environmental Ethos*. Texas International Law Journal. 1991. 26. sz. 468. o.

¹² K. R. Reed: *Economic Incentives for Pollution Abatement: Applying Theory to Practice*. Arizona Law Review. 1970. 12. sz. 511. o., 513-514. o.

¹³ Kettlewell: i.m. 431. o.

¹⁴ Kecskés András: *Felelős társaságirányítás (Corporate Governance)*. Hvg-Orac, Budapest 2011. 43-59. o.; András Kecskés: *The Legal Theory of Stakeholder Protection*. JURA 2010. 1. sz.; Kecskés András: *Részvényárák mindenek felett? Érdekszférák a vállalatiirányítás jogában*. In *Emlékkönyv Román László születésének 80. évfordulójára*. Pécs 2008. pp. 215-234.

¹⁵ J. Barde: *National and International Policy Alternatives for Environmental Control and Their Economic Implications*. In I. Walter (ed.): *Studies in International Environmental Economics*. John Wiley and Sons, New York 1976. 138. o.

Gyakorlati megközelítésben ez azt jelenti, hogy ha a szennyezőket arra kérték, hogy fizessék meg a teljes környezetszennyezési kárt (teljes internalizáció), úgy azok először a szennyezés – kormány által meghatározott – optimális szintre csökkentéséhez szükséges költségeket fizetnének, és majd csak ezután fizetnék ki a fennmaradó környezetszennyezési kár. Felmerül a kérdés, hogy vajon a környezetszennyezési költségek teljes vagy a részleges internalizációja a követelmény, amely viszont függ a szennyező fizet elvet alkalmazó kormányzati szerv környezeti politikájától.¹⁶

A szennyező fizet elvet, mint nemzetközi jogot alkalmazták a jól ismert *Trail Smelter* választottbíróági ítéletben, amely ítélet kötelezte Kanadát, hogy fizessen kártérítést az Egyesült Államoknak egy kanadai légszennyezési forrásból származó károkért. Az ítélet Kanadától még azt is megkövetelte, hogy a nemzetközi jog szabályai szerint tegyen megfelelő lépéseket a szennyezés csökkentésére, hogy elkerülje a további károkat.¹⁷ Az *Európa Tanács* egy hasonló felelősségi-alapú doktrínát állított fel, amikor 1968-ban deklaráta, hogy a környezetszennyezési kontroll költségeit a szennyezőnek kell viselnie, bárki is volt az.¹⁸ Környezeti ügyekben a jognak egyensúlyra kell törekednie a szennyezéstől mentes környezethez való jog érvényesülése, valamint a környezetre nézve bizonyos szennyezéssel járó jogszerű tevékenységekhez fűződő jog között. A felelősségi elv nem csupán megállapítja a jogi felelősséget a szennyezés forrására, hogy fizessen az ártatlan áldozatoknak okozott károkért, hanem az ilyen forrástól még azt is megköveteli, hogy saját költségén csökkentse a szennyezést annak érdekében, hogy visszaszorítsa annak az érintettekre gyakorolt hatását egy szociálisan és jogilag elfogadható szintre.¹⁹

Mivel az egyéni felelősség nem elég hatékony, ha a szennyezési probléma kiterjedt, így a kormányok általánossá tették a szennyezés csökkentésének kötelezettségét azáltal, hogy jogszabályokban limitálták a szennyezés mértékét. Az egyéni esetektől a nemzeti programokig haladva a költségviselés kérdése a nemzeti gazdaságon belüli költségallokáció kérdésévé vált: ki fizet a szennyezés ellenőrzés alatt tartásáért? Az egyik

¹⁶ Kettlewell: i.m. 431-433. o.

¹⁷ *Trail Smelter* (United States v. Canada), Special Arbitral Tribunal 3 U.N. Representative International Arbitral Awards 1905 (1941) (végső döntés)

¹⁸ Az Európa Tanács Légszennyezés kontrolljáról szóló Nyilatkozata. 1968. március 8. Resolution (68) 4, Strasbourg 1968.

¹⁹ Gaines: i.m. 468-469. o.

nyilvánvaló válasz az, hogy mindegyik szennyező viseli a csökkentésből fakadó költségeket, mintegy az üzleti tevékenység folytatásának költségét. Ez a klasszikus modell a költségek úgynevezett „internalizációja”: a gyártó környezetszennyezési kontrollba történő befektetése számviteli- leg azokat a költségeket fogja jelenteni, amelyeket korábban térítésmentesen okozott harmadik feleknek. A költség-internalizáció kérdésköre még messze jár attól, hogy egy választ tudjunk adni a problémára. Különböző okokból az államok talán (és ismételten) majd úgy döntenek, hogy a közösségnek kell viselnie a környezetszennyezési kontroll költségeinek egészét vagy egy részét, vagy legalább is segítik a szennyezőket valamilyen technikai vagy pénzügyi támogatással. Az Európa Tanács fentebb idézett 1968-as döntésében deklarálta, hogy a szennyező forrásoknak kell viselniük a környezetszennyezési kontroll költségeit, továbbá megállapította azt is, hogy „ez azonban nem zárja ki a Hatóságok által nyújtott segítséget”.²⁰ Ez az a helyzet, amelyre a szennyező fizet elv ellentétes választ ad. A legtöbb esetben azonban elve kizárja az állami támogatást és inkább a költség-internalizáció „szigorú” felfogását választja.²¹

A környezetszennyezési ügyek globális természetére tekintettel az a korábbi uralkodó álláspont már nem tartható fenn a továbbiakban, hogy az egyes kormányok csak pusztán meghatározzák annak a mértékét, hogy melyik szennyezés-csökkentési és maradvány-szennyezési költségeket kell internalizálni. Ehelyett tudósok egyre növekvő számban gondolják úgy, hogy a kormányoknak meg kellene követelniük a szennyezők általi költség-internalizációt, hogy elérjék a „szennyezés optimális szintjét”.²²

2. A szennyező fizet elv és az EU jog

Az Európai Unióban a szennyező fizet elv elfogadása és alkalmazása iránti igény egyaránt növekszik. Az Európai Unió felszólítja a környezet-szennyezésért felelősöket, hogy viseljék a szennyezés megelőzésének és csökkentésének költségeit, amikor is kimondja, hogy „*a környezet védelme elviekben nem függhet olyan politikáktól, amelyek támogatásokon és segítyen alapulnak, valamint amelyek a környezetszennyezés*

²⁰ Az Európa Tanács Légszennyezés kontrolljáról szóló Nyilatkozata

²¹ Gaines: i.m. 469. o.

²² Larson: i.m. 548. o.

elleni harc terheit a Közösségre helyezik.”²³ Az Európai Unió hisz abban, hogy a környezeti szennyeződések csökkentése költségeinek a magánszektorra történő allokációja kényszeríteni fogja majd a piaci árakat, hogy a gyártás úgynevezett szociális költségeihez még közelebb legyenek. Ez a jelenség erősítőleg hathat majd a környezetszennyezés csökkentésére azáltal, hogy visszafogja a szennyezés-intenzív termékek fogyasztását.

2.1. A környezeti felelősségről szóló Fehér Könyv

Az Európai Bizottság előrelépett a Közösség környezeti kárfelelősségi rezsimjének fejlődése terén, amikor elfogadta a környezeti felelősséggel foglalkozó Fehér Könyvet.²⁴ A Fehér Könyv céljai közül az egyik, annak meghatározása volt, hogy a szennyező fizet elvet miként lehet a legjobban alkalmazni a Közösség környezeti politikájának előmozdítása terén.²⁵

1993 májusában a Bizottság közzétette a környezeti károk megtérítésére vonatkozó *Zöld Könyvet*. 1994 áprilisában az Európai Parlament elfogadott egy határozatot, amelyben felhívta a Bizottságot, hogy nyújtson be „egy, a [jövőbeli] környezeti károkért viselt magánjogi felelősségre vonatkozó irányelv tervezetét.”²⁶ Azóta a környezeti felelősség témája többször felmerült a Parlament előtt. 1997 elején a Bizottság úgy határozott, hogy a környezeti felelősségre és a szennyező fizet elvére vonatkozó Fehér Könyvet el kell készíteni, és meg is indult a tagállamokkal, nemzeti szakértőkkel és egyéb érdekelt felekkel történő konzultáció.²⁷

A Fehér Könyv a szennyező fizet elv alapján javasolta az objektív felelősség bevezetését a környezetet szennyezők számára. Ettől azt várták, hogy a nem védett természettel foglalkozó gazdasági szereplőket több megelőző és „elővigyázatos” magatartásra indítja majd. A Bizottság szerint a környezeti kárfelelősségi rezsim kodifikációjával valósítható meg leginkább az Európai Közösségi Szerződés 174. cikk (2) bekezdésében [EUMSZ 191. cikk (2) bekezdés] rögzített környezeti politikának a szennyező fizet elvet hangsúlyozó fő alapelveinek érvényesülése. A

²³ A Tanács 1975. március 3-ai Ajánlása a környezeti ügyekben alkalmazott költség-allokációról és a hatóságok intézkedéseiről. 1975 OJ L 194

²⁴ Európai Bizottság Fehér Könyve a környezeti felelősségről. COM(2000)66 final (a továbbiakban Fehér Könyv)

²⁵ Larson: i.m. 555. o.

²⁶ Az Európai Parlament 1994. április 20-ai határozata [1994] OJ C 128/165

²⁷ Fehér Könyv 10 bek. L. még Larson: i.m. 556-557. o.

Bizottság elsődleges célja ezt követően annak biztosítása lett, hogy a kárért felelős szennyező fizessen a sérelemért. A Bizottság érvelése szerint, ha a felelős környezetszennyezőktől megköveteljük, hogy fizessek meg a károkozásukkal összefüggő kármentesítési költségeket, úgy várható, hogy a szennyezők a szennyező tevékenységüket legalább olyan szintre fogják csökkenteni, ahol a szennyezés csökkentésének határköltsége meghaladja az elkerült kompenzáció költségét. Következésképpen a szennyező fizet elvre épülő környezeti felelősségi rendszernek egyaránt érvényesülnie kell a további károkozás megelőzésének a területén, valamint a szennyező által internalizált környezeti költségek területén is.²⁸

A Bizottság a felelősségi rendszer alkalmazási körét két különböző nézőpontból közelíti meg: „először is a kár különböző típusaira terjedjen ki, másrészt pedig, az ilyen kárra vezető magatartásokat is szabályozza.”²⁹ Tehát az új környezeti felelősségi rendszernek ki kell terjednie a környezeti károkozás minden elemére. A Bizottság álláspontja szerint a környezeti károkozás olyan sérelmet jelent, amelyet a környezetre káros tevékenységek okoztak, illetve olyan kárt, amely hatását tekintve káros következménnyel jár a környezetre (mint például a levegő- vagy a vízszennyezés). A Bizottság javaslata szerint az életben és a tulajdonban bekövetkezett károk magában foglaló környezeti kárfelelősségi szabályok esetén a kárt „hagyományos károkozásnak” kell nevezni.³⁰ A Bizottság érvelése szerint, amennyiben a hagyományos kárt veszélyes tevékenység okozta, akkor a károkozás gyakran ugyanazon, környezeti kárt is okozó eseményre vezethető vissza. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy amennyiben csak a környezeti károkozásra terjedne ki az új környezeti felelősségi rendszer és a hagyományos károk megtérítésének szabályait teljesen a tagállamokra hagynák, úgy ebből méltánytalan következmények származnának. Például az ugyanazon esemény által az életben okozott károkra vonatkozó jogorvoslati lehetőségek sokkal kevésbé lennének alkalmazhatóak a környezeti károk tekintetében nyitva állókkal szemben. Ezen túlmenően az emberi egészség már önmagában is

²⁸ A továbbiakban a Bizottság azt várja a szennyező fizet elv alkalmazásától, hogy nagyobb elővigyázatosságra vezet a károkozás és a kockázat elkerülése területén, valamint azáltal, hogy pótlólagos beruházást teremt a kutatás és fejlesztés területén, hozzájárul a tudás és a technológia fejlesztéséhez. L. Fehér Könyv 9., 11-12., 14. bek.; Larson: i.m. 557 o.

²⁹ Fehér Könyv 14. bek.

³⁰ Fehér Könyv 15. bek.; L. még Larson: 558 o.

fontos uniós politikai cél, amely szorosan kapcsolódik az Európai Közösségi Szerződés 174. cikkének (1) bekezdésébe foglalt környezetvédelemhez, amely cikk pedig megállapítja, hogy a Közösség környezettel kapcsolatos politikájának hozzá kell járulnia az emberi egészség védelmét elősegítő törekvésekhez.³¹

Majd minden nemzeti környezeti felelősségi rezsím igyekszik szabályokat felállítani azon tevékenységekre, amelyek az önmagukban rejlő környezetkárosítás kockázatát hordozzák. Számos ilyen tevékenységre nézve már tartalmaz szabályozást az Unió környezeti joganyaga. A Bizottság szerint az a leghatásosabb, ha a Közösség új környezeti felelősségi szabályanyaga összekapcsolódik a környezetvédelemre vonatkozó Közösségi jogalkotással. Amennyiben pedig a Közösségi jogalkotás nem érintené a környezetvédelmet, úgy az új környezeti felelősségi szabályrendszer fogja biztosítani egyrészt a helyreállítást, másrészt pedig a Közösség környezeti joganyagát implementáló nemzeti jogokkal való megfelelést. A Bizottság továbbá azt is javasolta, hogy az új környezeti felelősségi rezsím terjedjen ki – és a szennyező fizet elv legyen az alkalmazni rendelt – a közösségi jogalkotás következő kategóriáira: a veszélyes anyagok mentesítésére vagy azok vízbe vagy levegőbe történő kibocsátási határértékeire vonatkozó joganyagra; veszélyes anyagokat és egyéb készítményeket környezetvédelmi szempontból szabályozó joganyagra; a balesetekből és a környezetszennyezésből származó kockázatok megelőzését és kezelését célul kitűző jogszabályokra; a veszélyes és egyéb hulladék gyártására, mozgatására, kezelésére, visszanyerésére, csökkentésére, tárolására, szállítására, határon átnyúló továbbítására és elhelyezésére vonatkozó joganyagra; a veszélyes anyagok szállításának területére vonatkozó jogszabályokra.³²

A Bizottság kifejtette, hogy a vétkességen alapuló (szubjektív) felelősség közgazdaságilag hatékonyabbnak tűnik az objektív (kimentést korlátozottan tűrő, vagy nem tűrő) felelősségnél, mivel a vétkességi felelősség megelőzi, hogy a környezetszennyezés csökkentésének költségei túllépjék a csökkentett környezetszennyezésből származó előnyöket. A jelenlegi nemzeti és nemzetközi környezeti felelősségi szabályok azonban az objektív felelősség talaján állnak, mivel a szennyező fizet elv mögötti törekvések jobban érvényesülnek ezáltal. Az így kitűzött eredmény elérésének nagyobb lehetőségét elsősorban az támasztja alá, hogy a felperes számára egy környezeti felelősségi jogvitában meglehetősen

³¹ Fehér Könyv 15. bek.

³² Fehér Könyv 9., 15-16. bek.

nehéz az alperes vétkességét bebizonyítani. A Bizottság továbbá amellett is érvelt, hogy a szennyező fizet elv megköveteli, hogy inkább a környezetre nézve veszélyeket hordozó magatartást tanúsító viselje a magatartásából eredő károk kockázatát, sem mint a károkozás áldozata vagy az egész társadalom.³³

A környezeti károkozásért viselt felelősségtől leginkább azt várják, ahogyan azt a Fehér Könyv is javasolja, hogy változásokat idéz elő a Közösség hozzáállásában megnövekedett megelőzési és elővigyázatossági szintet eredményezve. Az új környezeti felelősségi rezsim célul tűzte ki, hogy kifizettesse a szennyezővel az általa okozott kár orvoslásának költségeit. Ezen túlmenően a szabályozás még célul tűzte ki olyan normák és eljárások felállítását is, amelyekkel keresztül a környezeti állapot fenntartható, és amelyek lehetővé teszik a Közösség számára, hogy a szennyező fizet elvére hivatkozva kötelezze a lehetséges szennyezőket arra, hogy állítsák vissza az eredeti állapotot és fizessenek kártérítést az általuk okozott károkért.³⁴

2.2. A környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv

2004 áprilisában, több mint kétévnyi előkészítő munka után, az Európai Parlament és a Tanács elfogadta a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelvet (2003. április 21.).³⁵

Az irányelv létrehozott egy – a szennyező fizet elvére épülő – környezeti felelősségi keretrendszert a környezeti károk megelőzése és orvoslása érdekében. A környezeti kár az irányelv szabályainak értelmében a következőként került meghatározásra: 1) a közösségi vízgazdálkodási joganyag által érintett vízi élővilágban okozott közvetlen vagy közvetett kár; 2) a közösségi szinten az 1979-es „Madarak” Irányelv,³⁶ valamint az 1992-es „Élőhelyek” Irányelv³⁷ által védett fajokban és természetes

³³ Fehér Könyv 9., 16. bek.

³⁴ Fehér Könyv 2-11. o.; P. Sands: Principles of International Environmental Law. Cambridge University Press, Cambridge 2003. 279. skk. o.

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelve (2003. április 21.). OJ L 143, 30.4.2004. (a továbbiakban Környezeti felelősségi irányelv) 56-75. o.

³⁶ A Tanács vad madarak megőrzéséről szóló 79/409/EGK irányelve (1979. április 2.) OJ L 103, 25.4.1979. 1. o.

³⁷ A Tanács természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelve (1992. május 21.) OJ L 206, 22.7.1992, 7. o.

élethelyekben okozott közvetlen vagy közvetett kár; 3) az emberi egészségre jelentős kockázatot jelentő közvetlen vagy közvetett földszennyezés.³⁸

A felelősség elve egyaránt vonatkozik a környezeti károkozásra és a kereső tevékenységekből származó károkozás közvetlen veszélyére is minden olyan esetben, ahol lehetséges ok-okozati összefüggés megállapítása a kár és a szóban forgó tevékenység között. Az Irányelv megkülönbözteti ezért az egymással összefüggő két helyzetet, mindegyikre különböző felelősségi sémát rendel alkalmazni: az irányelvben külön is nevesített kereső tevékenységekre és egyéb kereső tevékenységekre. Az első felelősségi sémát az irányelv III. mellékletében felsorolt veszélyes vagy potenciálisan veszélyes kereső tevékenységekre kell alkalmazni. Ezek leginkább olyan mezőgazdasági vagy ipari tevékenységek, amelyek gyakorlása engedélyhez kötött a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló Irányelv alapján: olyan tevékenységek, amelyek vízbe vagy levegőbe juttatnak nehézfémeket; veszélyes kémiai anyagokat gyártó berendezések; hulladékkezelési tevékenységek (ideértve a hulladéklerakókat és égetőket); genetikailag módosított organizmusokkal és mikroorganizmusokkal kapcsolatos tevékenységek. Az első felelősségi séma alapján az üzemtartó akkor is felelősségre vonható, ha magatartása nem volt vétkes.

A második felelősségi sémát az irányelv III. mellékletében felsoroltakon kívüli minden kereső tevékenységre alkalmazni kell, de csak azon károk vagy kárral fenyegető helyzetek esetében, amelyek érintik a Közösségi jogalkotás által védett fajokat vagy természetes élőhelyeket. Ebben az esetben a gazdasági szereplő (üzemben tartó) csak akkor lesz felelős, ha vétkesen járt el.

Az irányelv tartalmaz néhány környezeti felelősség alóli kivételszabályt is. A felelősségi sémákat nem lehet alkalmazni olyan károokra vagy károkozással fenyegető helyzetre, amely fegyveres konfliktusból, környezeti katasztrófából, az Európai Atomenergiái Közösséget létrehozó Szerződés által szabályozott tevékenységekből, nemzeti védelemből vagy nemzetközi biztonsági tevékenységekből vagy a IV. mellékletben felsorolt nemzetközi egyezmények által szabályozott tevékenységekből származnak.

A környezeti károkozás megelőzése és orvoslása területén az Irányelv a tagállami hatóságokra támaszkodva felállít egy nyomkövetési és in-

³⁸ Környezeti felelősségi irányelv (3) preambulum bekezdése.

tézkedési rendszert is. Amennyiben egy környezeti kárral fenyegető helyzet felmerül, akkor a tagállam által kijelölt illetékes hatóság felhívhatja a gazdasági szereplőt (a lehetséges szennyezőt), hogy tegye meg a szükséges megelőző intézkedéseket és/vagy fedezze a felmerült költségeket. Amennyiben a környezeti kár bekövetkezik, akkor az illetékes hatóság felhívhatja az érintett gazdasági szereplőt, hogy tegye meg a szükséges elhárító intézkedéseket (amelyek az Irányelv II. Mellékletében felállított szabályok és alapelvek által meghatározottak) vagy tegye meg a szükséges elhárító intézkedéseket és fedezze a felmerült költségeket. Amennyiben a környezeti károkozás több esete is felmerült egyszerre, az illetékes hatóság meghatározhatja a károk orvoslása prioritásának a rendjét. A környezeti károkozás a kár típusától függően többféle módon is orvosolható.³⁹

Ha az illetékes hatóság maga tette meg a megelőző és helyrehozó intézkedéseket, úgy követelheti azon költségeinek megtérítését, amelyek az gazdasági szereplő károkozásában vagy károkozással fenyegető helyzet kialakításában rejlő felelősségére vezethetők vissza. Ugyanezen elvet kell alkalmazni a kár mértéke, valamint a kár kiküszöböléséhez szükséges intézkedések meghatározására irányuló környezeti hatásvizsgálatokra is. Az illetékes hatóság jogosult kezdeményezni a gazdasági szereplővel vagy megfelelő esetben azzal a harmadik féllel szemben, aki a kárt vagy a közvetlen kárveszélyt okozta, az ezen irányelv alapján hozott valamennyi intézkedés költségeinek behajtását az intézkedések befejezésétől vagy a felelős gazdasági szereplő, illetve harmadik fél azonosításától számított öt éven belül, attól függően, hogy melyik következik be később. Ha pedig több gazdasági szereplő közösen felelős a kárért, akkor a helyreállítás költségeit egyetemlegesen vagy arányosan kötelesek viselni. Az Irányelv nem kötelezi a gazdasági szereplőket, hogy pénzügyi biztosítékkal rendelkezzenek (mint például a biztosítás) esetleges fizetésektől. A tagállamoktól azonban megköveteli az irányelv, hogy ilyen eszközök használatára ösztönözze a gazdasági szereplőket.⁴⁰

Azok a természetes vagy jogi személyek, akiket a környezeti károkozás hátrányosan érinthet, valamint a környezetvédelmi szervezetek – meghatározott feltételek mellett – kérhetik az illetékes hatóságot, hogy tegyen intézkedéseket, ha károkozást tapasztal. Az egyének és a szervezetek által kért intézkedés bíróság vagy ad hoc szerv előtti olyan kereset érvé-

³⁹ Környezeti felelősségi irányelv 5., 6., 7. cikkei.

⁴⁰ Környezeti felelősségi irányelv 8., 9., 10., 11. cikkei

nyesítéséhez is vezethet, amelyben az illetékes hatóság jogszerűtlen határozatainak és intézkedéseinek, vagy vétkes mulasztásának felülvizsgálatát kéri.⁴¹ Amennyiben pedig a kár vagy a kárral fenyegető helyzet egynél több tagállamot is érinthet, akkor a tagállamoknak együtt kell működniük a megelőző vagy helyreállító intézkedések meghozatala során.⁴²

III. A határon átnyúló környezeti kártérítési ügyek jogi rendezése

1. A jogforrások

A nemzetközi környezeti károkkal kapcsolatos különböző kérdések rendezésére vonatkozó szabályok levezethetők az egységesített, akár egyetemes vagy regionális anyagi jogból. Az egységesített anyagi jog területéről csak a következő néhány jogi dokumentumot emeljük ki: az Európa Tanács Egyezménye a környezetre veszélyes tevékenységekért viselt magánjogi felelősségről (1993); az atomenergia területén való polgári jogi felelősségről szóló Egyezmény (1960); a veszélyes hulladékok országhatáron túlra szállításából és elhelyezéséből eredő anyagi felelősségről és kártérítésről szóló Bázeli Jegyzőkönyv (1999). Ha az Európai Unióra tekintünk, akkor látható, hogy az 1970-es években az EU különböző szektorális területeken kifejezte a környezet iránti elkötelezettségét (a levegő-és vízminőség védelme, a természeti erőforrások megőrzése és a biodiverzitás védelme, hulladékkezelés és a kedvezőtlen környezeti hatásokkal járó tevékenységek kontrollja).⁴³ Az európai környezeti politika, amely a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkén, valamint az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 191-192. cikkein alapul,⁴⁴ leginkább az egyedi környezeti problémák kezelésére irányuló kiigazító intézkedések, illetve a más politikák területeibe integrált úgynevezett átfogó intézkedések útján érvényesül. A környezeti felelősség területén a környezeti

⁴¹ Környezeti felelősségi irányelv 13. cikke

⁴² Környezeti felelősségi irányelv 15. cikke; T. S. Hardman Reis: Compensation for Environmental Damages Under International Law: The Role of the International Judge. Kluwer Law International 2011. 162. skk. o.

⁴³ Ch. Knill – D. Liefening: Establishment of EU environmental policy. In A. Jordan – C. Adelle (eds.): Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes. Routledge, Oxon 2012. 15. o.

⁴⁴ Az Európai Közösséget alapító Szerződés 174. cikke. Az EU környezeti politikájának alapjairól bővebben I. A. Farmer: Manual of European Environmental Policy. Taylor & Francis, London 2011., www.europeanenvironmentalpolicy.eu.

károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK (2004. április 21.) Európa Parlamenti és Tanácsi irányelv⁴⁵ központi szekunder jogforrási szerepet tölt be, mivel kialakított egy a környezeti károk megelőzésére és megtérítésére vonatkozó keretet.

A jog olyan szabályozási rendszer, amelyik a szennyezők elégtételre kötelezését és megbüntetését teszi csak lehetővé. A környezeti ügyek tipikus velejárója, hogy leginkább közigazgatási és bünyügyi jogágakkal kapcsolatosak. Van azonban még olyan dimenziója is a környezeti károkozásnak, amelyet nem lehet figyelmen kívül hagyni, és amely egyre inkább a figyelem középpontjában áll: a magánjogi felelősség és a magánjogi jogágak. Amennyiben több állam is érintett egy környezetkárosító esemény által, úgy először is azt kell eldönteni, hogy melyik vonatkozó jogot kell alkalmazni az esetre. Ha csak a határon átnyúló környezeti károkra összpontosítunk, akkor megállapíthatjuk, hogy a határon átnyúló természetű magánjogi felelősségi tárgyú igények rendezése a nemzetközi magánjog és a nemzetközi polgári eljárási jog szabályai által megoldott.⁴⁶ Az említett jogterületekkel kapcsolatos jogszabályok lehetnek nemzetiak – autonóm nemzeti jog, vagy származhatnak különböző nemzetközi jogforrásból is: multi-és bilaterális nemzetközi egyezményekből, regionális nemzetközi szervezetektől, mint amilyen az Európai Unió is. Kutatásaink során leginkább a Magyarország és Horvátország regionális viszonylatában felmerülő környezeti károkozás jogi rendezésével foglalkoztunk, ezen a területen pedig az Európai Unió az, amely egységes szabályozást biztosít. Kutatásunk középpontjában a szerződéses viszonyokra alkalmazandó jogról szóló 864/2007 EK rendelet (Róma II. rendelet) szabályanyaga áll,⁴⁷ azonban néhány megállapítást a nemzetközi eljárási jogot illetően is teszünk, ezért a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról és a határozatok elismeréséről és végrehajtásról szóló 1215/2012 EU Európa Parlamenti és Tanácsi Rendelet (2012. december 12.)⁴⁸ által felülvizsgált a polgári és kereskedelmi ügyekben a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 44/2001 EK rendelet (2000. december 22.) szabályait is érintjük.

⁴⁵ OJ L 143, 30.4.2004.

⁴⁶ K. F. Gomez: Law applicable to cross-border environmental damage: from the European autonomous systems to Rome II. Yearbook of Private International Law. 2004. 6. sz. 292. o.

⁴⁷ OJ L 199, 31.7.2007. 40. o.

⁴⁸ OJ L 351/1 of 20.12.2012.

2. Jogválasztás környezeti károkozással kapcsolatos jogvitákban

Az egyes nemzeti kollíziós jogi kódexek általában nem fogadták el a környezeti károokra vonatkozó különálló jogválasztási szabályokat. Ezért az általános tort/szerződésen kívüli károkozásra vonatkozó felelősségi szabályokat kellett alkalmazni a környezeti károkozási tényállásokra és következőképpen a jogvita rendezésére is.⁴⁹ Az egyes nemzeti kollíziós szabályok néhány esetben alkalmazzák ugyan a *lex fori* megközelítést, azonban inkább egységesebbnek tekinthető a *lex loci delicti* (a károkozó esemény bekövetkezésének helye) kapcsoló elv alkalmazása iránti elköteleződés.⁵⁰ Azonban még egy oly egyszerűnek tűnő megoldás is komplikálttá válik, ha a kapcsolóelvet több, a tényállással összefüggő károkozó cselekményre egyaránt alkalmazzuk. Ez kapcsolódhat akár azon állam jogához, ahol a károkozó magatartást tanúsították, vagy azon állam jogához is, ahol a kár vagy a sérülés bekövetkezett vagy bekövetkezni látszik.⁵¹ A német jogirodalom felfigyelt ezen két értelmezési lehetőségnek a *lex loci delicti* fogalma kialakítása során játszott szerepére, és kifejlesztette az úgynevezett *Günstigkeitsprinzipet*,⁵² amely szerint vagy azt a jogot kell alkalmazni, amelyik a kár bekövetkezése időpontjában volt hatályban (azon állam, ahol a kibocsátás hatást gyakorolt, *Erfolgsort*), vagy azon állam jogát, ahol a károkozó magatartást elköveték (a szennyezés helye szerinti állam, *Handlungsort*), tekintettel arra, hogy melyik jog kedvezőbb a károsult félre nézve. Az elv alkalmazásától függően a választás vagy a károsultat vagy *ex officio* a bíróságot illeti meg. A *Günstigkeitsprinzip* – vagy másként „legkedvezőbb jog” – széles körben alkalmazott a regionális környezeti károokra vonatkozó jogrendezési rezsimekben.⁵³

⁴⁹ E. Guinchard – S. Lamont-Black: Environmental Law – the Black Sheep in Rome II's Drive for Legal Certainty? Environmental Law Review. 2009. 11. sz. 166. o.

⁵⁰ M. Fallon: The Law Applicable to Specific Torts in Europe. In J. Basedow et al. (eds.): Japanese and European Private International Law in Comparative Perspective. Mohr Siebeck, Tübingen 2008. 270. o.

⁵¹ Azt első ilyen jellegű elmozdulásra példa a lengyel Nemzetközi magánjogi Kódex 31. cikke, vagy a fehéroroszországi Nemzetközi magánjogi Kódex 1129. cikke; későbbi példaként hozható fel a belga Nemzetközi magánjogi Kódex 99. cikke. L. még: Gomez: i.m. 296-297. o.

⁵² J. Von Hein: Das Günstigkeitsprinzip im Internationalen Deliktsrecht. Mohr Siebeck, Tübingen 1999. 124-126. o.

⁵³ Megtalálható a Németország és Ausztria között 1967. december 19-én megkötött, a salzburgi reptér által Németország területén okozott zajártalmakra vonatkozó

Még ha a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia (HCCH) meg is kísérelte egységesíteni a határon átnyúló környezeti károkkal kapcsolatos jogrendezés bizonyos jogi vonatkozásait,⁵⁴ azonban arra soha nem tett kísérletet, hogy egységesítse a jogválasztási szabályokat. Még a joghatóságra és az elismerésre és végrehajtásra vonatkozó kezdeményezések is elháltak.⁵⁵ Éppen ezért a Róma II. rendelet EU általi elfogadása két területen is jelentőséggel bír: először is ez volt az első egységesített jogválasztással kapcsolatos joganyag európai területen, valamint egységesített jogválasztási rendelkezésekkel szabályozott néhány szerződésen kívüli károkozási tényállást, amik közül a környezeti károkozás az egyik. A Róma II. rendeletet minden EU tagállamban alkalmazni kell, Dániát kivéve (2009. január 11-e óta). Ez az alkalmazni rendelt kollíziós jog Magyarországon és Horvátországban, mint az Európai Unió új teljes jogú tagállamában is. A rendelet alkalmazási körét tekintve említést érdemel, hogy a Róma II. rendelet precedens értékű a jogválasztást tartalmazó nemzetközi egyezmények szempontjából, ugyanis ez a típusú alkalmazás majdhogynem lehetetlen az ezen a területen leginkább anyagi jogi jogegységesítést megvalósító egyezmények számára.⁵⁶ Amennyiben a jogválasztás felé fordítjuk figyelmünket, úgy egyaránt találkozunk szubjektív és objektív kapcsoló tényezőkkal. A szubjektív jogválasztási szabály a fél autonómiájából ered. A Róma II. rendelet 14. cikke szerint a felek megválaszthatják a szerződésen kívüli kötelmi vi-

kétoldalú megállapodásban. Alkalmazták a Környezet védelmére vonatkozó 1974-es Északi Egyezményben is: az alkalmazandó jogot az eljáró fórum nemzetközi magánjogi szabályai által kell megválasztani (amely az Egyezmény alapján azon állam lesz, ahol a szennyezés jelentkezett), de a bíróságnak össze kell vetnie ezt a jogot azon állam joga alkalmazásának eredményével, ahol a károkozó tevékenységkifejtés történt, és azon jogot kell alkalmaznia, amelyik a károsultra nézve kedvezőbb.

⁵⁴ C. Bernasconi: Civil liability resulting from transfrontier environmental damage: a case for the Hague Conference? *Hague Yearbook of International Law*. 1999. 39. skk. o.

⁵⁵ Summary of the Outcome of the Discussion in Commission II of the First Part of the Diplomatic Conference 6-20 June 2001, Interim Text, prepared by the Permanent Bureau and the Co-reporters. L. különösen a 10. cikket. A a szöveg elérhető a HCCH honlapján: <http://www.hcch.net/e/workprog/jdgm.html>.

⁵⁶ X. E. Kramer: The Rome II Regulation on the Law Applicable to Non-Contractual Obligations: The European private international law tradition continued. Introductory observations, scope, system, and general rules. *Nederlands Internationaal Privaatrecht*. 2008. 4. sz. 416-418. o.

szonyra alkalmazandó jogot.⁵⁷ Ezt akár megtehetik a kárt okozó esemény bekövetkezését követő megállapodás útján is. Ha valamennyi fél kereskedelmi tevékenysége körében jár el, akkor a kárt okozó esemény bekövetkeztét megelőzően szabadon megtárgyalt megállapodás útján is megtehetik. A Róma II. rendelet előírja, hogy a jogválasztásnak kifejezettnek, vagy annak az eset körülményeiből kellő bizonyossággal megállapíthatónak kell lennie. A rendelet harmadik személyekre is tekintettel van, amikor úgy rendelkezik, hogy a jogválasztási megállapodás harmadik személyek jogait nem sértheti. A Róma II. rendelet a fél autonómiájának szokásos védelmét is biztosítja⁵⁸ a kötelezően alkalmazandó szabályok által.⁵⁹ Ha a környezeti károkozási tényállások tekintetében a felek autonómiáját korlátozó további korlátok nincsenek is, azonban néhány esetben a közrend még korlátozhatja azt.⁶⁰ Érdemes megemlíteni, hogy a Róma II. rendelet tartalmaz a biztonsági és magatartási szabályokra vonatkozóan is rendelkezéseket, amikor úgy szabályoz, hogy a bíróságnak a felelősnek tekintett személy magatartásának megítélése során figyelembe kell venni a felelősségre okot adó cselekmény helyén és időpontjában hatályban lévő biztonsági és magatartási szabályokat. Azonban ez nem jelentheti azt, hogy egy szennyező mentesülne a polgári jogi felelősségre vonás alól, amennyiben az adott ország biztonsági szabályainak eleget tett! Sőt, adott esetben a szennyező akár még enge-

⁵⁷ P. R. Beaumont – P. E. McEleavy: *Anton's Private International Law*. W. Green, Edinburgh 2011. 624-634. o.; A. Dickinson: *The Rome II Regulation: A Commentary*. Oxford University Press, New York 2009. 13.01. bekezdéstől.

⁵⁸ Th. M. de Boer: *Party Autonomy and its Limitations in the Rome II Regulation*. *Yearbook of Private International Law*. 2007. 9. sz. 22-29. o.; I. Kunda: *Policies underlying conflicts of law choices in environmental law*. In V. Sancin (ed.): *International environmental law: contemporary concerns and challenges*. Založba, Ljubljana 2012. 516. o.

⁵⁹ A 14. cikk (2) bekezdésébe foglalt megszorítások megismétlik a Róma I. rendelet 3. cikke (2) bekezdését és 3. cikke (3) bekezdését: „Amennyiben a kárt okozó esemény bekövetkezésének idején valamennyi jelentős tényállási elem más országban található, mint amelynek jogát a felek választották, a felek jogválasztása nem sértheti ezen másik ország olyan jogszabályi rendelkezéseinek alkalmazását, amelyekről megállapodással nem lehet eltérni.” „Amennyiben a kárt okozó esemény bekövetkezésének idején valamennyi jelentős tényállási elem egy vagy több tagállamban található, a felek harmadik ország jogára vonatkozó jogválasztása nem sértheti a közösségi jog – illetve adott esetben annak az eljáró bírói fórum szerinti tagállam által átültetett – olyan rendelkezéseinek alkalmazását, amelyekről megállapodással nem lehet eltérni.”

⁶⁰ De Boer: i.m. 25. o.; Kunda: i.m. 523-526. o.

délyt is kaphat a hatóságoktól olyan magatartás tanúsítására, amely környezeti károkozásra vezet, így nem lehet ésszerű a magatartási szabályokra hivatkozva kimenteni a szennyezőt a károsultak irányában fennálló kártérítési felelősség alól!⁶¹

A rendelet 4. cikkében szabályozott objektív jogválasztási szabály azon állam jogára vonatkozik, amelyben a kár bekövetkezett, függetlenül attól, hogy mely országban következett be a kárt okozó esemény, valamint függetlenül attól, hogy ezen esemény közvetett következményei mely országban vagy országokban léptek fel.⁶² Közelebbről ez azt jelenti, hogy az „azon állam joga, amelyben a kár bekövetkezik” kitétel tipikusan az az állam, ahol egy személyt perbe fogtak káros magatartás vagy kibocsátás által okozott károk miatti felelősség megállapítása miatt. Azonban a közvetlen kár bekövetkezése helye szerinti ország elvének alkalmazása akár hátrányos is lehet, ha ugyanazon károkozó események egynél több országban okoznak kárt. Egy nagyon plasztikus példával élve: ha egy gyógyszergyár szennyezi a levegőt egy néhány országgal határos területen, akkor az ugyanazon esemény folytán különböző országokban kárt szenvedő károsultak különböző jogi védelmet kapnának.⁶³

Néhány esetben a rendelet eltér ettől a főszabálytól az úgynevezett „következményi alapú” kivételek által.⁶⁴ A rendelet 7. cikkének⁶⁵ környezeti károkra vonatkozó szabálya az egyik legnyilvánvalóbb példa. A rendelet különböztet környezeti kártérítési tényállás és más szerződésen kívüli kártérítési tényállások között, amikor is a 4. cikkben lehetővé teszi, hogy egy személy a kártérítési keresetét azon állam jogára alapítsa, amely országban bekövetkezett a kárt okozó esemény.⁶⁶ További

⁶¹ Róma II. rendelet 17. cikke. L. Bogdan: i.m. 103. o.

⁶² Beaumont: i.m. 634. skk. o.; Dickinson: i.m. 4.21. skk. bek.

⁶³ Bogdan: i.m. 103. o.

⁶⁴ R. J. Weintraub: The Choice-of-Law Rules of the European Community Regulation on the Law Applicable to Non-Contractual Obligations: Simple and Predictable, Consequences-Based, or Neither? *Texas International Law Review*. 2008. 44. sz. 407. o.

⁶⁵ A környezeti károkból vagy az ilyen károkból eredő, személyeket ért vagy dolgokban okozott károkból eredő szerződésen kívüli kötelmi viszonyra alkalmazandó jogot a 4. cikk (1) bekezdésének alkalmazásával kell meghatározni, kivéve, ha a kártérítést követelő személy úgy dönt, hogy követelését annak az országnak a jogára alapozza, amelyben a károkozó esemény bekövetkezett. Róma II. rendelet 7. cikke.

⁶⁶ G. Betlem – C. Bernasconi: *European private international law, the environment and obstacles for public authorities*. *Law Quarterly Review* 2006. 122.1. 124-151. o.

érvekkel lehet alátámasztani azt, hogy a 7. cikkbe foglalt választás lehetősége inkább szűkebb; más szóba jöhető jogok ki vannak zárva a jogválasztás szempontjából engedélyezett jogrendszerek listájából (a károsult szokásos tartózkodási helye szerinti jog erre egy jó példa).⁶⁷ Szükséges hangsúlyozni, hogy a környezeti károkra vonatkozó speciális szabály egyéb objektív kapcsolóelővei miatt eltér a rendelet 4. cikkében foglaltaktól: a felek szokásos tartózkodási helye és az aszerinti jog nyilvánvalóan szorosabb kapcsolatot jelent.⁶⁸

Annak a lehetősége, hogy az egyik fél hátrányt szenved a *locus damni* és a *locus actus* közötti választás során, egy materiálisan orientált szabályt takar, amely betölti a *favor laesy* funkcióját. Egyik fél sem „szedegetheti ki a mazsolát a süteményből”, hogy ezen anyagi jogok egyes rendelkezéseit kombinálja. Azonban a fél a kártérítési tényállás különböző elemeire különböző jogokat választhat: választhatja a 4. cikk (1) bekezdését a személyi sérülésekre, és választhatja a károkozás helyét a tulajdonban okozott károkra.⁶⁹ Ez a szabály azonban automatikusan magával von egy kérdést, hogy vajon a felperes jogosult a választásra? A Róma II. rendelet erre alig ad választ, azonban a preambulum ismét tiszta iránymutatást ad arra nézve, hogy az ilyen kérdésre a választ a fórum joga szerint kell megítélni.⁷⁰

A környezeti kár fogalma szűkebb az eredeti Róma II. rendelet tervezetével összehasonlítva. Így például a „környezeti kár” magába foglalja a környezeti erőforrásokban (víz, föld vagy levegő) bekövetkező hátrányos változást, természeti erőforrás által más természeti erőforrás vagy a köz javára betöltött funkcióban beálló romlást, vagy az élő szervezetek változatosságának csökkenését.⁷¹ Ezen meghatározás mellett a rendelet 1. cikke alapján is vizsgálhatjuk a környezeti kár fogalmát, ami szerint a Róma II. rendelet hatálya nem terjed ki az állami közhatalom gyakorlása során megtett intézkedésekkel és elkövetett mulasztásokkal kapcsolatos állami felelősségre (*acta iure imperii*), valamint az atomkárokból származó szerződésen kívüli kötelmekre sem. A Róma II. rendelet szabályai

⁶⁷ O. Bošković: The Law applicable to violations of the environment – regulatory strategies. In F. Cafaggi – H. M. Watt (eds.): The Regulatory Function of European Private Law. Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2009. 198. o.

⁶⁸ 4. cikk (2) bek. és 4. cikk (3) bek.; Beaumont – McEleavy: i.m. 670. o.

⁶⁹ Bogdan: i.m. 98-99. o.

⁷⁰ (25) preambulum bekezdés: „Azt a kérdést, hogy a kártérítést követelő személy mikor választhatja meg az alkalmazandó jogot, az eljáró bíróság helye szerinti tagállam jogának megfelelően kell meghatározni.” Dickinson: 7.25-7.26. bek.

⁷¹ A Róma II. rendelet (25) preambulum bekezdése.

ezért lefedik a közjavakban esett károkat az alkalmazandó jog magánjogi felelőssége szerinti mértékben, és lefedik a személyben vagy magántulajdonban esett károkat is. Az továbbra is vitatott, hogy a tulajdonban esett károk, az elmaradt gazdasági haszon és a személyes sérülések a 7. cikk alá tartoznak-e, ha a környezeti károkozásból erednek.⁷² Habár nem egyértelműen vezethető le a Róma II. rendelet megszövegezéséből, azonban a kommentár-irodalom mégis azt sugallja, hogy a 7. cikk szerinti alkalmazandó jogot kell alkalmazni a „tisza gazdasági veszteségre”, mint a környezeti károkozás következményére. Az egyetlen szóba jöhető másik lehetőség a Róma II. rendelet 4. cikkének alkalmazása lenne, de egy ilyen megközelítés nem lenne összeegyeztethető az Európai Unió környezettel kapcsolatos jogalkotásának céljaival.⁷³ A 7. cikk szerinti „kártérítés” egyaránt jelenti a bekövetkezett károkért viselt felelősséget, valamint kereshetőséget a bekövetkező károk megelőzésére.⁷⁴

3. Peres eljárás a határon átnyúló keresetek esetében

A határon átnyúló elemmel rendelkező környezeti perek már évszázadok óta foglalkoztatják úgy a jogtudósokat, mint a joggyakorlat képviselőit.⁷⁵ Még a modern időkben is az ilyen perek nagy hányada gyakran többmillióssá összegre rúg (különböző pénznemekben) és azokat széles médiaérdeklődés övezi.⁷⁶ Általánosságban két olyan joghatósági esetkört találtunk, amely releváns a határon átnyúló környezeti viták szempontjából: a) az alperes szokásos tartózkodási helye/székhelye; és b) a károkozó esemény helye, amely egyaránt magában foglalja az alperes magatartása tanúsítása szerinti helyet és a kár bekövetkezése szerinti helyet.⁷⁷ Szükséges megjegyezni, hogy a késő 60-as években a nemzeti joghatósági szabályok Európában lecserélődtek: elsőként egységesítet

⁷² F. J. G. Alferéz: *The Rome II Regulation: On the way towards European Private International Law Code*. *The European Legal Forum*. 2007. 3. sz. 87. o.

⁷³ Dickinson: i.m. 7.12-7.13. bek.

⁷⁴ Bogdan: i.m. 98. o.

⁷⁵ C. O. Garcia-Castrillón: *International Litigation Trends in Environmental Liability: A European Union – United States Comparative Perspective*. *Journal of Private International Law*. 2011. 3. sz. 551. o.

⁷⁶ Friss példa a holland bíróság előtt 2013 januárjában eldöntött *Shell v. Nigeria* ügy. L. erről bővebben M. Alizade – E. A. Hosseini: *Litigation Procedure in Oil Pollution Incidents*. *International Journal of Social Science and Humanity*. 2013. 1. sz. 5-8. o.

⁷⁷ C. Bernasconi – G. Betlem: *Second Report of International Law Association: Transnational Enforcement of Environmental Law*. Berlin Conference 2004. 3. o.

egyezményi szabályokkal (1968), később pedig rendeletekkel (2001, 2013). A jogválasztásra vonatkozó előző fejezetet folytatva, a Róma II. rendelet 7. cikkébe foglalt szabály első része párhuzamban van a Brüsszel I. rendelet 5. cikkének (3) bekezdésével, amely a környezeti károkozással kapcsolatos szerződésen kívüli kártérítési eljárásra vonatkozó joghatóságról rendelkezik.⁷⁸ Az alperes magatartása tanúsításának helye és a kár bekövetkezésének helye joghatósági okok melletti alternatívát az Európai Bíróság a híres *Reinwater* ügyben ismerte el először.⁷⁹

IV. Összegzés helyett: a szennyező fizet elv megjelenése az európai környezeti kollíziós jogban

A határokon átnyúló környezetszennyezés károsultja előnyöket élvezhet egy rá nézve kedvezőbb jog alkalmazása által, és amennyiben a károsult ismeri mindegyik érintett állam anyagi jogi rendelkezéseit, akár még nagyobb előnyökre is szert tehet, mint ha csak pusztán valamely állam joga szerint terjesztette volna elő peres igényét.⁸⁰ Metodológiailag szemlélve arra a következtetésre juthatunk, hogy a felperessel kapcsolatos kedvezőbb elbánás nem egyeztethető össze a tradicionális európai jogválasztási szabályokkal.⁸¹ A Róma II. rendelet tervezetének kidolgozói a lehető legnagyobb mértékben próbálták alkalmazni azt az USA jogára jellemző megközelítést, miszerint az igazságosságot minden egyedi ügyben csak nyílt és rugalmas módszer alkalmazásával lehet elérni.⁸² A Bizottság inkább kényelmetlennek érezte a hagyományos európai megközelítés megmentése irányába tett jelentősebb elmozdulást, ezért arra hivatkozott, hogy egy ilyen megoldás túlterjeszkedett volna a károsult jogos elvárásain és a jogbizonytalanság újbóli felélesztéséhez vezetett volna.⁸³ Mindezen ellenérvek mellet megállapítható, hogy az alkalmazott módszer összességében se nem rugalmas, se nem nyitott, habár nyilvánvaló, hogy számos tekintetben eltér a tradicionális európai jogválasztási szabályoktól. Érvek hozhatók fel emellett is, hogy bizonyos – a

⁷⁸ A. Brigs – P. Rees: *Civil jurisdiction and judgements*. Norton Rose, London 2005. 188-196. o.

⁷⁹ C-21/76, *Bier v. Mines de Potasse D'Alsace* [1976] ECR 1735

⁸⁰ Bogdan: i.m. 99. o.

⁸¹ R. Michaels: *The New European Choice-of-Law Revolution*. *Tulane Law Review*. 2008. 5. sz. 1622-1623. o.

⁸² S.C. Symeonides: *Rome II and Tort Conflicts: A Missed Opportunity*. *The American Journal of Comparative Law* 2008. 173-222. o.

⁸³ *Explanatory Memorandum to the Commission Proposal of 22 July 2003, COM(2003)427 final*, 11-12. o.

hagyományos európai jogválasztási szabályok által megjelenített – jellegzetes értékek, mint a jog kiszámíthatósága, méltányossága és semlegessége, „feláldozhatóak, legalább is bizonyos fokig, a szerződésen kívüli környezeti károkozások jól behatárolt területén.”⁸⁴

Ebből a megállapításból az következik, hogy egyedi ügyben az anyagi igazság elvét kell előnyben részesíteni azért, hogy a szennyező fizet elvének érvényesülése és a környezetvédelem magas szintje biztosítva legyen. A fenti állításaink igazolják, hogy a Róma II. rendelet szabályai valóban a szennyező fizet elv érvényesülését teszik lehetővé!

„Az a tény, hogy a környezeti károkozás áldozata megválaszthatja azt a jogot, amelyik biztosítja számára a legteljesebb kártérítést, valójában el kell, hogy tántorítsa a szennyező tevékenységet folytató határmenti gazdasági szereplőt attól, hogy inkább a haszonszerzés elvű működést válassza a termelő-berendezéseinek jó állapotban tartása helyett. Ilyen körülmények között a sértett felet kedvezőbb helyzetbe hoz elv (favor laesi) üdvözölt és kívánatos következménnyel jár: a természet előnyben részesítésével (favor naturae).”⁸⁵

Csupán a környezeti károkozásra vezető veszélyes tevékenység kifejtése helye szerinti jogot figyelembe véve megállapítható, hogy nyilvánvaló kockázatot hordoz magában az a jelenség, hogy az egyes államok támogatni próbálják saját iparukat azáltal, hogy az iparra kedvező alacsony követelményeket és felelősségi szabályokat állapítanak meg – („lefelé nivellálás”, „race to the bottom”). A felelősség ilyen típusú korlátozása veszélyeztetheti a környezetszennyezéssel érintett szomszédos államokban élő károsultakat. Végző soron az ilyen jelenségek megnyithatják az utat a szennyező fizet elvének áttörése felé.⁸⁶ A jelenség másik oldala ugyanakkor az, hogy a szabályok magukba foglalják az úgynevezett „mindenütt jelenvalóság” elvét:

„az elv rákényszeríti a környezetvédelem alacsony magánjogi szintjén lévő országban alapított ökológiailag veszélyes tevékenységeket végző gazdasági szereplőket arra, hogy tartsák magukat a szomszédos országokban fennálló magasabb szintű követelményekhez, ugyanis különben a magasabb védelmet

⁸⁴ P. Beaumont: Private International Law of the Environment. Juridical Review 1995. 28. sz. 36. o.

⁸⁵ Bernasconi – Betlem: i.m. 11. o.

⁸⁶ Uo.

biztosító országokban működő gazdasági szereplők átteszik működési helyüket a határmenti térségbe például azért, hogy mérgező anyagokat juttassanak a folyóba, amely így mérgező hulladékkal szennyezi majd a lazább magánjogi felelősségi szabályokat alkalmazó államot.”⁸⁷

A Róma II. rendelet (25) preambulum bekezdésének megszövegezése az anyagi jogi igazság és az anyagi jogi EU környezeti politika szempontjából újra megerősíti azt, hogy:

„[a] környezeti károk tekintetében a Szerződés 174. cikke – amely kimondja, hogy az elővigyázatosság és a megelőzés elve, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elve, valamint a „szennyező fizet” elv alapján magas szintű védelmet kell biztosítani – teljes mértékben indokoltá teszi a károsult személy javára történő megkülönböztetés elvének alkalmazását.”

Végző soron ez azt is jelentheti, hogy a magasabb környezeti standardokkal bíró ország jogát alkalmazó egyén lesz csak károsult. Az Európai Bizottságra hivatkozva, a környezetszennyezés károsultjának az a lehetősége, hogy azon állam jogát válassza, ahol a károkozó magatartást tanúsították (vagy, hogy „kiválassza” az általános szabály alapján a behatás/kár bekövetkezése helye szerinti jogot), egyértelműen hozzájárul a környezetvédelem általános szintjének növekedéséhez.⁸⁸ Ezen megközelítés járulékos jellegű újdonsága abban nyilvánul meg, hogy ha fontos politikai érdekek a belső jogban nem is jelennek meg, de az EU *acquis*-ban igen – ezt jeleníti meg az EK Szerződés 174. cikkébe foglalt környezetvédelem valamint az azzal kapcsolatos elővigyázatossági alapelv.⁸⁹ A Róma II. rendelet uniós jogi eszközként kapcsolatban áll az Európai Unió lényeges politikáival, amelyek viszont gyakran szemben állnak egy egyes tagállamok érdekeivel. Végezetül utalunk még arra, hogy az ismertetett elvek és szabályok segítik a belső piac megeremtetését is. Paradox módon azonban, még ha a Róma II. rendelet jogválasztási rendelkezései le is másolják a belső jogok jogválasztási szabályait, e

⁸⁷ Bogdan: i.m. 97. o.

⁸⁸ C. Bernasconi – G. Betlem: i.m. 11. o.

⁸⁹ J. Meeusen: Instrumentalisation of Private International Law in the European Union: Towards a European Conflicts Revolution? *European Journal of Migration & Law*. 2007. 9. sz. 290-291. o.

jogválasztási szabályok akkor is az Unió lényeges politikáinak részévé váltak.⁹⁰

⁹⁰ J. Basedow: Spécificité et coordination du droit international privé communautaire. *Droit International Privé, Travaux du Comité Français de Droit International Privé* Années 2002-2004. 2005. 283-284. o.

Czoboly Gergely*
Paula Poretti**

A környezetvédelmi igényérvényesítés különböző módjai a horvát és a magyar jogrendszerben

I. Bevezetés

Az elmúlt évtizedekben a környezetvédelem kérdése társadalmi, politikai és jogi szempontból is egyaránt kiemelkedő jelentőségre tett szert. Annak megfelelő védelméhez való jog – amely egyesek szerint egy harmadik generációs emberi jogként is felfogható – egyrésztől megilleti az egyénetet, mint a társadalom tagjait, másrésztől azonban annak védelme – mint közösségi érdek – állami feladatként is megjelenik. Utóbbi időben a környezet megóvása, mint kollektív cél is megjelent, amelynek eredményeként a jogrendszerek a társadalom szélesebb körének is érdekérvényesítési jogosultságot biztosítottak (*actio popularis, quivis ex populo*). A nemzeti jogalkotók ezen a területen számos kihívással szembesültek, úgymint az előbbi érdekek összehangolása, vagy a nemzeti rendelkezéseknek az Európai Unió jogával való harmonizálása.

A környezet hatékony védelméhez a környezetvédelmi jogok és kötelezettségek hatékony érvényesítése is nélkülözhetetlen. Annak érdekében, hogy a jogrendszerek felül tudjanak kerekedni a problémákon és a kihívásokat megfelelőképpen tudják kezelni, szükséges a téma polgári eljárásjogi szempontjaival is foglalkozni. A szerzők a tanulmány első részében az Európai Unió jogát és politikáit, valamint az Európai Bíróság (a továbbiakban EuB) gyakorlatát vizsgálják meg. A második részben pedig a környezetvédelmi jogérvényesítés rendszerével, annak különböző egyéni és kollektív formáival foglalkoznak, és egy rövid összefoglalót adnak az Európai Unió tagállamaiban alkalmazott megoldásokról. Végül a horvát és a magyar szabályozást tekintik át. Ennek keretében a környezetvédelmi jogérvényesítés egyes egyéni és kollektív megoldásait elemzik a saját jogrendszerükben. A szerzők célja, hogy a fent említett jogalkotói kihívásokkal kapcsolatban felmerülő vitás kérdésekre és problémákra válaszokat keressenek.

* Dr. Czoboly Gergely, tudományos segédmunkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézet; óraadó, Polgári Eljárásjogi és Jogszociológiai Tanszék, Pécsi Tudományegyetem, czoboly.gergely@ajk.pte.hu

** Paula Poretti, mag.iur, tanársegéd, Polgári Jogi Tanszék, Eszék, pstojcev@pravos.hr

II. Az Európai Unió környezetvédelmi politikájának fejlődéstörténete

Az Európai Unió környezetvédelmi jogalkotása az elmúlt időszakban meglehetősen intenzívnek minősíthető.¹ Ugyanakkor érdekes megnézni, hogy az alapító szerződésekben (Római Szerződés²) egyáltalán nem volt utalás a környezet védelmére. Erre csak, az emberi környezetről szóló stockholmi ENSZ konferenciát követően, a hetvenes években került sor, amikor az Európai Bizottság elfogadta az első környezetvédelmi akcióprogramot.³ Ezt tekinthetjük az uniós környezetvédelmi jog kezdőpontjának.

A környezetvédelmi politika fejlődésének első szakaszát a rendszertelenség és az eseti (ad hoc) beavatkozások jellemezték. A döntéshozatalban a tagállamoknak rendkívül erős befolyásuk volt. Az egyes intézkedések elfogadásánál és tagállami jogba ültetésénél őket megillető vétó pedig lelassította és rendkívül bonyolulttá tette az uniós környezetvédelmi politika fejlődésének folyamatát. Jóllehet a politikai környezetben, a gazdasági fejlettségben és a társadalmi felelősségvállalásban megmutatkozó különbözőségeik hatására az első szakaszban a tagállamok környezetvédelmi politikái jelentős eltéréseket mutattak, mégis a tagállamok megtették az első lépéseket az integráció irányába. A fejlődés második szakaszában, egyes tagállamok kezdeményezésére⁴ és az uniós jogalkotók fokozottabb részvételének köszönhetően fontos változásokra került sor.

A fejlődés harmadik szakaszának a kezdetét az Egységes Európai Okmány⁵ 1987-es elfogadása jelentette. Ez jogalkotási kompetenciát teremtett a környezetvédelem területén az uniós jogalkotók számára. Ezzel megteremtődtek az erőteljesebb integráció és a magasabb szintű szabályozás feltételei. Egyesek szerint az Egységes Európai Okmány a kör-

¹ Az uniós környezetvédelmi politikáról l. Zaštita okoliša-jedna od najzahtijevnijih politika EU, <http://www.vecernji.hr/vijesti/> (2013.05.14.)

² Az alapító szerződésekről l. <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm> (2013.05.14.).

³ Környezetvédelmi akcióprogram (1973-1976); OJ C 112 (20.12.73)

⁴ L. Andrew Jordan: Introduction: European Union Environmental Policy-Actors, Institutions and Policy Process. In Andrew Jordan (ed.): Environmental Protection in the European Union: Actors, Institutions, and Processes. Earthscan Publications Ltd., London 2005. 4. o.

⁵ Az Egységes Európai Okmány megalkotásával a cél a jogalkotási folyamat gyorsítása és egyszerűsítése volt.

nyezetvédelmi jogot az *acquis communautaire* részévé tette.⁶ A tendencia 1993-ban a Maastrichti Szerződéssel,⁷ majd 1999-ben az Amsterdami Szerződéssel⁸ folytatódott.

A Nizzai Szerződés 2003-as elfogadása, amely a negyedik szakasz kezdetét jelenti, látszólag nem hozott jelentős változásokat a környezetvédelmi politikában. Ugyanakkor a jogalkotási eljárás megváltozása fontos szerepet kapott a későbbi jogfejlődésben. Az új jogalkotási eljárás viszont az Unió bővítésének fényében egyes szerzőkben aggodalmat keltett, akik azt feltételezték, hogy a változásokkal megnő azoknak a tagállamoknak az aránya, amelyek a status quo fenntartásában érdekeltek, azokkal szemben, akik új környezetvédelmi politikák elfogadását sürgetik.⁹ Az EU fenntartható fejlődési stratégiája és a hatodik környezetvédelmi akcióprogram végül a környezetvédelmi politikát, valamint annak a gazdasági fejlődéssel és társadalmi kohézióval való összeegyeztethetőségét az érdeklődés középpontjába helyezte.¹⁰

Az EU környezetvédelmi politikája az első környezetvédelmi cselekvési program 1972-es és a hatodik 2001-es elfogadása között – amely a tervek szerint 2012-ig marad hatályban – lényeges változásokon ment keresztül. Ez idő alatt megnőtt a környezetvédelmi jog területén – az EU alapító szerződés 174-176. cikkeinek és – a nizzai szerződéssel módosított – 6. cikkén¹¹ megalkotott – másodlagos jogforrásoknak, a nemzeti szerződéseknél, valamint az EuB esetjogának a jelentősége.¹²

Jelenleg folyamatban van a hetedik környezetvédelmi akcióprogramjának - amelynek a címe „Jól élni, a bolygónk korlátain belül” – konzultációja. Ez 2020-ig határozná meg az Európai Unió környezetvédelmi politikáját. Az új akcióprogram ötvözi az elmúlt negyven év jogalkotásának eredményeit és olyan kérdésekre is megoldást próbál találni, mint az klímaváltozás okozta regionális és globális kihívások, vagy az uniós környezetvédelmi jog hatékonyabb végrehajtása.¹³ A Bizottság az uniós

⁶ Arsen Bačić: Ustavni temelji i problemi zaštite okoliša u hrvatskom i europskom pravu. Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu 2008. 4. sz. 738. o.

⁷ L. <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm> (2013.05.14.).

⁸ L. <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm> (2013.05.14.).

⁹ Jordan: i.m. 5. o..

¹⁰ Bizottság közleménye: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development, COM(2001)264 final

¹¹ A Nizzai Szerződést a Lisszaboni Szerződés követte.

¹² Bačić: i.m. 739. o.

¹³ Conclusions on setting the framework for a Seventh EU Environment Action Programme, 3173rd ENVIRONMENT Council meeting Luxembourg, 11 June 2012,

környezetvédelmi jog végrehajtásának különböző dimenzióit különbözőt meg. A nemzeti jogok harmonizációján túl ugyanis a tagállamoknak azt is biztosítaniuk kell a végrehajtó szervezetükön keresztül, hogy az elfogadott jogszabályok ténylegesen érvényesüljenek is. Ezen felül a rendszer működéséhez szükséges feltételeket is biztosítani kell, valamint el kell háritaniuk az esetleges akadályokat, amelyek a környezetvédelmi jog érvényesítésének útjában áll.¹⁴ A tagállamok harmonizációs kötelezettségének értelmezéséhez az EuB joggyakorlata is hozzájárul.¹⁵ A környezetvédelmi tárgyú döntéseiből egyértelműen kiolvasható, hogy a tagállamoknak nem merül ki abban a kötelezettségük, hogy elfogadják a szükséges jogszabályokat, de biztosítaniuk kell a hatékony jogvédelmet is a polgáraik számára. Ennek keretében megfelelő jogérvényesítési mechanizmusokat, valamint az ezekhez való hozzáférés lehetőségét (ún. access to justice) is garantálniuk kell. Ebben a vonatkozásban a Bíróságnak több fontos döntése is született, melyek szerint a tagállamoknak meg kell tenniük a megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy megkönnyítsék a jogérvényesítést. Ez azokra a tagállamokra is kötelezettséget ró, akik nem kívánják elfogadni a COM(2003)624 javaslatot, amely a 2003/35/EK irányelven túl, tovább kívánná bővíteni az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést ezen a területen.¹⁶

A *Janecek* ügyben¹⁷ az EuB, a korábbi ítélkezési gyakorlatától eltérően, a nemzeti eljárási autonómia elvét több vonatkozásban is korlátozta. A döntés jelentősége abban áll, hogy a kibővítette a jogérvényesítésre jogosultak körét és az érintett magánszemélyekre is kiterjesztette azt. A *Trianel* ügyben¹⁸ a Bíróság ismét szélesítette azoknak a körét, akik bírósághoz fordulhatnak, de ebben az esetben a társadalmi szervezetek számára biztosított keresetindítási jogot. A *Djurgården* ügyben¹⁹ az EuB már kimondta, hogy „nyilvánosság tagjainak joguk van megtámadni azt

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/130788.pdf (2013.05.14.). Európai Bizottság sajtóanyaga 2012. március 7-ről: Environment: Better implementation will lower the costs and improve the environment. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-220_en.htm (2013.05.14.)

¹⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-220_en.htm (2013.05.14.)

¹⁵ Bačić: i.m. 740. o.

¹⁶ Possible initiatives on access to justice in environmental matters and their socio-economic implications. DG ENV.A.2/ETU/2012/0009rl Final Report. Maastricht University Faculty of Law, Maastricht 2013. 10. o.

¹⁷ C-237/07 sz. Janacek ügy (ECR I-6221)

¹⁸ C-115/09 sz. Trianel ügy 59. pont

¹⁹ C-263/08 sz. Djurgården-Lilla Värtans ügy (ECR I-9967)

a határozatot, amellyel az adott tagállam bírósági szervezetének részét képező valamely szerv projektengedély iránti kérelemről döntött”, valamint, hogy a „85/337 irányelv 10a. cikkével ellentétes az a nemzeti jogi rendelkezés, amely az e módosított irányelv hatálya alá tartozó műveletekre vonatkozó határozatokkal szembeni jogorvoslati eljáráshoz való jogot azokra a környezetvédelmi egyesületekre korlátozza, amelyeknek legalább 2000 tagja van”.

Az EuB ítéleteiből kiolvasható, hogy a tagállamoknak – annak ellenére, hogy nem támogatták a COM (2003) 624 javaslatot – bővíteniük kell az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés lehetőségét. Ugyanakkor nem lehet arra számítani, hogy a Bíróság ítéleteinek hatására valamennyi tagállam szélesebb hozzáférést fog biztosítani az igazságszolgáltatáshoz.²⁰

A jogforrások között végül meg kell említeni az Aaurhusi Egyezményt, amely egy – tagállamok és harmadik országok által aláírt – nemzetközi szerződés. Ez fontos rendelkezéseket tartalmaz a környezetvédelem és az ezzel kapcsolatos jogvitákban az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tekintetében. Annak 9. cikke pedig kapcsolódási pontot jelent az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkével.²¹ Ezeken túl pedig még az Emberi Jogok Európai Bíróságának környezetvédelemmel kapcsolatos joggyakorlatára kell figyelmet fordítani.²²

III. A környezetvédelmi politika eljárásjogi vonatkozásai

Az Európai Unió az elmúlt időszakban nagy hangsúlyt fektet arra, hogy valamennyi tagállamban hatékony és azonos szintű jogvédelem álljon rendelkezésre a környezetvédelem területén. Ez a folyamat a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló megállapodás (ún. Aaurhusi Egyezmény²³) elfogadásával vette kezdetét és ugyanilyen tárgyú irányelvek (2003/4/EK

²⁰ Possible initiatives on access to justice in environmental matters and their socio-economic implications. 12. o.

²¹ Jonas Ebbeson: Comparative Introduction. In Jonas Ebbeson (ed.): Access to Justice in Environmental Matters in the EU. Kluwer, The Hague 2002. 15 o.

²² L. Steel and Morris v. the United Kingdom, 2005. február 15.; Öneriyıldız v. Turkey, 2004. november 30.; Guerra and Others v. Italy, 1998. február 19.

²³ Aaurhusi Egyezményt 1. <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html> (2013.05.14.).

irányelv,²⁴ valamint 2003/35/EK irányelv²⁵), és rendelet (1367/2006/EK rendelet²⁶) megalkotásával folytatódott.

A 2003/35/EK irányelv tárgyi hatálya elég korlátozott, ugyanis csak két esetkorre ad szabályozást. Egyik eset, amikor a 85/337/EGK tanácsi irányelv²⁷ alapján környezetvédelmi hatásvizsgálatra van szükség, másik pedig, ha a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 96/61/EK számú irányelv²⁸ hatálya alá tartozik az ügy.

A 2003/35/EK irányelv kihirdetésével megközelítőleg egy időben adta közre a Bizottság a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó irányelvtervezetét.²⁹ Ez az irányelv minimum-követelményeket állított volna fel a környezetvédelmet érintő közigazgatási és bírósági eljárásokban azzal a céllal, hogy a társadalom tagjai számára, valamint minősített szervezetek számára részvételi jogot biztosítson az eljárásokban.³⁰ Bár úgy néz ki, hogy a Bizottságnak akkor nem sikerült a tagállamokat³¹ meggyőzni az irányelv fontosságáról és az elbukott, azonban az elmúlt időszakban több kezdeményezés is született az irányelv elfogadására. Nevezetesen a Bizottság több jelentést is készített, amelyben arra mutat rá, hogy az uniós környezetvédelmi jog végrehajtásában milyen kiemelt jelentősége van annak, hogy a nemzeti jogok

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről

²⁵ A környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló 2003/35/EK irányelv

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1367/2006/EK rendelete (2006. szeptember 6.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról

²⁷ A Tanács 85/337/EGK irányelve (1985. június 27.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról

²⁸ A Tanács 96/61/EK irányelve (1996. szeptember 24.) a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről

²⁹ A Bizottság tervezete a környezetvédelmi jog területén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről szóló irányelvhez, COM(2003)624

³⁰ A Bizottság tervezete a környezetvédelmi jog területén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről szóló irányelvhez

³¹ Possible initiatives on access to justice in environmental matters and their socio-economic implications. 7. o.

tág körben biztosítsanak kereshetőségi jogot a társadalom tagjainak. Emellett az Európai Parlament és a Tanács is a tervezet elfogadását támogató álláspontot alakított ki.³²

Az Európai Parlament a hatodik környezetvédelmi akcióprogram áttekintéséről és a hetedik akcióprogram prioritásainak meghatározásáról szóló – 2012. április 20-án hozott – állásfoglalásában³³ hangsúlyozta az Aarhusi Egyezmény teljes átvételének fontosságát. Ehhez pedig a Parlament a korábbi irányelvtervezet elfogadását javasolta. Ezen felül a Tanács is kiemelte a hetedik környezetvédelmi akcióprogrammal összefüggésben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés elősegítésének jelentőségét.³⁴

Az Aarhusi Egyezmény 9. cikk 2. pontja tekinthető a környezetvédelem területén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés generális rendelkezésének, ugyanis ez határozza meg a kereshetőségi jog (*locus standi*) kereteit: valamennyi Fél, nemzeti jogszabályainak keretein belül, biztosítja az érintett nyilvánosság azon tagjai számára, akik kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben vagy alternatívan, jogaik sérülését állítják, amennyiben a Fél közigazgatási eljárási törvénye ennek fennállását előfeltételként szabja a felülvizsgálati eljárás hozzáférhetőségét bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtt, hogy megtámadják bármely döntés, intézkedés vagy mulasztás anyagi vagy eljárási törvényességét, mely ütközik a 6. Cikk rendelkezéseivel, és, amennyiben a nemzeti jog így rendelkezik, a jelen Egyezmény más releváns rendelkezéseivel, nem csorbítva a 3. bekezdés érvényét.

A kellő érdek és a jogsérelem fogalmát a nemzeti jogszabályok követelményeivel összhangban kell meghatározni. A 9. cikk 4. pont szerint az 1. bekezdés kiegészítéseképpen és annak korlátozása nélkül, az 1., 2. és 3. bekezdésben jelzett eljárások elégséges és hatékony jogorvoslást

³² Possible initiatives on access to justice in environmental matters and their socio-economic implications. 9. o.

³³ Az Európai Parlament 2012. április 20-i állásfoglalása a 6. környezetvédelmi cselekvési program felülvizsgálatáról és a 7. környezetvédelmi cselekvési program prioritásainak meghatározásáról – egészségesebb környezet egy jobb életért, 2011/2194(INI)

³⁴ A hetedik környezetvédelmi akcióprogram kereteinek meghatározásával kapcsolatos megállapítások, 3173. környezetvédelmi tanácsi találkozó, 2012. június 11., Luxembourg.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/130788.pdf (17.05.2013)

kell, hogy biztosítsanak, többek között, amennyiben szükséges, a vitatott tevékenység felfüggesztése árán, méltányos, időszerű és nem kizáró módon költséges eljárást követve. Ezen cikk értelmében hozott döntéseket írásban kell megadni vagy rögzíteni. A bírósági határozatokat, és amikor lehetséges, egyéb testületek határozatait a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni.

Az Aarhusi Egyezmény első két pillére a 2003/4/EK és a 2003/35/EK irányelvbe való beiktatással pedig az uniós jog részévé vált. A 2003/4/EK irányelv 6. cikke – amely az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést szabályozza – megköveteli valamennyi tagállamtól, hogy biztosítsa bármely kérelmezőnek, aki úgy ítéli meg, hogy információkérésével nem foglalkoztak, azt (részben vagy egészben) alaptalanul utasították el, nem kielégítő módon válaszolták meg, vagy azzal más módon nem a [korábbi] cikknek megfelelően foglalkoztak, olyan eljárás lehetőségét, amelynek során az érintett hatóság intézkedését, illetve mulasztását e hatóság, illetve egy másik hatóság, vagy jogszabály által létrehozott független és pártatlan testület közigazgatási eljárásban felülvizsgálhatja. Ezen felül az irányelv előírja, hogy valamennyi tagállamnak biztosítani kell, hogy a kérelmezőknek lehetősége legyen olyan felülvizsgálati eljárásra, amelynek során az érintett hatóság intézkedéseit vagy mulasztásait felülvizsgálják, és amely felülvizsgálatot bíróság vagy jogszabály által létrehozott, más, független és pártatlan testület folytat le, és amelynek határozatai végső határozatokká válhatnak.³⁵

A 2003/35/EK irányelv pedig azt írta elő – új rendelkezéseket iktatva a 96/61/EK irányelvbe – hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a vonatkozó nemzeti jogrendszerükkel összhangban az érintett nyilvánosság azon tagjainak, akik kellő mértékben érdekeltek vagy jogsérelemre hivatkoznak, amennyiben a tagállam közigazgatási eljárásjoga ezt előfeltételként írja elő, a bíróság vagy a törvény értelmében létrehozott, más független és pártatlan testület előtt felülvizsgálati eljáráshoz van joguk a határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi vagy eljárási jogszerűségének kifogásolása céljából ezen irányelvnek a nyilvánosság részvételére vonatkozó rendelkezéseire is figyelemmel.³⁶

A környezetvédelmi tárgyú irányelvek átültetéseként született nemzeti jogszabályok jelentős eltéréseket mutatnak, amelyek részben a tagállamok eljárásjogi hagyományaikra vezethetők vissza. Bár a tagállamok egy jelentős részében, a jogérvényesítési mechanizmusoknak az egyénin

³⁵ 2003/4/EK irányelv 6., 2. cikk

³⁶ 2003/35/EK irányelv 4. cikk (4) bek.

túl léteznek ún. kollektív formái is, amelyek több személyt érintő (csoport) érdekek megsértése esetén biztosítanak védelmet. Ugyanakkor, álláspontunk szerint ezen a területen a meglévő uniós szabályozás elégtelen.

Kezdetben a szándék arra irányult, hogy a versenykorlátozó magatartásokkal szemben hozzanak létre kollektív jogérvényesítési mechanizmust. Mostanáig a fogyasztóvédelem területén³⁷ került sor ilyen megoldás bevezetésére, de a Bizottság legújabb jogalkotási tervei között szerepel egy olyan egységes európai modell bevezetésének a gondolata is, amely a környezetvédelem területén is alkalmazandó lenne. Ezzel összefüggésben említést kell tenni az Európai Parlamentnek „A közös európai kollektív igényérvényesítés irányába”³⁸ című állásfoglalására, amely szerint a környezetvédelmi jog területén szükség lenne a kollektív igényérvényesítés fejlesztésére.³⁹

Mivel a különböző nemzeti szabályozások között számottevő különbségek vannak, ezért a Bizottság először fel kívánja tárni a tagállamokban alkalmazott kollektív jogérvényesítési mechanizmusok közös elveit, amelytől azt várják, hogy tisztább képet kaphat egy egységes megoldás kereteiről. Ez ugyanis olyan kérdéskör, amelyben nehéz minden érdekelt fél (Európai Bizottság, Európai Parlament, tagállamok) számára kielégítő, konszenzusos megoldást találni. Fontos előkérdés ebben a tekintetben, hogy ez az angolszász „class action” modelljén, vagy a kontinentális jogrendszerek egy részében ismert ún. reprezentatív eljárás alapuljon-e. Ez utóbbi esetben a csoporthoz tartozókat egy harmadik személy (jogi személy, vagy társadalmi szervezet) képviseli, aki saját nevében, de az érintettek érdekében jár el.

IV. A környezetvédelem területén működő jogérvényesítési megoldások

Ahogy arra az előzőekben már utaltunk, jelentős eltérések figyelhetők meg a környezetvédelem területén működő nemzeti jogérvényesítési

³⁷ A konzultációt követő években az Európai Bizottság 2005-ben létrehozta a versenykorlátozó magatartásokkal szembeni keresetekről szóló Zöld Könyvet, 2008-ban pedig a Fehér Könyvet, amely többek között kollektív jogérvényesítési megoldást is tartalmazott. Ugyanebben az évben kiadásra került a fogyasztói jogokkal kapcsolatos kollektív jogérvényesítésre vonatkozó Zöld Könyv.

³⁸ Európai Parlament állásfoglalása: Towards a Coherent European Approach to Collective Redress, 2011/2089 (INI), 2 February 2012

³⁹ Az Európai Parlament állásfoglalását követően társadalmi konzultációra került sor, http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/ (2013.05.19.).

módszerek között. Különböző bírósági eljárások állnak rendelkezésre, amelyek között megtalálhatók a hatóság döntésének felülvizsgálatára irányuló ún. közvetett eljárások, valamint azok is, amelyeket közvetlenül a szennyezővel szemben lehet megindítani. Ez utóbbi csoporton belül megkülönböztethetjük továbbá azokat, amelyek a szennyezőstől való eltiltásra, míg mások a károk megtérítésére irányulnak. Emellett pedig különbséget tehetünk aszerint is, hogy az igényérvényesítésnek egyéni, vagy kollektív formájáról van-e szó. A tanulmánynak ebben a fejezetében megpróbáljuk áttekinteni az Európai Unió tagállamaiban alkalmazott egyéni és kollektív eljárásokat, valamint kísérletet teszünk a működő modellek azonosítására.

Ehhez először is szükséges a kollektív jogérvényesítés fogalmát azonosítanunk. Ez alá tartozik „valamennyi mechanizmus, amely több személyt érintő jogellenes magatartás megelőzésére, vagy megszüntetésére, valamint az ilyen magatartással okozott károk megtérítésére irányul. A kollektív jogérvényesítésnek két fő típusát különböztethetjük meg, aszerint, hogy a felperes keresete mire irányul. Ez alapján különbséget tehetünk azok között, amelyekkel a felperesek a jogellenes magatartás befejezését, valamint azok között, amelyeknek keretében az okozott károk megtérítését követelik. Ezeknek az eljárásoknak különböző formája ismert, többek között az olyanok, amelyekben egy állami szerv, vagy egyéb szervezet van feljogosítva arra, hogy érvényesítse a kollektív igényeket.”⁴⁰

A vizsgálódás kizárólag a polgári peres eljárásokra terjed ki és nem foglalkozik a közigazgatási, valamint büntető eljárásokkal. Ugyanakkor bizonyos mértékig elkerülhetetlen, hogy az elemzések során kitérjünk közigazgatási szabályokra is, hiszen egyes esetekben azok elválaszthatatlanul kapcsolódnak a polgári eljárási szabályokhoz.

1. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata

Owens szerint, annak érdekében, hogy a környezetvédelem modern kihívásaival szemben hatékony legyen a fellépés „a kormányzatok világszerte a közigazgatási hatóságokra támaszkodtak, hogy a kritikus

⁴⁰ Mariusz Maciejewski: Overview of existing collective redress schemes in EU Member States. European Parliament, Brussels 2011. 6. o., <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110715ATT2424/2/20110715ATT24242EN.pdf>

problémákat kezelni tudják”,⁴¹ ugyanakkor „ha a hatóságok elmulasztják teljesíteni e kötelességüket, akkor a polgárok számára meg kell adni azt a lehetőséget, hogy bírósághoz fordulhassanak, és ezúton ellenőrizzék, hogy történt-e hatalommal való visszaélés”.⁴²

Vitán felül áll, hogy a társadalmak az egészséges környezet megóvásában érdekeltek, ugyanakkor ez gyakran összeütközésbe kerül más érdekekkel is, mint a gazdasági növekedés ösztönzése, vagy új munkahelyek teremtése. Ilyen esetben a kormányzatok próbálnak az érdekek között egyensúlyozni, ugyanakkor ebben a folyamatban gyakran az egészséges környezethez kapcsolódó érdekek kerülnek háttérbe. A bírói felülvizsgálatnak az a funkciója, hogy külső kontrollt biztosítson a nem, vagy nem megfelelően működő közigazgatással szemben. Ilyen esetben a bíróság egyszerre ellensúlya és ellenőrzője is a hatóságoknak.⁴³ Ugyanakkor a modern eljárásjogokban a bíróságok általában nem járhatnak el hivatalból (*ex officio*), hanem ehhez szükség van arra, hogy valaki pert indítson. Ilyen ügyekben hagyományosan a környezetszennyezéssel károsult ingatlan tulajdonosának van keresetőségi joga. Ugyanakkor ez a helyzet a legtöbb esetben nem kielégítő, hiszen a környezetvédelmet érintő kérdések, ahogy arra Pánovics rámutat „nem korlátozhatók egyszerűen magán, vagy közérdekekre, hiszen azok egyszerre kollektívek, diffúzak és fragmentáltak is.”⁴⁴

Mivel az Európai Unió és annak tagállamai egyaránt részesei az Aarhusi Egyezménynek ez a típusú eljárás rendelkezésre áll valamennyi tagállamban. Ugyanakkor jelentős eltérések tapasztalhatók olyan részletszabályokban, mint a keresetőségi jog (*locus standi*), vagy annak a kérdése, hogy az eljárást meg kell-e előznie közigazgatási eljárásnak. A tagállamokban alkalmazott megoldások között található olyanok, amelyek bárki számára megengedik (*actio popularis*), hogy a hatóság döntését, vagy mulasztását bíróság által felülvizsgálta, valamint olyanok is, amelyek csak azok számára teszik lehetővé ilyen eljárás indítását, akiknek jogát az ügy érinti.⁴⁵ A nemzeti megoldások egy képzeletbeli skálán

⁴¹ Jon Owens: Comparative law and standing to sue: a petition for redress for the environment. *The Environmental Lawyer* 2001. 7. sz. 325. o.

⁴² Owens: i.m. 326. o.

⁴³ Sólyom László: *Környezetvédelem és polgári jog*. Akadémiai Kiadó, Budapest 1980. 121. o.

⁴⁴ Pánovics Attila: *The Need for an EU Directive on Access to Justice in Environmental Matters*. *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis* 2010. 137. o.

⁴⁵ Jan Darpö: *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in Seventeen of the Member States*

helyezhetők el és alapvetően három modellbe sorolhatók. Az első, ún. „jog-alapú” csoport ennek a skálának az egyik végpontján található. Ez a védelmi elven (*Schutznormtheorie*) alapul, amelyet más néven szoktak a „megsértett jogok” elvének (*impairment of rights doctrine*) is nevezni.⁴⁶ A középső csoportba tartoznak azok a jogrendszerek, amelyek „érdek-alapúak” a perbeli legitimáció tekintetében. Végül a skála másik végpontjára helyezhetők azok a jogrendszerek, amelyek bárki számára engedélyezik a keresetindítást (*actio popularis*).

Számos tagállamban alkalmazzák az ún. védelmi elvet, többek között Németországban és Ausztriában is. Ugyanakkor az elv alkalmazásának a mértékét tekintve jelentős eltérések mutatkoznak. Egyes államokban a „megsértett jogok” fogalmát szűken értelmezik.⁴⁷ Németországban „az elvet úgy értelmezik, hogy csak annak van joga a közigazgatási bírósághoz fordulni, akinek jogát a döntés, vagy a mulasztás érinti”.⁴⁸ Ausztriában általában a jogszabály meghatározza, hogy kinek mely jogát kell, hogy a magatartás sértse (így például, szomszédok esetében a hang, szag, tulajdon).⁴⁹

A tagállamok többsége a középső csoportba sorolható, amely többé-kevésbé „érdek-alapon” határozzák meg a perbeli legitimációt.⁵⁰ A Milieu jelentés megállapítja, hogy azoknak, akik pert kívánnak indítani, igazolniuk kell, hogy a „szükséges jogi érdekük” (pl. földrajzi közelség) fennáll. Ugyanakkor a tagállamok egy részében azokat a civil szervezeteket (NGO), amelyek meghatározott feltételeknek megfelelnek, „privilegizált felperesnek” tekintik, és nekik nem kell a jogi érdekeltységüket igazolniuk a közigazgatási szervek, vagy a bíróságok előtt. Más jogrendszerekben az egyesületeknek és más civil szervezeteknek igazolniuk kell, hogy a joguk, vagy jogi érdekük meg lett sértve. Viszont a tagállamokban jelentős eltérések mutatkoznak abban a tekintetben, hogy

of the European Union. 2012. 11. o., http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/2012_access_justice_report.pdf (2013.05.14.)

⁴⁶ Pavel Černý: Practical application of Article 9 of the Aarhus Convention in 10 EU countries – comparative remarks. Report on Access to Justice in Environmental Matters, Justice and Environment. Justice and Environment, 2010. 6. o., http://www.justiceandenvironment.org/_files/old-uploads-wordpress/2010/05/JE-Aarhus-AtJ_Report_10-05-24.pdf

⁴⁷ Černý: i.m. 6. o.

⁴⁸ Darpö: i.m. 11. o.

⁴⁹ Černý: i.m. 6. o.

⁵⁰ Darpö: i.m. 12. o.

miként kezelik a „jogi érdek” fogalmát.⁵¹ Néhány jogrendszerben a civil szervezet alapító okiratának kell a környezetvédelmi tevékenységet tartalmaznia. Ezt a feltételt gyakran kiváltja, vagy kiegészíti annak a követelménye, hogy a szervezet meghatározott idő óta környezetvédelmi tevékenységet végezzen.⁵² A követelmények tagállamról tagállamra változhatnak, de vannak visszatérő feltételek, amelyeknek meg kell felelniük, úgymint: néhány év működés (3-5 év), az alapító okiratban megjelölt speciális cél, vagy meghatározott taglétszám.⁵³

Egyes tagállamokban nem a jogalkotó, hanem a bírósági gyakorlat alakította ki a szükséges feltételeket. Owens mutat rá, hogy az angol bíróságok annak érdekében alakították ki a perbeli legitimáció feltételeit, hogy kiszűrjék az „okvetetlenkedők és bajkeverők”⁵⁴ komolytalan eljárásait. A Her Majesty’s Inspectorate of Pollution and Ministry of Agriculture, Fisheries and Food v. Greenpeace Ltd.⁵⁵ ügyben az angol bíróság úgy ítélte meg, hogy a Greenpeace szervezetnek „megfelelő jogi érdeke” van a hatóság radioaktív hulladékkal kapcsolatos döntésével összefüggésben. A bíróság a perbeli legitimáció vizsgálatakor arra koncentrált, hogy a szervezet komolynak tekinthető-e és nem csupán egy „kotnyeles okvetetlenkedőnek”. A Greenpeace nemzeti és nemzetközi integritását elismerve a bíróság végül elutasította azt az érvet, hogy csupán egy „okvetetlenkedőről” lenne szó.⁵⁶

Végül vannak azok a jogrendszerek, amelyekben elvileg bárki keresetet indíthat (*actio popularis*) a közigazgatási hatóságokkal szemben a határozat felülvizsgálata iránt. A Milieu jelentés Portugáliát és Spanyolországot említi. Portugália esetében az alkotmány tartalmazza ezt a keresetindítási jogot környezetvédelmi ügyekben, Spanyolországban pedig a törvények meghatározott ügytípusokban (pl. a területrendezési eljárás) biztosítja ezt.⁵⁷ Romániában a törvények és a bírósági gyakorlat egyaránt elismeri környezetvédelmi ügyekben bárki számára a keresetindí-

⁵¹ Esther Poz Vera: An inventory of EU Member States’ measures on access to justice on environmental matters. The Aarhus Convention: how are its access to justice provisions being implemented? Milieu Environmental Law and Policy, Belgium 2008. (a ovábbiakban Milieu jelentés) 4. o.

⁵² Darpö: i.m. 13. o.

⁵³ Vera: i.m. 6. o.

⁵⁴ Owens: i.m. 345. o.

⁵⁵ Regina v. Inspectorate of Pollution & Another ex parte Greenpeace Ltd., (No. 2),

4 All E.R. 329, 349-51 (Eng. C.A. 1993) (Otton J.)

⁵⁶ Owens: i.m. 346. o.

⁵⁷ Vera: i.m. 4. o.

tási jogot. Ezt vagy közvetlenül, vagy környezetvédelmi szervezeteken keresztül gyakorolhatják.⁵⁸

Néhány országban annak érdekében, hogy pert lehessen indítani, előbb ki kell méríteni a hatósági eljárásban biztosított jogorvoslati lehetőségeket. Máshol erre nincs szükség és a személyek, valamint szervezetek dönthetnek, hogy a hatósági eljárásban biztosított fellebbezéssel élnek-e, vagy közvetlenül a bírósághoz fordulnak.⁵⁹

Sajátos probléma a hatóság mulasztásának megítélése. Černý utal rá, hogy „a legtöbb országban bírósághoz lehet fordulni, ha a már megindult eljárásban a hatóság az előírt határidőn belül nem hoz döntést. Ugyanakkor problémásabb a helyzet, ha a hatóság elmulasztja hivatalból (*ex officio*) megindítani az eljárást.”⁶⁰ Darpö is rámutat, hogy néhány országban „aggályokat vet fel, hogy nincsenek jogi lehetőségek a hatóság mulasztásának, illetőleg annak nem hatékony működésének orvoslására”.⁶¹

2. A jogsértő magatartás befejezésére irányuló eljárások

A környezetvédelem területén, hogy a helyrehozhatatlan károsodást megelőzhető legyen, vagy legalább a káros hatások csökkenthetők legyenek, szükséges, hogy a bíróság el tudja tiltani a károkozót a jogsértő magatartás folytatásától. Ahogy erre a Milieu jelentés is rámutat, „a jogsértő magatartás befejezésére irányuló eljárás egy hatékony jogvédelmi eszköz a jogellenes magatartásokkal szemben. Ez különösen igaz a környezetvédelem területére, ahol a különböző döntések végrehajtása helyrehozhatatlan károkat tud okozni a környezetben.”⁶² A különböző jogrendszerekben jelentős különbségek figyelhetők meg az ilyen eljárások tekintetében. Hagyományosan ezek, mint egyéni jogérvényesítési megoldások jelentek meg. Ugyanakkor az „uniós jog, valamint nemzetközi szerződések megkövetelik a tagállamoktól, hogy bizonyos területeken a jogsértő magatartás befejezésére irányuló eljárásoknak a kollektív megoldását is biztosítsák. Ennek eredményeként valamennyi tagállam-

⁵⁸ Černý: i.m. 10. o.

⁵⁹ Vera: i.m. 3. o.

⁶⁰ Černý: i.m. 14. o.

⁶¹ Darpö: i.m. 15. o.

⁶² Vera: i.m. 7. o.

ban léteznek eljárások, amelyek lehetőséget biztosítanak arra, hogy az illegális magatartások megakadályozhatók legyenek.”⁶³

Egyik oldalról ennek az intézménynek fontos jelentősége van a hatósági határozat felülvizsgálata iránti eljárásokban. A környezetvédelem terén az Aarhusi Egyezmény megköveteli a tagállamoktól, hogy biztosítsák az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést a környezetvédelmi ügyekben. Ennek eredményeként valamennyi tagállamban léteznek olyan kollektív igényérvényesítési mechanizmusok, amelyek a hatósági döntésekkel szemben lehet indítani, és amelyek célja, hogy a jövőbeni károsodás elkerülése érdekében felfüggeszse a döntés végrehajtását.⁶⁴ A Milieu jelentésből kiderül, hogy a legtöbb tagállamban a jogorvoslatnak a végrehajthatóságra gyakorolt hatásától függ, hogy ideiglenes eltiltásra sor kerülhet-e. Általában a hatósági eljárásban a fellebbezés a végrehajtást felfüggeszti, míg a bírósági felülvizsgálat – néhány kivételtől eltekintve – nem. Általánosságban az eltiltó döntés meghozatalának a feltételei valamennyi tagállamban hasonlóak. Egyik ezek közül a *periculum in mora*, amely azt jelenti, hogy a döntés végrehajtása esetén fennáll a veszélye annak, hogy helyrehozhatatlan károk keletkeznek, vagy, hogy a jogorvoslati eljárás eredményeként született döntés végrehajtása megghiúsulna. Másik feltétel pedig a *fumus boni iuris*, amely azt jelenti, hogy az eset ésszerűen megalapozott.⁶⁵

Másik oldalról a nemzeti jogok közvetlenül a szennyezővel szemben is biztosítanak eljárási eszközöket, amelyek esetén a felperes azt kéri a bíróságtól, hogy az tiltsa el a szennyezőt a jogellenes magatartás, vagy működés folytatásától. Ezek gyakran birtokháborítás, vagy szomszédjogi alapon állnak a felperes rendelkezésére. Emellett pedig a nemzeti eljárásjogokban különböző ideiglenes intézkedések is a felperes rendelkezésére állnak, amelyek segítségével az alperest ideiglenesen el lehet tiltani a jogellenes magatartás folytatásától.

3. Kártérítési perek a környezetvédelem területén

Az előbb említett eljárások lényege, hogy még a kár bekövetkezése előtt megakadályozzák a jogellenes magatartások végrehajtását. Ezzel szemben a károk megtérítésére irányuló pereket a károk bekövetkezése után

⁶³ Európai Bizottság: Towards a Coherent European Approach to Collective Redress. Commission staff working document public consultation. European Commission, Brüsszel 2011. 3. o.

⁶⁴ Uo. 4. o.

⁶⁵ Vera: i.m. 7. o.

lehet megindítani. És bár ezekre az esemény megtörténte után kerül sor, funkciójuk mégsem csupán reparatív, hanem preventív is. Hagyományosan a kártérítési pereknek egyéni formája ismert, de az utóbbi időben egyre több országban hoznak létre kollektív megoldásokat is. Ezek szükségessége először a fogyasztóvédelem területén mutatkozott meg, de hamarosan hasonló tendenciák jelentek meg a versenyjog és a környezetvédelmi jog területén is.⁶⁶ Maciejewsk mutat rá, hogy bár minden nemzeti megoldás egyedi, és nincs kettő ugyanolyan, alapvetően négy csoportba sorolhatók az alkalmazott megoldások: vannak a csoportos és közérdekű perek, próbaperes eljárások, valamint azok az eljárások, amelyek a nyereség leförlözésére irányulnak.⁶⁷ Ebben a fejezetben nem tudjuk valamennyi modellt áttekinteni, helyette csak néhány általános megállapítást teszünk a környezetvédelmi jogérvényesítés szempontjából. A horvát és a magyar megoldásokról később teszünk említést. Amikor a jogellenes magatartás több magánszemélynek, vagy vállalkozásnak okoz kárt, akkor „az egyéni jogérvényesítési megoldások gyakran nem mutatkoznak hatékonyak a jogellenes gyakorlat megállítására, valamint a károk megtérítésére”.⁶⁸ Ugyanakkor az eljárás alacsony hatékonysága eltérő okokra vezethető vissza, attól függően, hogy milyen típusú kárról beszélünk. Wagner a különböző típusú károkat különbözteti meg, és amellet érvel, hogy „a kollektív igényérvényesítés problémája nem orvosolható egy egységes «mindenre illeszkedő» megoldással. Helyette, három eltérő esetkört érdemes megkülönböztetni, nevezetten a közösségi értékekben bekövetkezett károkat, a tömeges károkat, valamint a szétszóródott veszteségeket.”⁶⁹ Az utóbbi kettőben közös, hogy azonos magatartás okoz kárt nagyobb számú személyek, de míg a szétszóródott veszteség esetében az egyes sértettek kára egyesével elhanyagolható, addig a tömeges károk esetében minden sértett önmagában is jelentős veszteséget szenved el.⁷⁰ Ezek esetében tehát a károk mértékében van lényegi különbség, a közösségi értékekben bekövetkező károk esetében viszont a károkozás tárgyában. Ilyen esetben a sértett érdekek

⁶⁶ Király Lilla – Paula Stojčević: Multi-party actions and the legal aid. In Tímea Drinóczi – Tamara Takács (eds.): Cross-border and EU legal issues: Hungary-Croatia. University of Pécs, Faculty of Law, J.J. Strossmayer University of Osijek Faculty of Law, Pécs-Osijek 2011. 301. o.

⁶⁷ Maciejewski i. m. 38. o.

⁶⁸ Európai Bizottság i.m. 3. o.

⁶⁹ Gerhard Wagner: Collective redress – categories of loss and legislative options. Law Quarterly Review 2011. 1. sz. 61. o.

⁷⁰ Wagner: i.m. 62. o.

nem a tulajdoni jogokkal kifejezhető dolgokban állnak be, hanem olyan értékekben, amelyek nem egy egyénhez, szervezethez, vagy az államhoz, hanem a társadalomhoz, vagy éppen az emberiséghez kapcsolódnak.⁷¹

Környezetszennyezés jellemzően a közösségi értékeket érintik, vagy amennyiben egyéni érdekeket is érint, úgy jellemzően a károk mértéke viszonylagosan magas.

Az első esetében, a környezet károsodik, és a társadalom szenved veszteségeket. Ilyenkor, ahogy arra Darpö jelentésben is kitérnek, a tagállamok egy részében a környezetvédelem területén működő civil szervezetek a környezet nevében indíthatnak pert a károkozóval szemben. A bíróság által megítélt kártérítést ilyenkor jellemzően az állami költségvetésnek kell megfizetni.⁷² A második esetben az azonos károkozó magatartás nagyszámú személyt érint, akiknek a kára relatíve magas. Ekkor a jogrendszerek többsége a pertársaság intézményével kezeli a helyzetet, de egyes országokban már csoportos perek is rendelkezésre állnak a keletkezett károk megtérítésére.

V. A környezetvédelmi igényérvényesítés Horvátországban és Magyarországon

1. A környezetvédelmi igényérvényesítés Horvátországban

1.1. A horvát környezetvédelmi jog forrásai

Az elmúlt két évtizedben a horvát környezetvédelmi jogalkotás jelentős változásokon ment keresztül, amely egyik oldalról Horvátország szuverenitásának elnyerésére, másik oldalról az Európai Unióhoz való csatlakozásra vezethető vissza. A horvát Alkotmány⁷³ 3. cikke alapján a környezet védelme egyike a legmagasabb alkotmányos értékeknek és az Alkotmány értelmezésének is az alapját képezi. A környezethez kapcsolódó jogok és kötelezettségek alkotmányos szinten kerültek szabályozásra. Az Alkotmány 69. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van az egészséges környezethez, a (2) bekezdése pedig az állam feladatává teszi, hogy ezt biztosítsa. A (3) bekezdés értelmében mindenki köteles a saját tevékenységének és erejének körében arra törekednie,

⁷¹ Wagner: i.m. 61. o.

⁷² Darpö: i.m. 10. o.

⁷³ A Horvát Köztársaság Alkotmánya, Hivatalos lap, Narodne novine, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10)

hogy megóvja az emberi egészséget, a természetet és az emberi környezetet.

Bár Horvátország 1992. június 5-én⁷⁴ elfogadott a környezet védelméről egy deklarációt, de ez mégsem tekinthető a környezetvédelmi jog közvetlen forrásának.⁷⁵ Ennek a jelentősége inkább abban mutatkozott meg, hogy 1994-ben a környezetvédelmi törvénynek az alapját képezte.⁷⁶ Ez a törvény a környezetvédelmi jog általános szabályait tartalmazza, és ennek keretében szabályozza a környezetvédelem működését, valamint a környezetszennyezésért fennálló felelősséget.⁷⁷ Emellett a törvényi szintű szabályozással összefüggésben ki kell térni rá, hogy 2011-ben elfogadásra került a levegő védelmével kapcsolatos törvény⁷⁸ is.

Az olyan egyéni jogforrásokon⁷⁹ túl, amelyek például a nemzeti parkok és természetvédelmi területek kijelölését végezték el, számos speciális jogszabály⁸⁰ is tartalmaz rendelkezéseket a környezetvédelemmel összefüggésben. Ezen felül számos jogszabály⁸¹ – bár közvetlenül nem környezetvédelmi tárgyúak – tartalmaznak előírásokat a környezet védelméről, valamint számos alsóbb szintű jogi norma⁸² szabályozza a környezetvédelem részletes kérdéseit.

Horvátország, mint a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló megállapodásban

⁷⁴ A környezet védelméről szóló deklaráció Horvátországban, NN 34/94

⁷⁵ Bár a deklaráció nem minősül közvetlen jogforrásnak, mivel azzal a Képviselőház nyilvánítja ki a véleményét bizonyos bel-, vagy külpolitikai kérdéstről, mégis rávilágít a további jogalkotás szükségességére.

⁷⁶ A környezetvédelemről szóló törvény, NN 110/07

⁷⁷ A környezetvédelemről szóló törvény elfogadásával, a korábban szétaprózódott szabályozás helyett, szisztematikus és egységes módon került sor a legfontosabb kérdések rendezésére.

⁷⁸ A levegő védelméről szóló törvény, NN 130/11. Az új törvény elfogadása előtt a 2004. évi levegő védelméről szóló törvény (NN 178/04, 60/08) volt hatályban.

⁷⁹ Például a Kopački rit nemzeti parkká nyilvánításáról (NN 45/99), vagy a Plitvicei Tavak nemzeti parkká nyilvánításáról (NN 29/49).

⁸⁰ Ilyen jogi normára példa a területfejlesztésről és tervezésről szóló törvény, NN 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12, 55/12

⁸¹ Ilyen jogi normára példa a közigazgatási eljárásról szóló általános törvény, NN 47/09

⁸² Például a Horvát Köztársaság fenntertható fejlődéséről szóló stratégiája, NN 30/09, a környezeti károkkal kapcsolatos felelősségről szóló rendelet, NN 139/08

(Aarhusi Egyezmény)⁸³ szerződő fél, eleget téve köteletségének, a jogrendjébe ültette az egyezményt. Ezen felül Horvátország harmonizálta jogát a 2004/4/EK és 2003/35/EK irányelvekhez is. Ezek eredményeként elfogadásra került a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló törvény,⁸⁴ a környezetvédelemről szóló törvény, az információhoz való hozzáférésről szóló törvény,⁸⁵ az információhoz való hozzáférés és az eljárásban való részvétel részletes szabályait tartalmazó rendelet,⁸⁶ a környezeti hatásvizsgálatról szóló rendelet,⁸⁷ a hatásvizsgálati terv és programról szóló rendelet.⁸⁸ A Horvátország azáltal pedig, hogy megalkotta ezeket a jogszabályokat, kötelezettséget vállalt arra, hogy biztosítsa az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést a környezetvédelem területén. Az alábbi fejezet azt kívánja bemutatni, hogy ez a feladat mennyiben és hogyan sikerült teljesítenie Horvátországnak.

1.2. Hatósági határozatok bírósági felülvizsgálata

A jelenleg hatályban lévő környezetvédelmi törvény már az Aarhusi Egyezmény ratifikálása után került megalkotásra, így az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tekintetében a jogalkotó figyelembe vette az Aarhusi Egyezmény 9. cikkét.

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést a környezetvédelmi törvény 145. § szabályozza. Ez arra az esetre ad rendelkezéseket, amikor egy közigazgatási hatóság által kezdeményezett eljárásban a hatóság döntésének felülvizsgálatára a törvényben meghatározott személy keresetet nyújt be. A 144. § határozza meg azt a személyi kört, akik kezdeményezhetik ezt a felülvizsgálatot. Keresetet indíthat bármely természetes vagy jogi személy akinek – annak természete és kihatásai miatt, vagy a

⁸³ A Horvát Köztársaság 1998. június 25-én írta alá, és 2006. december 8-án ratifikálta az Aarhusi Egyezményt.

⁸⁴ A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló megállapodás elfogadásáról szóló törvény, NN, International treaties 01/07.

⁸⁵ Az információhoz való hozzáférésről szóló törvény, NN 25/13

⁸⁶ A nyilvánosságnak a környezetvédelmi kérdésekben az információhoz és részvételhez kapcsolódó részletes szabályokról szóló rendelet, NN 64/08

⁸⁷ A környezeti hatásvizsgálatról szóló rendelet, NN 64/08

⁸⁸ A stratégiai környezetvédelmi hatásvizsgálatok tervezéséről szóló rendelet, NN 64/08

földrajzi közelsége miatt – a jogi érdekét sértheti a tevékenység, vagy olyan civil szervezet, amely a következő feltételeknek megfelel:

- a civil szervezetekről szóló törvény alapján kerül bejegyzésre és céljaként a környezet védelme és javítása szerepel (beleértve az emberi egészség megővését, valamint az erőforrások ésszerű felhasználását is);
- az előbb említett bejegyzés óta két év eltelt és bizonyítani tudja, hogy ebben az időszakban a székhelye szerinti településen környezetvédelmi tevékenységet végzett.

A környezetvédelemről szóló törvény 18. § (1) bekezdése az Aarhusi Egyezmény 9. cikk (1) bekezdésével hasonló módon szabályozza az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. A környezetvédelemről szóló 18. § (2) bekezdése határozza meg azoknak a személyeknek a körét, akik számára biztosítani kell azt, hogy bíróság, vagy más pártatlan szervezet előtt eljárást kezdeményezhessenek az emberi egészség védelme, a fenntartható környezet megővése, a környezet, valamint a környezet egyes összetevőinek védelme érdekében. A (2) bekezdés a következő személyi körnek biztosítja ezt a jogot:

- állampolgároknak, valamint egyéb természetes, vagy jogi személyeknek, az előbbieik csoportjainak, civil, és egyéb szervezeteknek, ha igazolni tudják a jogi érdeküket, vagy
- természetes és jogi személyeknek, akinek – annak természete és kihatásai miatt, vagy a földrajzi közelsége miatt – a jogát sértheti a tevékenység.⁸⁹

Az előbbiekből levezethető, hogy a törvény azok számára is biztosítja a keresetindítás jogát, akik igazolni tudják, hogy a megfelelő érdekük fennáll (formális fél), valamint akiknek a jogát a tevékenység érinti (materiális fél).

A környezetvédelemről szóló törvény viszonylag új megoldásai mellett, korábbi jogszabályok is biztosítanak jogérvényesítési megoldásokat a környezetvédelem területén.

Mivel a környezetvédelem és a környezeti károkért való felelősség nem kizárólag a környezetvédelemről szóló törvényben lett szabályozva, ezért a tulajdonjogról és más egyéb dologi jogokról szóló törvényben,⁹⁰

⁸⁹ L. Danijela Gračan – Sonja Vizjak: Pravo na pristup sudu u pitanjima okoliša. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 2010. 1. sz. 185. o.

⁹⁰ A tulajdonjogról és egyéb dologi jogokról szóló törvény, NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12

a kötelmekről szóló törvényben,⁹¹ valamint a polgári eljárásjogi törvényben⁹² lévő megoldások is számításba jönnek ezen a területen. Az ezekben biztosított lehetőségek segítségével a károsult, vagy akinek jogát kár veszélyezteti, közvetlenül fel tud lépni a károkozóval szemben.

1.3. Jogellenes magatartástól való eltiltás a környezetvédelemben

A tulajdonjogról és egyéb dologi jogokról szóló törvény 110. § (2) bekezdése alapján az ingatlan tulajdonosa, amennyiben az túlzott kibocsátásnak van kitéve, kérheti a kibocsátó tevékenység beszüntetését, valamint az okozott károk megtérítését a kibocsátás forrásának tulajdonosától. Ezen felül pedig kérheti, hogy tartózkodjon a kibocsátást eredményező tevékenységtől, amíg megfelelő intézkedéseket nem teszi meg annak érdekében, hogy a túlzott mértékű kibocsátás elkerülhető legyen. Azért, hogy a környezetkárosodás megakadályozható legyen az ingatlan tulajdonosa jogosult pert indítani (*actio negatoria*) a tulajdonjogról és egyéb dologi jogokról szóló törvény 167. § (1) bekezdése alapján. A 167. § (2) bekezdése alapján ilyen pert indíthat dolog tulajdonosa, valamint az, aki a tulajdonost a tulajdonjogának gyakorlásában akadályozza. Az ingatlan birtokosa ezen felül jogosult birtokháborítás jogcímén is bírósághoz fordulni, ha a környezetkárosító kibocsátás őt a birtoklásban zavarja. Ezt a jogot a polgári eljárásjogi törvény 440-445. § biztosítják. A 441. § alapján a tárgyaláson kizárólag a következő kérdések vizsgálандók: a bérlemény eredeti állapota, valamint a zavarás ténye. Birtokháborításra alapítottan az ingatlan utolsó birtokosa jogosult pert indítani. A környezetszennyezéssel okozott károkért való felelősség fontos része a környezetvédelem jogi eszköztárának. A környezetvédelemről szóló törvény 158. §, valamint a kötelmekről szóló törvény 1047. § tartalmazza a környezeti károkozóval szembeni kártérítési felelősség alapját, amelyre alapozva a felperes többek között kérheti a bíróságot, hogy a károkozás veszélye esetén tiltsa el a károkozót a tevékenységétől.⁹³

Összehasonlítva a dologi jogi és a kötelmi jogi alapon indított kereseteket, a keresetindításra jogosultak személyi köre sokkal tágabban van meghatározva az utóbbi esetében. Ugyanis a kötelmekről szóló törvény 1047. § (1) bekezdése alapján bárki – még azok is, akiket közvetlenül

⁹¹ A kötelmekről szóló törvény, NN 35/05, 41/08, 125/11

⁹² A polgári eljárásjogról szóló törvény, NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13

⁹³ L. Vesna Rakić-Vodinelić: Ekološka tužba. II Zbornik radova o zakonu o obligacionim odnosima 1988.

nem veszélyeztetett a tevékenység – jogosult kérni, hogy a másik szüntesse meg a veszély forrását, amely neki, vagy másoknak súlyos károkat okozna. Továbbá kérheti, hogy tartózkodjon attól a magatartástól, amely kár bekövetkezésének veszélyével járna, amennyiben megfelelő intézkedések megtétele esetén ez a veszély nem hárítható el.⁹⁴ Ez az ún. környezetvédelmi kereset (*actio popularis*), amely az alábbi korlátozásokkal alkalmazható csak. A kötelmekről szóló törvény 1047. § (3) bekezdése alapján, ha a környezeti károkat a közérdekében feljogosított szervezet magatartása idézte elő, úgy csak kirívó kár esetén követelhető kompenzáció.

Ezen felül, további okok is korlátozzák ennek a pernek az igénybevételét. Egyik ezek közül a kereset megalapozásához szükséges tények és bizonyítékok összegyűjtésével együtt járó költségek magas volumene. Mert ugyan a környezetvédelmi törvény 49. § alapján nem kell alkalmazni a polgári eljárásjogi törvény 186. § (1) bekezdését⁹⁵, amely a kereset meghatározásának követelményét írja elő, a per megindításával – az előbb említettek miatt – mégis magas költségek járnak együtt.⁹⁶

A környezetvédelmi kereset példája alapján, próbálkozások történtek arra, hogy ehhez hasonló eszközöket hozzanak létre a diffúz, szétdarabolódott és csoportos érdekek védelme érdekében. Ennek eredményeként azonban nem jelent meg egy amerikai típusú class action⁹⁷ a horvát jogrendszerben.⁹⁸

Több évvel a környezetvédelmi kereset elfogadása után, a 2011. évi módosítás⁹⁹ során egy kollektív igényérvényesítési megoldást került beültetésre a polgári eljárásjogi törvénybe. A polgári eljárásjogi törvény 502a. § (1) bekezdése alapján keresetet indíthatnak:

⁹⁴ Rakić-Vodinelic: i.m. 442. o.

⁹⁵ Nikola Gavella, et al.: Zaštita subjektivnih građanskih prava i građansko parnično pravo u Jugoslaviji. 9-10: Naša zakonitost 1989. 1018. o.

⁹⁶ Uo.

⁹⁷ L. Rachael P. Mulheron: The Class Action in Common Law Legal System: A Comparative Perspective. Hart Publishing, Portland 2004 3. o.

⁹⁸ Velimir Filipovac – Mihajlo Dika: Transfrontier pollution-liability for harmful consequences and class actions in Yugoslavia. In C.C.A. Voskuil (ed.): Hague – Zagreb – Ghent essays 8 colloquium on the law of International trade: Hague – Zagreb – Ghent colloquium in the law of international trade. Maklu Publishers Apeldoorn 1991. 13. o.; Mihajlo Dika: Nova procedura za zaštitu kolektivnih interesa i prava. In Ivica Crnić (ur.): Novosti u parničnom postupku: Zakon o izmjenama Zakona o parničnom postupku. Organizator, Zagreb 2011. 141. o.

⁹⁹ A polgári eljárásjogi törvény módosításáról szóló törvény, NN 57/11

- jogszabály alapján létrehozott jogi személyek és egyéb szervezetek,
- jogi személyek és egyéb szervezet, amelyeknek a tevékenysége jogszabályban meghatározott kollektív jogok védelmére irányul, valamint
- jogi személyek és egyéb szervezetek, amelyeket jogszabály kifejezetten feljogosít kollektív jogok védelmére.

A polgári eljárásjogi törvény 502b. § alapján a felperes a kollektív keresetben kérheti a bíróságtól:

- annak megállapítását, hogy az alperes valamely magatartása, vagy mulasztása megsértette, illetőleg veszélyeztette a kollektív környezeti jogokat, vagy érdekeket;
- az alperes eltiltását a kollektív környezeti jogokat, vagy érdekeket sértő magatartástól;
- az alperes kötelezését arra, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a tevékenységével okozott következményeket elhárítsa, ennek keretében pedig az eredeti állapot helyreállítását;
- a felperesre nézve kedvező ítéletnek a médiában való közzétételét.

1.4. Kártérítési perek a környezetvédelem területén

A környezetvédelemről szóló törvény – az előbb ismertetett jogintézményeken túl – biztosítja a jogot, hogy a károsult követelhesse az okozott károk megtérítését a károkozótól. A környezetvédelemről szóló törvény 157. § (1) bekezdése alapján a törvény hatálya csak a környezetkárosítással keletkező károk megtérítésére, valamint azoknak a költségeknek a megfizetésére terjed ki, amellyel a közvetlen veszéllyel fenyegető károk megakadályozhatók. A környezetszennyezéssel összefüggésben, a személyekben és dolgokban keletkező károk, valamint bármely egyéb gazdasági veszteség megtérítése speciális szabályozás alá tartozik, amely az egyéb köteleket szabályozó rendelkezésekhez képest *lex specialis* jelent.

Horvátországban nem ismert a kártérítésnek kollektív formája, ugyanakkor, a polgári eljárásjog 502c. § alapján egy speciális eljárásban a természetes és jogi személyek hivatkozhatnak egy rájuk nézve kedvező másik ítéletre. Ilyen esetben a bíróság kötvé van a korábbi ítélet megállapításaihoz.

2. A környezetvédelmi igényérvényesítés Magyarországon

2.1. Hatósági határozatok bírósági felülvizsgálata

A fentiekben a hatósági határozat felülvizsgálatára irányuló eljárások tekintetében három csoport különböztettünk meg egymástól. A magyar megoldást a középső, ún. „érdek-alapú” csoportba lehet sorolni. Ehhez azonban hozzátartozik az is, hogy a törvény széles körben elismeri a különböző szervezetek keresetösségi jogát, olyan esetben is, ha azok nem rendelkeznek materiális érdekeltséggel az ügyben.¹⁰⁰

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 327. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási per indítására jogosult az ügyfél, valamint a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője. Ebből következik, hogy a fél keresetindítási joga az ügyféli státuszhoz kapcsolódik.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 15. § (1) bekezdése alapján ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. Ugyanakkor ez a fogalmat a Ket. 15. § (3) bekezdése kiterjeszti a következőképpen. Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az előbbieket vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek, így jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték. Ez széles körben lehetőséget ad a magánszemélyek számára, hogy az eljárásban, mint ügyfél részt vegyenek. Ezen felül a Ket. 15. § (5) bekezdése alapján meghatározott ügyekben jogszabály ügyféli jogosultságokat, illetve ügyféli jogállást biztosíthat azoknak a civil szervezeteknek, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul. Erre kerül sor a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényben (Kvt.) is. A Kvt. 98. § (1) bekezdése alapján a környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott politikai pártnak és érdekképviselőnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket (a továbbiakban szervezet) a kör-

¹⁰⁰ Fülöp Sándor: Measures on access to justice in environmental matters (Article 9(3)). Country report for Hungary. Milieu Environmental Law and Policy, Belgium 2008. 7. o., <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/studies.zip> (2013.05.14.)

nyezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg. Kereshetőségi jog tekintetében se a Ket., se a kapcsolódó környezetvédelmi törvények nem írnak elő semmilyen követelményt a civil szervezet alapítása tekintetében (se annak helyét, se idejét tekintve), az aktív tagjainak a számára, vagy más hasonló tulajdonságára nézve. A civil szervezetnek környezetvédelminek kell lennie, és azon a területen kell működnie, amelyen az általa megtámogatott tevékenység van.¹⁰¹

Ezek alapján civil szervezeteknek akkor van keresetindítási joguk a közigazgatási perben, ha a hatóság környezetvédelmi ügyben hozott határozatot. Ennek a fogalmát a Legfelsőbb Bíróság a 4/2010. (X. 20.) közigazgatási jogegységi határozatban értelmezte. A bíróság ebben kimondta, hogy ügyféli jogállás a társadalmi szervezeteket azokban a környezetvédelmi hatósági ügyekben illeti meg, amelyekben a környezetvédelmi hatóság ügydöntő hatóságként jár el, illetőleg azokban az egyéb közigazgatási hatósági ügyekben, amelyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság környezetvédelmi szakhatósági közreműködését írja elő. Ebből következik, hogy leszámítva a természetvédelmi ügyeket, amelyekben a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény hasonló státuszt biztosít, mint a fent ismertetett, egyéb a környezetet érintő eljárásban a társadalmi szervezeteknek nincs kereshetőségi joguk.

Magyarországon a közigazgatási per megindításának feltétele, hogy a közigazgatási eljárásban a jogorvoslat ki legyen merítve. A Ket. 109. § (1) bekezdése alapján a döntés bírósági felülvizsgálata akkor kezdeményezhető, ha a hatósági eljárásban a fellebbezésre jogosultak valamelyike a fellebbezési jogát kimerítette.

A hatóság mulasztása esetén is joguk van fellépni a társadalmi szervezeteknek. A Kvt. 99. § (1) bekezdése alapján, a környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés vagy környezetkárosítás esetén a társadalmi szervezet a környezet védelme érdekében jogosult fellépni, és állami szervtől, helyi önkormányzattól a megfelelő, hatáskörébe tartozó intézkedés megtételét kérni.

2.2. A jogsértő magatartás befejezésére irányuló eljárások

Magyarországon a jogsértő magatartás befejezésére irányuló eljárásoknak mind egyéni, mind kollektív formája ismert. Bár ezek jogszabályi alapja és tárgyi hatálya lényegesen eltér egymástól, mégis valamennyi

¹⁰¹ Fülöp: i.m. 11. o.

arra irányul, hogy a bíróság eltiltsa az alperest a jogsértő magatartás tanúsításától. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) különböző esetkörökre kínál megoldásokat.

Ezek egyike a birtokháborítás. A Ptk. 188-192. § alapján, ha a birtokost birtokától jogalap nélkül megfosztják, vagy birtoklásában zavarják (tilos önhatalom), birtokvédelem illeti meg. Akit birtokától megfosztanak vagy birtoklásában zavarják, a jegyzőtől egy éven belül kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését. Az a fél, aki a jegyző határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül a bíróságtól kérheti a határozat megváltoztatását. A birtokos az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését egy év eltelté után pedig közvetlenül a bíróságtól kérheti. A joggyakorlat azt mutatja, hogy a legtöbb esetben, amikor környezetszennyezés valósul meg (általában légszennyezés) és ezzel zavarják a birtokost a birtoklásában, akkor ennek a megoldásnak az alkalmazására kerül sor.¹⁰²

Keresetet emellett szomszédjogi alapon is lehet indítani a Ptk. 100. § alapján. Eszerint a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédjait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. Amennyiben ezt a kötelezettségét például környezetszennyező tevékenységgel megsérti, úgy ezen a jogi alapon is perelhető.

Végezetül a Polgári Törvénykönyv a kártérítési szabályaiban is lehetőséget biztosít arra, hogy a felperes kérje a bíróságot, hogy utasítsa az alperest a jogsértő magatartás befejezésére. A Ptk. 341.§ alapján a károsodás veszélye esetén a veszélyeztetett kérheti a bíróságtól, hogy azt, akinek részéről a veszély fenyeget, tiltsa el a veszélyeztető magatartástól, illetőleg kötelezze a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére és – szükség szerint – biztosíték adására.

Az előbb ismertetett egyéni igényérvényesítési megoldások mellett, Magyarországon kollektív formája is ismert a jogsértő magatartás befejezésére irányuló eljárásoknak. A Kvt. 99. § alapján környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés vagy környezetkárosítás esetén társadalmi szervezet a környezet védelme érdekében jogosult fellépni, és környezethasználó ellen pert indítani. Ilyen esetben az ügyfél kérheti a bíróságtól, hogy a veszélyeztetőt tiltsa el a jogsértő magatartástól (működéstől), illetőleg kötelezze a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megté-

¹⁰² Farkas József – Gátos György – Tarr György: A környezetkárosításból eredő igény érvényesítésének bírói gyakorlata. Láng Kiadó, Budapest 1991. 62. o.

telére. Környezeti veszélyeztetés esetén a Kvt. 109. § alapján az ügyész is jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt. A két előbb ismertetett kollektív igényérvényesítési megoldás közötti kapcsolatra a 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás írja elő, hogy az ügyész eljárása során szükség és lehetőség szerint – a fellépés összehangolása érdekében – működjön együtt a környezetvédelmi és természetvédelmi társadalmi szervezetekkel.

A társadalmi szervezetek hatósági eljárástól függetlenül, akár a közigazgatás hallgatása esetén is közvetlenül pert indíthatnak a környezetszennyezővel szemben.¹⁰³ Ugyanakkor ez a per nem jelent alternatív és teljesen független megoldást a közigazgatási perekhez képest. A Legfelsőbb Bíróság eseti döntése (BH2008.46) alapján, ha a hatóság egy engedélyköteles tevékenységre vonatkozóan az engedélyt megadta és ez ellen a társadalmi szervezet abban az eljárásban jogi úton nem tiltakozott, akkor – ugyanolyan tényállás mellett – nem indíthatják meg az előbb ismertetett pert. Ebből következik, hogy az engedély kiadásának jogszerűsége csak az eredeti eljárással összefüggésben indított közigazgatási perben kérdőjelezhető meg, annak elmulasztása esetén, ez a típusú per nem ad ehhez képest alternatív lehetőséget.

3. Kártérítési perek a környezetvédelem területén

A környezeti károk megtérítésére az egyes károsultak egyénileg tudnak perelni a Polgári Törvénykönyvben szabályozott kártérítésre alapozottnan. Ugyanakkor nagyon limitáltan, de van a kártérítésnek kollektív formája is. Ahogyan erre a korábbiakban utaltunk, környezetszennyezés esetében jellemzően két típusú kár keletkezik. Egyik ezek közül a közösségi javakban keletkező károk, amely esetében maga a társadalom egésze szenved el a veszteséget. Magyarországon az ügyész jogosult ilyen esetben fellépni. A Ktv. 109. § alapján környezeti veszélyeztetés esetén az ügyész is jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt. Bár ez nem szerepel a törvényben, de az ügyész jellemzően a központi környezetvédelmi alap javára kéri a kártérítés megfizetését, amely alap elsődlegesen a környezet védelmére és ezzel foglalkozó társadalmi szervezetek támogatására használandó fel.¹⁰⁴

¹⁰³ Bándi Gyula: Környezetjog. Szent István Társulat, Budapest 2011. 81. o.

¹⁰⁴ Fülöp: i.m. 23. o.

Olyan károk esetében, amikor ugyanazon magatartás okoz kárt több magánszemélynek, akkor egyedül a pertársaság intézménye áll a felperesek rendelkezésére, kollektív jogérvényesítésre nincs lehetőségük. A Pp. 51. § alapján több felperes együtt indíthat pert, illetőleg több alperes együtt perelhető, ha a perbeli követelések hasonló ténybeli és jogi alaplóból erednek.

Ugyanakkor a Kvt. 103. § egy speciális kollektív megoldást tartalmaz. Eszerint, ha a károsult kártérítési igényét nem kívánja érvényesíteni a károkozóval szemben – a károsult erre vonatkozó és az elévülési időn belül tett nyilatkozata alapján – a miniszter a környezetvédelmi alap célfeladat fejezeti kezelésű előirányzat javára az igényt érvényesítheti.

VI. Befejezés

A fent leírtakból úgy tűnik, hogy Horvátország és Magyarország teljesítette az Aarhusi Egyezmény elfogadásával magukra vállalt kötelezettség első részét. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jogszabályi háttérét ugyanis a nemzeti jogok módosításával megteremtette. Ebben, Horvátországban a környezetvédelemről szóló új törvény elfogadásának különös jelentősége volt.¹⁰⁵

Az uniós környezetvédelmi jog jövőbeli várható változására, amely egyrészt az igazságszolgáltatáshoz fűződő jog biztosításáról szóló tervezett irányelv, valamint a hetedik környezetvédelmi akcióprogram elfogadásában testesül meg, tekintettel mind Horvátországnak,¹⁰⁶ mind Magyarországnak van teendője még ezen a területen, hogy megfeleljen az uniós kívánalmaknak.

Ugyanakkor a nemzeti jogoknak az uniós szabályozáshoz való igazítása csak a feladat egyik fele. A környezetvédelem területén az igazságszolgáltatás hatékonyságának növelése, valamint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés gyakorlati akadályainak lebontása az előbbinél komplexebb és távlatibb feladat. Ebből a szempontból különös figyelmet kell szentelni a keresetőségi jog, a perköltség, a pertartam, a bizonyítékok

¹⁰⁵ L. a horvát környezetvédelemről szóló törvény végleges tervezetét, www.vlada.hr/hr/content/download/28579/389172/file/259-5.pdf (2013.05.14.)

¹⁰⁶ Az új környezetvédelemről szóló törvény tervezete (Környezet- és Természetvédelmi Minisztérium, 2012. április), http://www.mzoip.hr/doc/Propisi/Nacr_Zakon_o_zastiti_okolisa.pdf (2013.05.27.). A tervezetről folytatott konzultációról készült jelentés (2013.05.17) http://www.mzoip.hr/doc/Propisi/Izvjescje_17_05_2013_2.pdf (2013.05.27.)

összeajjtásával, a közösségi tájékoztatással, valamint a végrehajtással kapcsolatos kérdéseknek.

Horvátországban jelenleg ahhoz, hogy társadalmi szervezetek pert indíthassanak környezetvédelmi ügyekben, az egyesületeknek a horvát szabályok alapján kell megalakulniuk, a tevékenységüknek közösségi jogok és érdekek védelmére kell irányulnia, és jogszabálynak kifejezetten fel kell őket jogosítani meghatározott közösségi jogok és érdekek védelmére. A horvát jogrendszer, számos uniós tagállam jogrendszeréhez hasonlóan, az egyesület célját veszi alapul a keresetességi jog megadásánál. Magyarországon ezen túlmenően a földrajzi kapcsolatnak is jelentősége van. A magyar hatóságok gyakorlata a Milieu jelentésben megfogalmazódott kritika szerint próbálta csökkenteni az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést azáltal, hogy a közösségi részvételt meghatározott ügyekben limitálta.¹⁰⁷

A jogérvényesítés korlátjának a magas perbeli költségeket szokták említeni. Ez a hatósági eljárásban nem jelent különösebb problémát, ugyanakkor a bírósági eljárásokban egyike a legfontosabb akadályoknak. Az eljárási költségek jellemzően az ügyvédi és szakértői díjak miatt lesz magas, amelyben a per tartamának is szerepe van. Mivel a horvát jogi segítségnyújtás rendszere nem biztosít kielégítő megoldást, ezért gyakran a felperesek kénytelen a magas költségek miatt visszavonni a keresetüket. Álláspontunk szerint egy jól működő jogi segítségnyújtás és tájékoztatás mellett többen vennék igénybe a meglévő eszközöket a környezet védelme érdekében. A perköltség viselése alóli mentesítés ezt szintén előmozdíthatná. Bár Magyarországon a jogi segítségnyújtásnak komplex rendszere ismert, az eljárási költségek ennek ellenére is jelentős akadályt képezhetnek az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésben, amelynek a megoldása kívánatos lenne.

Amellett, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikk (4) bekezdésében foglalt követelményeknek tennének eleget az államok azzal, ha biztosítanák, hogy az eljárások alacsony költségek mellett, ésszerű időn belül lezárulnak, ennek elérésével egyúttal közérdeket is szolgálnának. Ugyanis a környezetvédelmi tárgyú keresetek gyakran éppen ennek érvényesítésére irányulnak. Horvátországban erre a kötelekről szóló törvény 1047. § alapján indítható környezetvédelmi kereset előterjesztésével (*actio popularis*), vagy a polgári eljárásjogi törvény 502a. § alapján kerülhet

¹⁰⁷ Vera: i.m. 6. o.

sor. Magyarországon a Kvt. 99. § ruházta fel a társadalmi szervezeteket, hogy pert indítsanak a környezet védelme érdekében.

A pertartam ugyanakkor nem kizárólag a költségek tekintetében releváns. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikk (4) bekezdése alapján a környezetvédelmi pereket ésszerű időben kell befejezni. Horvátországban a bíróságok működéséről szóló törvény¹⁰⁸ 174. § biztosítja környezetvédelmi ügyekben a soronkívüliséget. A birtokháborítási ügyekben a polgári eljárásjogi törvény 440. § alapján ugyancsak soron kívül kell eljárni. A soronkívüliség intézménye nagyban hozzá tud járulni a környezetvédelmi jog érvényesüléséhez, különösképpen azokban az esetekben, ahol a késedelem negatívan befolyásolná a károk helyreállítását.

A horvát jogrendszerben felvetődik a kérdés, hogy nem kellene-e a bíróság szerepvállalását növelni a közérdekből indult eljárásokban azzal, hogy a bíróságnak megadnánk a lehetőséget, hogy hivatalból bizonyítson. Az egyéb perekkel szemben ugyanis, ahol az egyének jogairól és kötelezettségeiről dönt a bíróság, ezekben az ügyekben kollektív érdekek jelennek meg. Ezzel növelhetővé válna a perek hatékonysága, mert amellett, hogy a bizonyítással kapcsolatos költségviselésére is megoldást jelentene, elkerülhetővé válnának a visszaélészerű perek, melyek által a jogbiztonság is emelkedne.

Végül a közösségek tájékoztatása a környezetvédelmet érintő jogi megoldásokról növelhetné az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést és a környezetvédelmi jogérvényesítés hatékonyságát. A társadalom alulinformáltsága Horvátországban visszavezethető arra, hogy az elmúlt rövid időszakban változtak meg jelentősen a környezetvédelmet érintő jogszabályok. Bár Magyarországon a környezetvédelmi jog harmonizálása óta már eltelt 9 év, az információ hiánya továbbra is jelentős problémát jelenthet. Ezeket a hiányosságokat médiában megjelenő figyelemfelkeltő anyagokkal, társadalmi konzultációkkal, valamint a törvényalkotásban való véleménynyilvánítással lehetne növelni.

Látni kell, hogy a környezetvédelem területén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés hatékonyra tétele elsődlegesen nem az uniós jognak való megfelelés miatt fontos, hanem azért, hogy az állam biztosítani tudja az állampolgárai számára az egészséges környezethez való jog érvényesülését.

¹⁰⁸ A bíróságok működéséről szóló törvény, NN 158/09, 03/11, 34/11, 100/11, 123/11, 138/11, 38/12, 111/12, 39/13, 48/13 and 59/13

Barbara Herceg Pakšić*
Igor Vuletić**
Kőhalmi László***

A környezet büntetőjogi védelme Magyarországon és Horvátországban az európai uniós jogszabályokkal való harmonizáció jegyében

I. Bevezetés

Manapság a tiszta és egészséges környezetben való élet egyike az alapvető emberi jogoknak, amely hozzátartozik az úgynevezett *harmadik generációs* emberi jogokhoz. Az egészséges környezethez való jog egyike a modern kor elsősorú célkitűzéseinek. Ez multidiszciplináris oly módon, hogy különböző jogágak normáinak és szabványainak a kombinációját képviseli. Az első lépés az *ante delictum* védelem, a büntetőjogon kívül, a közigazgatási, polgári, kereskedelmi és pénzügyi jog jogszabályain és intézkedésein keresztül, végül a büntetőjoggal kiegészülve, amellyel így megtestesül az *ultima ratio societatis*. A környezet büntetőjogi védelmének fogalma egy összetett rendszer, amely etikai, kriminológiai, büntetőjogi, pönológiai és egyéb tartalmával szorosan kapcsolódik a környezetvédelem érdekében tett globális erőfeszítésekhez.¹ A bűncselekmények és visszaélések ezen a téren egy adott szerkezettel rendelkeznek, amely a védelmet nagyon korai stádiumba helyezi. Egy ilyen szerkezet elkerülhetetlen és szükséges, ha a hatékonyság a cél. Horvátországnak számos a törvényhozással kapcsolatos reformmal kellett szembe néznie, amelybe beletartoztak a környezeti bűncselekmények is. Ma már nyilvánvaló, hogy a környezetszennyezés természeténél fogva paradox helyzet – a legsúlyosabb esetekben a környezetszennyezés az emberi vágy keltette gyorsabb, jobb és nagyobb technológiai fejlődések eredménye, amely szennyezés egyébként a legnagyobb aka-

* Barbara Herceg Pakšić, mag.iur, tanársegéd, Büntügyi Tudományok Tanszék, Eszék, bherceg@pravos.hr

** Doc.dr.sc. Igor Vuletić, PhD, egyetemi docens, Büntügyi Tudományok Tanszék, Eszék, ivuletic@pravos.hr

*** Dr. Kőhalmi László, PhD, adjunktus, Kriminológiai és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék, Pécs, kohalmi.laszlo@ajk.pte.hu

¹ L. Cvitanović: Kaznenopravna zaštita okoliša. In O. Lončarić, et. al. (ur): Pravo okoliša. Organizator, Zagreb 2003. 205. o.

dályt jelenti a további fejlődésre.² Az Európai Unióhoz való csatlakozás küszöbén a környezetvédelem követelményei leginkább a meglévő bűncselekmények kibővítésére és egységesítésére, valamint újak létrehozására fókuszáltak. Ennek tükrében a szerzők bemutatják és elemzik a korábbi, valamint a jelenlegi állapotokat a környezeti bűncselekményekkel kapcsolatban, mind Horvátországban, mind Magyarországon.

II. A környezet büntető jogi védelme Horvátországban

1. A horvátországi reformok szükségessége a környezeti bűncselekménye terén

A környezeti bűncselekmények korábbi egységesítése (az 1997-es Büntető törvénykönyv égisze alatt, a továbbiakban CC/97)³ nem került *megszüntetésre*, mivel a szabályozásnak voltak jó oldala is, ellenben a teljes – a környezeti deliktumokat tárgyaló – fejezet újraszabályozásra került, úgy, hogy figyelembe lett véve az előző szabályozásnak a releváns rendelkezései. Az első megoldásra váró kérdés az új szabályozás szerkezeti modelljének kiválasztása volt, azonban *de lege ferende* úgy, hogy a büntetőjogon belül kielégítő normatív keretek között beszélhessünk környezetvédelemről. A jogi szabályozáskor a jogalkotónak három lehetséges modell közül kellett választania. Az első ilyen modell az ún. emberközpontú modell, amely a legnagyobb hangsúlyt az emberi jogok és a társadalom védelmére fekteti. Az emberközpontú modell jelen volt a korábbi elméletben és gyakorlatban egyaránt, és még mindig nem teljesen elfelejtett. A nyomai még megtalálhatóak némely pozitív rendelkezésekben. Azt sejteti, hogy a környezet egy szinonimája az „emberi környezet”-nek, továbbá a környezet minden téren való alárendeltségét sugallja a társadalommal szemben. A környezetet az emberi szükségletek kielégítésének távcsövén keresztül szemlélteti. Carić szerint e gondolatmenet alapján a környezet csupán másodlagos, ezzel együtt pedig indirekt módon kap védelmet olyan dolgok védelmén keresztül, amelyek klasszikus értelemben véve a legfontosabbnak számítanak: az

² B. Herceg – I. Ilić: Onečišćenje/Zagađenje okoliša/životne sredine kroz prizmu hrvatskog i srpskog kaznenog/krivičnog zakonodavstva. In Ekologija i pravo Niš. Pravni fakultet u Nišu, Niš 2011. 258. o.

³ Narodne novine NN 110/1997, 27/1998, 50/2000, 129/2000, 84/2005, 51/2001, 111/2003, 190/2003, 105/2004, 71/2006, 110/ 2007, 152/2008, 57/2011, 77/2011, 125/2011, 143/2012

élet és egészség.⁴ Ezt figyelembe véve fontos megjegyezni, hogy a horvát alkotmány még mindig feleslegesnek tartja és ragaszkodik ehhez a koncepcióhoz pl. a 3. és 50. szakasz is „emberi környezet”-re hivatkozik.⁵ A második modell, az ún. biocentrikus, a növények és állatok védelmét részesíti előnyben. Ahogy látjuk, ez a két modell csupán indirekt módon nyújt védelmet a környezet számára. A harmadik az ún. ököcentrikus modell, amely közvetlenül biztosítja a környezet védelmét, azt előtérbe helyezve. Ebben az esetben a környezet képezi a védelem fő tárgyát, a társadalomé pedig a felelősség és a kötelesség, beleértve a büntetőjogi felelősséget, hogy a szennyezés elől védje.⁶ Tehát egy ilyen modell elméleti szinten a legkifinomultabbnak, és az a törvényhozás, amely elfogadja, a legfejlettebbnek tekinthető a környezet büntető jogi védelmét illetően. Ennek tükrében üdvözlünk kell azt a tényt, hogy a horvát jogalkotó elfogadta az utolsó modellt a 2013. január. 1-én hatályba lépett új Büntető Törvénykönyvben (a továbbiakban CC/11)⁷. Ezzel a lépéssel Horvátország a környezetvédelem terén követi a jelenlegi európai és nemzetközi irányvonalat.⁸

A védelem jogi tárgya a horvát környezetvédelmi törvénnyel összhangban került meghatározásra⁹ és a 3. törvénycikk 1. szakaszának (22) bekezdése szerint a környezet a természetes környezet és közösség, beleértve az embert, minden, ami biztosítja a meglétüket és további fejlődésüket: levegő, víz, termőföld, a földkéreg, energia- és anyagi erőforrások és a kulturális örökség, a környezet részeként, amelyet az ember hozott létre; mindent egybevéve ezek kölcsönhatásának sokfélesége és összetettsége.

A CC/97-ben az egész XIX. Fejezetet a környezet büntetőjogi védelmével foglalkozott és összesen tizenhárom bűncselekményt tartalmazott, amelyeknek jogi tárgya maga a környezet volt. A döntés ilyesfajta egységesítése két okból is fontos volt. Először is a szabályozás ezen teljes és pontos módja újdonságot jelentett. A német és osztrák jogalkotást követtük, mint modellt. Addig is voltak bizonyos környezet(védelmi)

⁴ A. Carić: *Ugrožavanje čovjekove okoline i krivično pravo*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 1991. 1-2. sz. 36. o.

⁵ *Ustav Republike Hrvatske*, NN 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010.

⁶ Herceg – Ilić: i.m. 2., 256-257. o.

⁷ NN 125/2011, 144/2012

⁸ A törvényhozó ököcentrikus megközelítési szándékával kapcsolatosan l. Ksenija Turković (ur.): *Komentar Kaznenog zakona*. Official Gazette, Zagreb 2013. 263. o.

⁹ NN 110/2007

büntetőjogi jellegű tényállások, azonban ezek a Büntető Törvénykönyv különböző fejezeteiben kerültek elhelyezésre, továbbá új tényállások is kerültek a kódexbe. Másodsor, a környezeti bűncselekmények más jogi tárgyak elé kerültek, mint például a közbiztonság, az emberek és a tulajdon általános védelme, az üzleti tevékenységek védelme, a közrend és hivatali kötelezettségek, amelyek rámutatnak mekkora figyelmet és tekintélyt nyert a környezet védelme először az idők során.

Ezeket a „vádakat” nagyrészt az ököcentrikus elv alapján fogalmazták meg, azonban egy részük indokolatlanul is megőrizte az emberközpontú megközelítést. Ilyen például a „környezetet veszélyeztető zaj” bűncselekménye a CC/97 251. §-a alapján, vagy a CC/97 253. §-ában szabályozott „radioaktív és egyéb veszélyes hulladéknak a Horvát Köztársaságba való behozatala”. Ezen kívül találunk még számos más, a környezetet védő tényállási elemeket a különböző fejezetekben.

A horvát környezeti bűncselekmények sajátos szerkezettel rendelkeznek. Mind – kivéve a minősített eseteket – úgy kerültek megfogalmazásra, mint elvont veszélyeztetési bűncselekmények, amely azt jelenti, hogy a *különösen veszélyes viselkedést* büntetik annak érdekében, hogy megakadályozzák nem csak a kárt, hanem magát a konkrét fenyegetést illetve veszélyhelyzetet is. Ezek a bűncselekmények az úgynevezett *formális bűncselekmények*. Így a környezet védelme egy nagyon korai szakaszba tolódik el, amely önmagában indokolt, mert máskülönben a pusztán konkrét fenyegetés elleni büntetés alkalmatlan lenne bármilyen büntetőjogi védelemre.

Ennek a fejezetnek az alapvető deliktuma maga a környezet szennyezése, amely 1977-ben került inkorporálásra a Horvát Büntető Törvénykönyvbe „környezetszennyezés” néven. Akkoriban ez újdonságot jelentett a büntetőjogban, mivel a korábbi büntetőjogi szabályozásban meglévő tényállások csupán közvetetten védték a környezetet, másodlagos elemként feltüntetve azt (szemben a gazdasági, közegészségügyi és közbiztonsági elemekkel). Azóta ezek a tényállások megváltoztak mind névben, mind megfogalmazásban, módosult a védelmet élvező jogi tárgy, de megőrizte a helyét, mint központi bűncselekmény az egész környezetvédelmi fejezetben. Ezen rendelkezés célja és létezésének oka (ratio legis), hogy megakadályozza a genetikai módosítás és a természetes egyensúly felborítását.¹⁰ Ennek szabályozására a CC/97 250. §-ában

¹⁰ Ennek a szabályozásnak és tényállásnak a részletes elemzését l. Herceg – Ilić: i.m. 262. o. és 264. o.

került sor, azonban előfordultak bizonyos hiányosságok. Így finomítani kellett azon intézkedéseket, amelyek nem jelentettek komoly elrettentést a bűncselekmények elkövetésétől, továbbá szükséges volt meghatározni a jelentős károk fogalmát.

A horvát szakirodalomban a környezettel kapcsolatos bűncselekményekről rendelkezésre álló adatok szerint a környezeti deliktumok száma az összes bűncselekmények 1,5-2%-át teszi ki. Természetesen ez a tény nem felel meg a valós helyzetnek. Például Horvátországban a nyári hónapok alatt – pl. a turizmus miatt is – igen megszorodnak a különféle környezeti jogsértések (gyűjtogatás, erdőirtás, környezetszennyezés) száma. Egy másik jelentős probléma, hogy az állampolgároknak nem motiváltak a környezeti bűncselekmények feljelentésére, így ezért is alacsony a regisztrált környezet elleni deliktumok száma. Ezek hagyományosan „áldozat nélküli” bűncselekményeknek minősülnek, ellenben ha van is áldozat, akkor is csak közvetetten. A legtöbb Európai Unió országban a környezet elleni bűncselekmények nem tekintendők nyomozási szempontból relevánsnak, mivel ezt kívánják a nagy befolyással rendelkező cégek pénzügyi, gazdasági érdekei és ezek a vállalkozások mellőzik a környezettudatos technológiák alkalmazását, illegálisan tárolnak és raknak le hulladékot, túlzott mértékben aknázzák ki a természeti erőforrásokat, védett állatfajokat csempésznek és ezen eszközökkel növelik profitjukat. Ezt támasztotta alá Fritz Krois-nak az Osztrák Környezetvédelmi Ügynökség (*Umweltbundesamt*) képviseletében 2010-ben Zágrábban az új osztrák környezetvédelmi szabályozásról tartott előadása. Az Európai Unió kívüli országokban még súlyosabb a helyzet. Pl. 2009-ben Szerbiában senkit nem ítélték el környezeti bűncselekmények elkövetése miatt, míg 2008-ban is csak egy ítéletet hoztak.¹¹

2. Az új horvát környezeti büntetőjog

Horvátországban a környezet büntetőjogi védelmének új rendszere sokkal teljesebb, mint a korábbi. A legjobb érv ennek igazolására az a tény, hogy a környezeti deliktumokkal foglalkozó új fejezet (XX. fejezet) húsz bűncselekményt tartalmaz, továbbá rendkívül pontosan szabályozza a környezetnek az összes elképzelhető súlyos veszélyeztetését. A bűncselekmények közül hét teljesen új a horvát jogrendszerben. Ezek a novum deliktumok a következők: repülő tárgyból illetve eszközből

¹¹ Herceg – Ilić: i.m. 261. o.

való szennyezés (194. §), az ózonréteg veszélyeztetése (195. §), védett természeti értékek elpusztítása (200. §), természeti terület elpusztítása (201. §), védett természeti értékekkel való kereskedés (202. §), vadon élő fajok vagy genetikailag módosított élőlények elhelyezése a környezetbe (203. §) és a vizek, vízjárások megváltoztatása illetve befolyásolása (210. §).

Az új törvénynek a sokrétűség mellett az egyik fő jellemzője minden kétséget kizáróan az, hogy jelentősen szigorodik a régi szabályozáshoz képest. Ez arra enged következtetni, hogy a jogalkotó minden eddiginél több teret és nagyobb figyelmet nyújt a büntetőjog e részének. A jogalkotó nyilvánvalóan felismerte a környezettel szemben kárt okozó magatartások fokozott társadalmi veszélyességét, továbbá ezek megelőzésének a szükségességét. Az új rendszer *szigorítása* legalább öt érveléssel magyarázható.

Először is: a régi és az új rendelkezések vizsgálata és összehasonlítása után megállapítható, hogy az új CC/11 jelentősen megemelte ezekre a bűncselekményekre kiszabható büntetési tételeket. A környezetszennyezés legsúlyosabb eseteiben a korábbi maximum 10 év helyett 15 évnyi szabadságvesztés szabható ki. Emellett általános érvénnyel a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségei is beszűkültek és így erre itt nincs lehetőség.

Másodszor: amint már említettük, az új kódex 7 új bűncselekményt vezetett be. Emellett a régi bűncselekményeket is módosította, olyan értelemben, hogy új, korábban nem büntethető magatartásformákat is kriminalizál. A jogalkotó így jelentősen kiterjesztette a büntethetőség határait, továbbá összehangolta a horvát jogi szabályozást az erre vonatkozó nemzetközi dokumentumokkal, legnagyobb mértékben az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelvével. Mivel ezeknek a változásoknak a részletesebb elemzése meghaladná tanulmányunk kereteit, így erről bővebben nem értekezünk, inkább az új rendszer általunk relevánsnak vélt főbb jellemzőire koncentrálunk.¹²

Harmadszor: a hivatkozott XX. Fejezetben a legtöbb bűncselekmény a környezet veszélyeztetésével valósul meg, amely azt jelenti, hogy a védett elkövetési tárgy tényleges kiirtása vagy megsemmisítése nem *conditio sine qua non*-ja a deliktum megvalósításának. Ez szintén kibővíti a büntethetőség határát.¹³ Kimondhatjuk tehát, hogy van egyfajta

¹² Ezen változásokat részletesebben l. Turković (ur.): i.m. 263. o. és 284. o.

¹³ A veszélyeztetési bűncselekményekről bővebben lásd P. Novoselec – I. Bojanić: *Opći dio kaznenog prava*. Pravni fakultet, Zagreb 2013. 132. o. és 134. o.

uralma az *elvont veszélyeztetési bűncselekmény*eknek. A jogalkotó azért választott ilyen szabályozási metódust, mivel ez felel meg legjobban a fent hivatkozott ököcentrikus megközelítésnek.¹⁴

Negyedszer: a kódex környezetvédelmi büntetőjogi fejezetében a legtöbb deliktumnak már a kísérlete is büntethető. A büntetőjogban a kísérlet nem büntethető mindig, csak azokban az esetekben, amikor a jogalkotó szükségesnek tartja az adott magatartást kezdeti szakaszában tilalmazni. A horvát büntető anyagi kódex általános részének 34. §-a szerint a kísérlet minden olyan esetben büntethető, ha a bűncselekményre legalább öt éves szabadságvesztés-büntetés kiszabható. Amennyiben ez nem áll fenn, a kísérlet csak akkor büntethető, ha azt kifejezetten kimondja a jogalkotó (a CC/11 különös részében), bár az ilyen esetek száma nem túl gyakori. A XX. fejezetben szabályozott tényállásokban a kísérlet a legtöbb esetben büntethető – a fent említett öt évnyi vagy annál súlyosabb szabadságvesztés-büntetéssel fenyegetés miatt (34. §) –, azonban a jogalkotó egyes esetekben a maximum három éves szabadságvesztés-büntetés kiszabása esetén is büntetheti a kísérletet [pl. 210. § (4) bekezdés].¹⁵

Ötödször: majdnem az összes ilyen bűncselekmény büntethető, ha gondatlanul követték el. Közismert, hogy csak a szándékos elkövetés büntethető mindig, a gondatlanság csak akkor, ha kifejezetten így van szabályozva. A jogalkotó úgy határozza meg, hogy a gondatlanság csak különös illetve súlyos veszélyeztetés esetén büntethető. Ez is egyike azon okoknak, amelyekből megállapítható, hogy a horvát jogalkotó hangsúlyozza a környezetvédelmet. A gyakorlatban könnyebb bizonyítani a gondatlanságot, az elkövető pedig nem tudja elkerülni a büntetőjogi felelősségre vonást, mivel az ügyész nem tudná bizonyítani a cselekmény szándékosságát. Kiemelt figyelmet szánunk a 213. § rendelkezésének, amely lehetővé teszi, hogy a bíróság mellőzze a felelősségre vonást a 194-198. § között szabályozott bűncselekmények esetében akkor, ha az elkövető önként megszünteti a veszélyeztetést, mielőtt még komoly károk keletkeznének. Ez az ún. *effektív bűntudat* (amely ennek a rendelkezésnek a neve is!), s ilyen esetben az elkövetők minimalizálják tetteik következményét. Ez ugyan nagy kedvezmény, de csak lehetőség a bíróság számára, és nem kötelezettség. A rendelkezés a jogalkotó azon igyekezetének az eredménye, mely az elkövetőket az általuk okozott

¹⁴ Turković (ur.): i.m. 263. o.

¹⁵ A vízi szabályozás megváltoztatása (210. §)

károk megszüntetésére ösztönözni, mielőtt a komolyabb büntetőjogi jogkövetkezményeknek ők maguk is áldozatul esnének.¹⁶ Véleményünk szerint ez a rendelkezés kritikát érdemel. Úgy tűnik a jogalkotónak ez a megfogalmazása olyan régi német büntetőpolitikai elméleteken alapul, melyek szerint a büntető-normának ösztönöznie kell az elkövetőket a cselekmény abbahagyására. Azonban az új német büntetőjogi irodalomban ezek az elméletek a szakirodalmi vitákban alul maradtak, mivel azon a hamis felvetésen alapulnak, hogy minden elkövető tisztában van a büntető törvénykönyvvel és a fent említett lehetőség létezésével. Mivel általában nem ez a helyzet, helytelen azt feltételezni, hogy ez a rendelkezés ösztönözné az elkövetőket cselekedetük abbahagyására.¹⁷ Emellett nem indokolt egy lapon említeni, illetve egyenlőség jelet tenni olyan gyanúsítottak között, akik büntudatból akarják jóvátenni a kárt (de már elkövették a bűncselekményt), azokkal az elkövetőkkel, akik önként elállnak a bűnös cselekedet elkövetésétől (35. §), azonban pont ez az, amit a jogalkotó tesz. Továbbá attól is tartunk, hogy a fenti rendelkezést a gyakorlatban rosszul alkalmazzák, s a nagy környezetszennyező cégek számára indokolatlan privilégiumként szolgál. Ezért úgy gondoljuk, hogy ezt a rendelkezést (213. §) törölni kell a horvát büntető anyagi kódexből.

III. A környezet büntetőjogi védelme Magyarországon

1. Szabályozási előzmények és a magyar környezeti bűnözés néhány jellemzője

A környezet büntetőjogi védelmének komoly hagyományai vannak a magyar büntetőjogban. Már az első kodifikált magyar büntető törvénykönyvben (1878. évi V. törvénycikk) is helyt kapott környezetvédelmi jellegű tényállás, mely a kutak, illetve a vizek megmérgezőivel szembeni fellépést tett lehetővé.

Az 1961. évi V. törvény XII. fejezetében külön törvényi tényállás szerepelt „kútmérgezés” megnevezéssel. Az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvényben „elrejtett” Btk. módosítással kétség kívül az elsők közé került Magyarország a környezeti kriminalitással szembeni fellépés tekintetében, azonban „a környezetvédelmet sértő bűncse-

¹⁶ Turković: i.m. 263. o.

¹⁷ A büntetőpolitikával kapcsolatos német nyelvű szakirodalmat l. C. Roxin: Strafrecht. Allgemeiner Teil Band II. C.H.Beck Verlag, München 2006. 17. o.

lekmény” törvényi tényállása már¹⁸ megalkotásakor sejtetni vélte, hogy alkalmatlan lesz a kijelölt funkcióra, hiszen megfogalmazása olyannyira általános volt, ami konkrét alkalmazását lehetetlenné tette,¹⁹ s így nem meglepő, hogy ilyen bűncselekmény miatt a jogszabály hatályossága alatt egyetlen büntetőeljárás sem indult.

A modern magyar környezeti büntetőjog a 1978. évi IV. törvény hatályba lépésétől számítható. Ekkor a jogalkotó két törvényi tényállás (környezetkárosítás, természetkárosítás) kívánta védeni a környezeti és a természeti elemeket. A környezeti deliktumoknak „mostoha gyermekkénti” kezelését mi sem szemlélteti jobban, mint hogy a kor egyetemi büntetőjogi tankönyvei nem is tárgyalták e bűncselekményeket.²⁰

1996-tól „a környezetre veszélyes hulladék jogellenes elhelyezése” nevű bűncselekménnyel bővült a magyar büntetőjogi szabályozás. Ez a bűncselekmény 2005-től már „hulladékgazdálkodás rendjének megsértése” névvel szerepelt a Btk.-ban. A környezeti bűnözés Magyarországi jellemzőinek megismerése²¹ érdekében több átfogó empirikus kutatást folyt – elsősorban az Országos Kriminológiai Intézet kutatóinak²² közreműködésével²³ – az elmúlt évtizedben. A magyar környezeti bűnözés a kriminálstatisztikai adatok alapján az 1980-as években „szimbolikusnak”²⁴ volt nevezhető, mivel országosan alig regisztráltak néhány bűncselekményt. Az 1990-es évek elején kezdett „észrevehetőbben” emelkedni a regisztrált környezeti bűncselekmények száma. Mindez a gyakorlatban azt jelentette, hogy pl. a regisztrált

¹⁸ Nagy Nikoletta: A környezetvédelem büntetőjogi szabályozása hazánkban. Cég és Jog 2003. 12. sz. 17. o.

¹⁹ Márkus Ferenc: Az emberi környezet büntetőjogi védelme. In Trócsányi László (szerk.): Környezetvédelem és jog. Akadémiai Kiadó, Budapest 1981. 187. o.

²⁰ Földvári József: Büntetőjog. Különös Rész. Tankönyvkiadó, Budapest 1972. 50. o.

²¹ Görgényi Ilona: The protection of the Environment by Criminal Law. Acta Juridica Hungarica 1995/96. 37. sz. 3-4. 189-99. o.

²² Tilki Katalin: A környezetkárosítás és a természetkárosítás jogalkalmazói gyakorlata. In Irk Ferenc (szerk.): Kriminológiai Tanulmányok 41. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest 2004. 217-248. o.; Dunavölgyi Szilveszter – Tilki Katalin: A környezeti szabálysértések vizsgálata a környezetvédelmi szakhatóságok tevékenységén keresztül. Rendészeti Szemle 2008. 9. sz. 71-92. o.

²³ Horváth József: Környezeti bűnözés – környezetvédelmi nézőpontból. Belügyi Szemle 2005. 11. sz. 17-36. o.

²⁴ Tilki: i.m. 217. o.

környeztkárosítások száma 1994-ben lépte át a „tizes álomhatárt”. Napjainkban az egyes környezeti bűncselekmények éves szinten néhány száz regisztrált bűncselekményt jelentenek.

A környezeti bűncselekmények elkövetői többségében első büntényes elkövető, gyakoribb a magasabb iskolai végzettségűek aránya az elkövetők között. A kiszabott szankció többnyire pénzbüntetés, már az utóbbi években egyre megfigyelhető a szankciókiszabás szigorodása és előfordul, hogy végrehajtandó szabadságvesztés büntetést szabnak ki a bíróságok az elkövetőkre. A természetkárosítás bűncselekményénél a terheltek közel 1/3-a külföldi állampolgár, ezen belül is az olaszok részvétele kiugróan magas (a külföldi elkövetők 2/3-a). A külföldi tettesek között akad még: német, román, bolgár, osztrák és francia elkövető is. Előzetes letartóztatásban csak néhány terhelt volt. A környezeti deliktumok esetében kiemelkedő jelentőségű a környezetvédelmi hatóságok szerepe, hiszen ők vannak olyan helyzetben, hogy gyakran észlelhetik környezeti bűncselekmény elkövetését.

Külön említést érdemelnek a nemzeti-park-igazgatóságok (pl. Hortobágyi, Őrségi stb.), hiszen az ő „embereik” (pl. természetvédelmi őr, biológus stb.) vannak kint „terepen”, járják a természetvédelmi területeket, erdőket stb., tehát elsőként szembesülhetnek a környezeti károkozással.

A környezeti bűncselekmények hatósági üldözése kapcsán nem lehet említés nélkül elmenni a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámnyomozóinak²⁵ magas színvonalú szakmai munkája²⁶ mellett sem. A vámosok – a természetvédelmi őrhoz hasonlóan – speciális helyzetben vannak, mert ők lehetnek az első potenciális észlelői a környezeti deliktumoknak. A vámosoknál speciális ún. *kockázatelemzési módszer* használatos, amelynek lényege, hogy bizonyos meghatározott momentumok esetén tételes vámvizsgálatnak vetik alá a szállítmányokat akkor is, ha egyébként minden legálisnak tűnik. E körülmények között

²⁵ Dunavölgyi – Tilki: i.m. 79. o.

²⁶ Tilki Katalin: Új jelenségek a környezeti bűnözés körében. In Gönczöl Katalin – Lévay Miklós – Csemáné Várad Erika – Ferenczy Lászlóné – Róth Erika (szerk.): A bűnözés új tendenciái a kriminálpolitika változásai Közép- és Kelet-Európában. Kriminológiai Közlemények Különkiadása a Nemzetközi Kriminológiai Társaság 65. Nemzetközi Kongresszusának előadásai 2003. mácius 11-14. Miskolc. Bibor Kiadó, Miskolc 2004. 335. o.

természetkárosítás gyanúját feltételezhető momentumok is szerepelnek már.²⁷

A szakirodalomban olvashatunk olyan javaslatot a környezeti bűncselekmények hatékonyabb felderítésére, mely szerint egy környezeti nyomozó szervet kellene létrehozni.²⁸ Ebből a vágyból napjainkra annyi realizálódott, hogy az Országos Rendőr-főkapitányság Gazdaságvédelmi Főosztályán ún. *Környezeti Bűnözés Elleni Osztály* létesült. Egy ilyen szerv azonban csak akkor működhet hatékonyan, ha rendelkezik mindazokkal a környezeti szakmai tapasztalatokkal, adatbázisokkal, amelyek feltételei az eredményes ténymegállapításnak; továbbá rendelkeznie kell olyan operatív felderítési lehetőségekkel, bűnügyi nyilvántartással, amely támogatást nyújtana és megoldást jelentene a jelenleg hiányzó eljárási lehetőségekre.

A környezeti bűncselekmények üldözésével az a probléma, hogy ma már nincsenek olyan polihistorok, akik minden szakmát magas szinten el tudnának látni. A környezetvédelmi szakembereket felesleges átképezni nyomozóvá, a hivatásos rendőröktől pedig nem várható el, hogy szabadidejükben természetbúvárkodjanak és állandóan a kisműveltségű lapozgassák. A megoldás az, ha egy szakmai csoport kerülne létrehozásra (pl. rendőr, biológus, zoológus stb.) és munkájukat korszerű informatikai és kommunikációs eszközök támogatják. A tettenérés és felderítés hatásos eszköze lehet a laborgépkocsival ellátott környezetvédelmi, gyorsan mozgósítható felderítő egységek szervezése.²⁹ Egy önálló nyomozó szervezet létrehozása a környezeti bűncselekmények üldözésére jelenleg nincs napirendben. Ennek egyrészt szervezeti akadályai vannak (pl. szakmai féltékenység, rivalizálás stb.), másrészt hiányzik a politikai felső vezetésnek az ügy melletti elkötelezettsége is.

²⁷ Tilki: i.m. 337. o.

²⁸ Horváth: i.m. 33. o.

²⁹ Uo.

2. A hatályos magyar büntetőjogi szabályozás

A 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 2013. július 1-jén lépett hatályba Magyarországon. Az új Btk. XXIII. Fejezete szabályozza „A környezet és a természet elleni bűncselekmények”-et.³⁰ A jogalkotó szerint napjainkban egyértelműen igény mutatkozik a környezet autonóm védelmére, így a törvényben indokolt egy külön fejezetben, önállóan, a többi közegészség elleni tényállástól elkülönítve rögzíteni a környezetvédelmi tényállásokat. A fejezet alá tartozó tényállások igen sokrétűek, vannak azonban olyan közös jellemzők, amelyek miatt egy fejezet alá vonhatók.

A fejezet alá tartozó bűncselekmények:

- környezetkárosítás,
- természetkárosítás,
- állatkínzás,
- orvvadászat,
- orvhalászat,
- tiltott állatviadal szervezése,
- a hulladékgyűjtés rendjének megsértése,
- ózonréteget lebontó anyaggal visszaélés,
- radioaktív anyaggal visszaélés,
- nukleáris létesítmény üzemeltetésével visszaélés,
- atomenergia alkalmazásával visszaélés.

Az állatkínzás és a tiltott állatviadal szervezése bűncselekményeknek a környezetvédelmi fejezetben történő elhelyezését az azonos jogi tárgy, az állatok kímélete, a velük való humanitárius bánásmód indokolja. Ez ugyanis szoros összefüggést mutat a környezetkárosításban szereplő élővilág, valamint a természetkárosításban szereplő növények és állatok védelmével. Ugyanez indokolja az új tényállások, az orvvadászat és az orvhalászat tényállás megalkotását. Az atomenergiával kapcsolatos tényállásoknak a klasszikus környezetvédelmi deliktumokkal egy fejezetben való elhelyezését az indokolja, hogy az Európai Unió³¹ is környezetvédelmi bűncselekményeknek minősíti az atomenergiával való visszaélést (ld. a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2008/99/EK irányelvet).

³⁰ R. Román: Crimes against the Environment and the Nature in the New Criminal Code. Journal of Agricultural and Environmental Law 2013. 14. sz. 74-98. o.

³¹ Fodor László: Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon. Bíbor Kiadó, Miskolc 2000. 50-70. o.

A fejezet két „legfontosabb” tényállása a környezetkárosítás (Btk. 241. §) és a természetkárosítás (Btk. 242-243. §).

A környezetkárosítás tényállása keretdispozíció. A tényállást tartalommal az ún. szakági törvények töltik ki, pl. a levegő, föld védelmét szolgáló jogszabályok. A környezetkárosítás bűncselekményének elkövetési tárgyai a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint ezek összetevői. Az egyes elkövetési tárgyak meghatározását a környezetvédelmi törvény adja meg. A bűncselekmény elkövetési magatartásai a földnek, a levegőnek, a víznek, az élővilágnak, valamint ezek összetevőinek a jelentős mértékű szennyezéssel vagy más módon történő veszélyeztetése, illetve károsítása. A szennyezés önmagában nem veszélyes olyan fokban a társadalomra, hogy az bűncselekménynek minősüljön. Ehhez jelentős mértékű szennyezésre van szükség. A jelentős mérték meghatározása – mivel ez minden esetben eltérő – szakértői feladat. Tekintettel arra, hogy a különböző vegyi anyagok veszélyessége, mérgező hatása nagyon eltérő, nem lehet a határérték meghatározott szorzatához kötni a büntethetőséget. Ezért köti a törvény a „jelentős mértékű” szennyezéshez a büntetőjogi felelősség megállapítását. A környezetkárosítás alap és minősített esetei elkövethetők gondatlanul is. A gondatlanságból elkövetett környezetkárosítás büntetési tételei a bekövetkezett eredményekhez igazodnak.

A természetkárosítás tényállását szerkezetileg két külön §-ra tagolja, az első az egyedvédelmi (242. §), a második a természeti értékek és területek (243. §) védelmével kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazza. A természetkárosítás tényállása szintén keretdispozíció. A tényállást szakági háttérjogszabályok és uniós normák töltik meg tartalommal. A természetkárosítás bűncselekményének elkövetési tárgya egyrészt a fokozottan védett élő szervezet egyede, másrészt a védett élő szervezetek egyedei. Ez utóbbiak vonatkozásában a természetkárosítás csak akkor igényel büntetőjogi fenyegetettséget, ha védett élő szervezet egyedeinek külön jogszabályban meghatározott pénzben kifejezett értékének együttes összege eléri a fokozottan védett élő szervezet egyedei esetében megállapított, pénzben kifejezett legalacsonyabb értéket. Elkövetési tárgy továbbá az Európai Közösségek Tanácsának a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EGK rendelete A. és B. mellékletének hatálya alá tartozó élő szervezet egyede. Ezekre az elkövetési tárgyakra megvalósítható elkövetési magatartások: a

megszerzés, tartás, forgalomba hozatal, az ország területére behozatal, onnan kivitel, az ország területén történő átszállítás, a kereskedés, a károsítás és az elpusztítás. A természetkárosításnak minősített eseteit is szabályozza a jogalkotó. A gondatlan elkövetés büntetendősége kizárólag a minősített esethez kapcsolódik, az alapeset csak szándékosan valósítható meg. A 243. § tartalmazza a természetkárosítás természeti értékek és területek védelmével kapcsolatos rendelkezéseket. A bűncselekmény elkövetési tárgya a Natura 2000 terület, a védett barlang, a védett természeti terület vagy védett élő szervezetek élőközössége, illetve azok élőhelye. Az egyes kategóriák fogalom-meghatározását a természetvédelmi törvény adja meg. A tényállás szabályozása a vadon élő madarak védelméről szóló 2009/147/EK irányelv (madárvédelmi irányelv), valamint a természetes élőhelyek, a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelv (élőhelyvédelmi irányelv) előírásait maximálisan figyelembe veszi. A bűncselekmény elkövetési magatartása a megváltoztatás. A megváltoztatás eredménye olyan változás, ami ténylegesen kárt, vagy hátrányt okoz, vagyis minden olyan tevékenység, ami ellentétes a természetvédelmi törvényben meghatározottakkal. A megváltoztatás tehát a terület jellegének, használatának megváltoztatását jelenti, ami egy széleskörű fogalom, ebbe bele tartozik például a terület terjedelmének megváltoztatása is. A jelentős mérték megállapítása minden esetben szakértői kérdés. A törvény a bűncselekmény gondatlan elkövetését is büntetni rendeli.

3. A környezeti büntetőjog szabályozási dilemmái

A környezetet károsító, büntetőjogilag releváns magatartások vizsgálatakor kiindulópontként le kell szögezni, hogy a környezetet nem károsító termelés nincs, vagy a környezeti folyamatok sok területén ma még csak lehetőség,³² a konkrét megoldás ismerete nélkül.³³

A környezet – és annak büntetőjogi – védelme egy magát demokratikusnak valló állam szociális arculatának is elsőrendű

³² Vigh József: Környezetvédelem a neopozitivista kriminológia szemszögéből. Rendészeti Szemle 1991. 12. sz. 17-18. o.

³³ Tamás András: Büntetőjogi felelősség a környezetvédelmi törvények megszegéséért. In Kilényi Géza – Tamás András (szerk.): A környezetvédelmi jogi szabályozás fejlesztésének egyes kérdései. MTA Dunántúli Tudományos Intézet – Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, Pécs 1980. 104. o.

kifejezője, hiszen a környezetvédelem a demokratikus (és humanista) állami cselekvés programjának részét kell képeznie.³⁴

A környezet – és annak büntetőjogi – védelméhez pénz, sok pénz kell. A büntetőjog akkor tud igazán hatékonyan működni, ha az egyéb jogágak (polgári jog, közigazgatási jog stb.) védelmi rendszereire és eszközeire (pl. ide értve a természetvédelmi őrszolgálatot, a különböző levegő minőségmérő műszerek stb.) komoly anyagi forrásokat biztosítunk. Hibás az a társadalom-és gazdaságpolitika, amely a pillanatnyi (időleges) társadalmi jólét érdekében a környezet rovására szándékozik a gazdasági növekedést megvalósítani. Látni kell, hogy a környezetvédelem jogi szabályozása elválaszthatatlan a gazdaság egészének szabályozásától.³⁵

Piacgazdaság esetében – ennek jellegéből fakadóan – feltétlenül szükséges a környezet és annak büntetőjogi védelme érdekében az állami beavatkozásra.³⁶ Különösen igaz mindez, ha az adott állam szociális piacgazdaság megvalósítására törekszik, hiszen ott a gazdaság szociális arculatának egyik fontos eleme a környezet védelmének biztosítása.³⁷

A környezeti büntetőjogban az egyik legnagyobb probléma, hogy nehéz „lokalizálni” a környezeti bűncselekmények jogi tárgyát.

A környezeti deliktumok gyakorta nem kifejezetten annak veszélyeztetésének vagy sértésének szándékával valósulnak meg, hanem valamilyen emberi szükséglet kielégítésével.³⁸

Egyes teoretikusok szerint – amely véleménnyel egyetértünk – a környezeti bűncselekményeket a gazdasági bűncselekmények körébe is lehetne sorolni. A környezetet súlyosan károsító bűncselekmények ugyanis rendszerint a termeléssel függnek össze. Ha az egyre szigorodó környezetvédelmi előírásoknak a termelők eleget akarnak tenni, ez olyan pótlólagos befektetéseket igényelhet, ami kihathat termelésük gazdaságosságára. A túlságosan elmaradott technikával vagy módszerrel dolgozókat a modernizálás költségei tönkretehetik, így az előtt a

³⁴ Zoltán Ödön: A környezetvédelemről és szabályozásáról. Magyar Jog 1994. 6. sz. 206. o.

³⁵ Sajó András: Az alkotmányosság és lehetőségei a gazdaságban, különös tekintettel a környezetvédelemre, mint gazdaságilag releváns tevékenységre. Állam- és Jogtudomány 1987-88. 3-4. sz. 474. o.

³⁶ Julesz Máté: Környezetjogi értékelemzés. Magyar Jog 2008. 4. sz. 194. o.

³⁷ Zoltán: i.m. 207. o.; Julesz: i.m. 194. o.

³⁸ Tamás: i.m. 103. o.

választás előtt állnak, hogy vagy beszüntetik tevékenységüket, vagy – vállalva ennek rizikóját – környezetszennyezően termelnek tovább. Továbbá a magyar gyakorlat azt mutatja, hogy a környezet büntetőjogi védelmének elégtelensége miatt igen sokan ezt teszik. Ezért megfontolandó, hogy a hatékonyabb védelem érdekében a környezeti bűncselekményeket inkább a gazdasági bűnözés körébe kellene áthelyezni.³⁹

Az ökobűnözők megbüntetése nem jelent megoldást a környezeti ártalmakra, s megfontolandó, hogy a reparatív szemlélet (pl. in integrum restituo) minél szélesebb körben kapjon prioritást a jogkövetkezmények alkalmazásánál.

A büntetőjog egyik fő feladata a kapitalista társadalmakban az állampolgárokkal betartatni a piaci szabályokat, azaz megelőzni a piaci törvények esetleges kikerülését.⁴⁰

A legtöbb „piackerülő” vállalkozást nem lehet elrettenteni a különböző civiljogi (pl. kártérítési) szankciókkal.⁴¹ Az optimális kártérítési összeg, ami szükséges az elrettentéshez, gyakran meghaladja a szabályszegő(k) fizetési képességét, s valójában közösségi szankció vagy szabadságvesztés-büntetés kiszabására lenne szükség.

IV. Záró gondolatok

Szem előtt tartva az eddig elmondottakat, azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az új jogszabályi változások jelentősen modernizálták a horvát környezet(védelmi) büntetőjogot. A változások a 2008/99/EK irányelv nemzetközi standardjainak illetve a nemzetközi egyezményeknek megfelelnek.⁴² Mindemellett a jogalkotó úgy döntött, hogy a német szabályozási modellt követi.⁴³ A büntethetőségi határ jelentős mértékben kiszélesedett: a hét új horvát büntető törvényi tényállás bevezetésével, a

³⁹ Pusztai László: Gazdasági büntetőjog a változó társadalomban. In Pusztai László (szerk.): II. Német-Magyar Büntetőjogi és Kriminológiai Kollokvium. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – Országos Kriminológiai és Kriminálisztikai Intézet, Budapest 1994. 141-142.o.; Tóth Mihály: Újabb szempontok a gazdasági bűncselekmények értelmezéséhez. Igazságügyi Minisztérium Oktatási és Továbbképzési Főosztály, Budapest 1998. 115. o.

⁴⁰ Julesz Máté: Environmentalism in Today's Eastern Europe. The Open Law Journal 2013. 5. sz. 11. o.

⁴¹ R. A. Posner: An economic theory of the criminal law. Columbia Law Review 1985. 6. sz. 1193-1194. o.

⁴² L. részletesebben Turković (ur.): i.m. 263. o. és 284. o.

⁴³ Uo.

régiek módosításával, az elvont veszélyeztetés és a gondatlanság illetve a kísérlet büntethetőségének megfogalmazásával. A jogalkotó több teret és nagyobb figyelmet szánt a büntetőjog e területének, amely helyes törvényhozói magatartás, kiváltképp, ha belegondolunk a környezeti deliktumok társadalmi veszélyességére. A környezetvédelemnek a magyar büntetőjogban komoly hagyománya van. A két legfontosabb tényállás: a környezetkárosítás és természetkárosítás. A büntetőjog akkor tud igazán hatékonyan működni, ha az egyéb jogágakra (polgári jog, közigazgatási jog stb.) is jelentős anyagi erőforrásokat áldozunk. Az olyan társadalom- és gazdaságpolitika, amelynek célja csak a gazdasági növekedés és az átmeneti szociális jólét, többnyire a környezet károsítását eredményezi. Látni kell, hogy a környezetvédelem jogi szabályozása – beleértve a büntetőjogi szabályozást is – elválaszthatatlan a gazdaság egészének szabályozásától.

A regionális fejlesztés és a környezetvédelem speciális területei

Kovács Erika^{*}
Mario Vinković^{**}
Bankó Zoltán^{***}

Kiküldetés Horvátországban és Magyarországon

I. Bevezetés

Az európai integráció elsődleges célja a kezdetektől fogva az, hogy a munkavállalók Unión belüli szabad mozgása elől minden akadályt elhárítsanak annak érdekében, hogy a munkaerő optimálisan legyen elosztva az egységes piacon és ezáltal növekedjen a versenyképesség, különösen az Unió globális versenyképessége. A munkavállalók szabad mozgása mellett a munkavállalók határon átnyúló mobilitásának második kategóriája is létrejött, amely azokat a személyeket öleli fel, akiket a munkáltatójuk átmenetileg egy másik tagállam területére küld munkát végezni, mint ahol a szokásos munkavégzési helyük van; ezt nevezzük kiküldetésnek. A munkavállalók kiküldetése elsősorban a szolgáltatások szabad mozgását szolgálja, ami azzal a következménnyel jár, hogy a kiküldetésben lévő munkavállalóra a fogadó országnak csak bizonyos munkajogi szabályait kell alkalmazni.

A munkavállalók kiküldetése komoly feszültségeket gerjeszt egyrészt a munkavállalók szociális jogai és az Unió gazdasági érdekei között, másrészt pedig az elsősorban küldő és elsősorban fogadó országok eltérő gazdasági és szociálpolitikai érdekei között. Ezeket az egymásnak ellentmondó érdekeket az Európai Unió szintjén a gazdasági szempontok előtérbe helyezésével oldották fel (ld. főleg az Európai Bíróság Viking és Laval ítéleteit).

A tanulmány felvázolja az általános európai szabályrendszert és a kiküldetés aktuális kihívásait. A középpontban azoknak a jogszabályoknak a kritikai bemutatása áll, amelyek akkor alkalmazandók, ha a kiküldetés Horvátország és Magyarország között történik, de kitér a tanulmány azoknak a helyzeteknek az elemzésére is, amikor Horvátország vagy Magyarország a küldő vagy fogadó ország.

* Dr. Kovács Erika, PhD, tudományos munkatárs, Institut für Europäisches und Österreichisches Arbeitsrecht und Sozialrecht, Wirtschaftsuniversität Wien, dr.erika.kovacs@gmail.com

** Prof.dr.sc. Mario Vinković, PhD, egyetemi docens, Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszék, Eszék, mvinkovi@pravos.hr

*** Dr. Bankó Zoltán, PhD, egyetemi docens, Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszék, Pécs, banko.zoltan@ajk.pte.hu

II. A kiküldetés európai szabályozása

1. Kiküldetés a versenyképesség szolgálatában

Az európai integráció elsődleges célja a kezdetektől fogva az, hogy a munkavállalók Unión belüli szabad mozgása elől minden akadályt lebontsanak annak érdekében, hogy a munkaerő optimálisan legyen elosztva az egységes piacon, és ezáltal növekedjen a versenyképesség, különösen az Unió globális versenyképessége. A cél elérésének egyik legfontosabb eszköze a négy alapszabadság, mégpedig az áruk, szolgáltatások, tőke és munkavállalók szabad mozgásának garantálása volt.

Az Európai Unió a munkavállalók határon átnyúló mozgásának két formáját különbözteti meg. Az első csoportba azok a személyek tartoznak, akik a szabad mozgáshoz való jog alapján vállalnak munkát egy másik – az állampolgárságuktól különböző – tagállamban. A második kategória azokat a munkavállalókat öleli fel, akiket a munkáltatójuk átmenetileg egy másik tagállamba küld munkát végezni, mint amelyik tagállamban szokásosan végzik a munkájukat. A munkavállalók kiküldetésének jogalapja a szolgáltatásnyújtás szabadsága (EUMSZ 56-62. cikkek), következtetésképpen a munkavállalók kiküldetésének szabályozása elsődlegesen az Unió egészének gazdasági céljait szolgálja.

A munkavállalók kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv (a továbbiakban Irányelv) tartalmazza a kiküldetés főbb szabályait.¹ Az Irányelv fő rendelkezése, hogy kijelöli az alkalmazandó jogot a kiküldetésben lévő munkavállalókra. Az Irányelv 3. cikke értelmében a küldő állam munkajogát kell alkalmazni ezekre a személyekre, de a fogadó ország bizonyos szabályai, az ún. kemény mag is alkalmazandó.

A kiküldetés gyakorlati alkalmazásához nélkülözhetetlen a kiküldött munkavállalók szociális biztonságának garantálása. Ezért született meg a szociális rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004 rendelet² (a továbbiakban Rendelet), valamint ennek a rendeletnek az alkalmazásáról szóló 987/2009 rendelet.³ A Rendelet 12. cikkelyének (1) bekezdése tartalmazza a fő szabályt, melynek értelmében a kiküldetésben lévő

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1996. december 16-i 96/71/EK irányelve a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről

² Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról

³ Az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról

munkavállaló továbbra is a küldő állam jogszabályainak a hatálya alá tartozik, feltéve, hogy az ilyen munkavégzés várható időtartama nem haladja meg a huszonnégy hónapot, és a szóban forgó személy kiküldetése nem egy másik személy leváltása céljából történik. Azonos szabály alkalmazandó az önálló vállalkozóra, amennyiben hasonló tevékenységet végez a másik tagállamban, mint amit a származási országban végzett.

A kiküldetésnek három formája van. Az első esetben a munkáltató szolgáltatást nyújt egy másik tagállamban és a szolgáltatásnyújtás elvégzése érdekében saját munkavállalóit küldi a másik tagállamba. A kiküldetés második esetében a munkáltató vállalatcsoporton belül küldi ki a munkavállalót, azaz különböző tagállamokban lévő anyavállalat és leányvállalat között, vagy pedig leányvállalatok között történik a kiküldetés. A harmadik esetben pedig határon átnyúló munkaerő-kölcsönzés történik, azaz a munkaerő-kölcsönző vállalat egy másik tagállamba kölcsönzi ki a munkavállalót.

2. A kiküldetés, mint a munkavállaló hátrányos megkülönböztetésének jogszerű formája

A munkavállalók határon átnyúló mozgásának különböző jogalapjai miatt a munkavállalók eltérő bánásmódban részesülnek attól függően, hogy a munkavégzésük milyen jogcímen történik. Ez azonban véleményünk szerint erősen vitatható, nem csak a munkavállalók szociális nézőpontjából, de a munkaerőpiac érdekeit figyelembe véve gazdasági szempontból is.

A kiküldött munkavállalók másodrangú munkavállalóknak tekinthetők, hiszen rájuk a fogadó ország munkajogi szabályainak csak egy része alkalmazandó az Irányelv 3. cikke értelmében.⁴ A fogadó ország 3. cikkben felsorolt minimumszabályait alkalmazni kell a kiküldetésben lévő munkavállalóra, azonban ezen felül nem megengedett további

⁴ A fogadó országnak a következő munkaviszonyra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a kiküldetésben lévő munkavállalóra az Irányelv 3. cikkének (1) bekezdése alapján: a) maximális munkaidő és minimális pihenőidő; b) minimális éves szabadság; c) minimális bérszint, beleértve a túlóradíjakat; ez a pont nem vonatkozik a kiegészítő foglalkozási nyugdíjrendszerekre; d) a munkavállalók rendelkezésre bocsátásának feltételei, különösen a munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozások esetében; e) munkahelyi egészség, biztonság és higiénia; f) védintézkedések a várandós vagy gyermekágyas nők, gyermekek és fiatalok munkaviszonyára vonatkozó szabályokat illetően; g) férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód és más megkülönböztetést tiltó rendelkezések.

munkajogi szabályokat is kiterjeszteni rájuk.⁵ A kiküldetésben lévő munkavállalókra vonatkozó eltérő bánásmód következtében előfordul, hogy egy munkahelyen a fogadó ország saját munkavállalói és a kiküldött munkavállalók azonos munkát végeznek, azonban a kiküldetésben lévő munkavállalóknak lényegesen rosszabb munkafeltételei vannak, mint azoknak a kollégáiknak, akik „normális” munkaviszonyban dolgoznak, azaz nem kiküldetés keretében.

Az eltérő bánásmódot az Unió gazdasági okokkal magyarázza, elsősorban a szolgáltatásnyújtás szabadságával. Ahogy az Európai Bíróság a Ruffert, Laval és Viking ítéletekben rögzítette,⁶ a gazdasági érdekek megelőzik a szociális védelem és az egyenlő bánásmód szempontjait. Kimondta ezért, hogy a kiküldetésben lévő munkavállalókra nem megengedett a fogadó ország más, további szabályait alkalmazni, mint amelyeket az Irányelv 3. cikke rögzít. A kiküldetésben lévő munkavállalók a kollektív szerződésekben rögzített jogokat sem élvezhetik, hacsak nem kollektív szerződésről van szó, és az egyenlő bánásmód érdekében folytatandó sztrájkjuk is korlátozott.

A másik tagállamban történő munkavégzés két formája ugyanakkor több szempontból is hasonlóságokat mutat. Először is a munkavállaló szempontjából azonos a két forma, hiszen a munkavállaló ugyanazt a munkát végzi a fogadó tagállamban függetlenül a munkavégzés jogalapjától. Másodszor a munkaerőpiac szempontjából szintén közömbös, hogy a munkavállaló egy adott tagállamban szabadon és közvetlenül vállal munkát vagy pedig a munkáltatója küldi ki oda. Ahogy az Európai Bíróság a Vicoplus ítéletben kimondta, a munkavégzés jogalapja szerinti megkülönböztetés a munkavállalóknak a munkaerőpiacra gyakorolt hatása szempontjából mesterséges, hiszen a munkavállalók mozgása

⁵ Ezt a szabályt rögzítette az Európai Bíróság Luxemburg ítélete (C-319/06. sz. ügy, Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Luxemburgi Nagyhercegség, 2008. június 19.). A Bíróság hangsúlyozta, hogy bár az Irányelv a minimális védelem érdekében csak a szabályok magját rögzítette, de a 3. cikkely (1) bekezdése egyben egy teljeskörű felsorolását is jelenti mindazoknak a munkafeltételeknek, amelyeket a fogadó ország szabályai közül alkalmazni kell a kiküldetésben lévő munkavállalóra.

⁶ C-346/06. sz. ügy, Dirk Ruffert, az Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG csődvagyongazdálkodója minőségében eljárva kontra Land Niedersachsen, 2008. április 3. 33-34. bek.; C-341/05. sz. ügy, Laval un Partneri Ltd. kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet avdelning 1, Byggettan és Svenska Elektrikerförbundet, 2007. december 18. 111. bek.; C-438/05. sz. ügy, International Transport Workers' Federation és Finnish Seamen's Union kontra Viking Line ABP és OÜ Viking Line Eesti, 2007. december 11.

mindkét esetben alkalmas arra, hogy befolyásolja, esetleg megterhelje a munkaerőpiacot.⁷ Mindazonáltal ez a kijelentés csak a határon átnyúló munkaerő-kölcsönzésre vonatkozott és nem általánosan a kiküldetés mindhárom formájára. Következésképpen a határon átnyúló munkaerő-kölcsönzés különbözik a kiküldetés másik két formájától. Az Európai Bíróság hangsúlyozta, hogy a határon átnyúló munkaerő-kölcsönzés esetében a hangsúly a munkaerő rendelkezésre bocsátásán van. Ezért ez a tevékenység ugyanolyan hatással jár, mintha a munkavállaló a szabad mozgás szabadságával élve menne egy másik tagállamba munkát vállalni. A különbségtétel fontos következményekkel jár. A Horvátország és Magyarország közötti kiküldetés szempontjából ez azt jelenti, hogy a Horvátország számára előírt átmeneti időszak alatt a kiküldetés első két formája (azaz a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás keretében és a vállalatcsoporton belül történő) megengedett, míg a harmadik forma, azaz a határon átnyúló munkaerő-kölcsönzés nem megengedett.

3. Ellentmondó érdekek és jogok

A munkavállalók kiküldetése különböző érdekek és jogok ütközéséhez vezet. Európai szinten a konfliktus az alapszabadságok és a munkavállalók alapjoga között feszül, ez utóbbiak közül az egyenlő bánásmódhoz való jogot, valamint a sztrájkhoz és kollektív tárgyalásokhoz való jogot érdemes kiemelni. Az Európai Unió Bírósága hozott néhány ítéletet ennek az ellentmondásnak a feloldására, valamint kidolgozta az arányossági tesztet annak megítélésére, hogy az eltérő bánásmód igazolható-e. A nemzeti jogok szintjén felvetődik a különböző jogforrások közötti ütközés kérdése is, különösen az alkotmány és a közösségi jog közötti konfliktusban.

A munkavállalók kiküldetése felerősíti továbbá a kelet-európai és nyugat-európai tagállamok közötti érdekellentétet is. Miközben a kelet-európai tagállamok komolyan érdekeltek a szolgáltatások exportjában, addig a nyugat-európai államok próbálják védeni a munkaerőpiacukat. Meghatározó a tagállamok egymásnak ellentmondó gazdasági és szociálpolitikai érdekei közötti feszültség. Ezeket az ellentétes célokat az Unió szintjén a gazdasági érdekek és az Unió versenyképessége előtérbe helyezésével oldják fel. A kiküldetés által keltett ellentéteket legjobban a Laval ügy szemlélteti, amelyben a Bíróság kimondta, hogy a szakszer-

⁷ Joined Cases C-307/09-C-309/09, Vicoplus SC PUH, BAM Vermeer Contracting sp. zoo, Olbek Industrial Services sp. zoo v Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, judgment of 10 February 2011., para. 35. l. különösen: 35. bek.

vezetnek nincs joga sztrájk tartására, ha az a szolgáltatásnyújtás és letelepedés szabadságának sérelmével jár. A Ruffert és a Bizottság kontra Luxemburg ítéletek azt példázzák, hogy a nyugat-európai tagállamoknak az a korábbi gyakorlata, amellyel védték a munkaerőpiacukat és a szociális modelljüket az olcsó munkaerővel és szociális dömpinggel szemben, a jövőben nem lesz folytatható.

Magyarország a munkavállalók kiküldetését illetően inkább egy küldő, mint fogadó ország. Várhatóan Horvátországban is nagyobb lesz a kimenő munkavállalók száma azoknál, akiket oda küldenek ki. Kisebb mértékben ugyan, de Magyarországon is tapasztalható bejövő irányú kiküldetés és ez várhatóan Horvátországban is meg fog jelenni a jövőben. A bejövő kiküldetésnek alapvetően két fő forrása lehetséges. Egyrészt várhatók kiküldött munkavállalók külföldi szolgáltatásnyújtás keretében azokból az országokból, ahol a munkaerő – és következésképp a szolgáltatásnyújtás – olcsóbb mint Horvátországban és Magyarországon (pl. Románia, Bulgária, esetleg Szlovákia). Másrészt nyugat-európai menedzsereket és szakembereket küldenek ki magyar és horvát leányvállalatokhoz.

4. Két javaslat új európai szabályozásra

2012 márciusában az Európai Bizottság közzétett két javaslatot a kiküldetéssel kapcsolatos szabályok módosítására, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a sztrájkhoz való jog közötti viszony javítására.⁸ Míg a javasolt új irányelv (a továbbiakban Irányelv-tervezet) célja a kiküldetésről szóló irányelv hatékonyabb alkalmazása, addig a javasolt rendelet (Monti II Rendelet, a továbbiakban Rendelettervezet) megoldást kíván találni a gazdasági alapszabadságok és szociális alapjogok közötti feszültség feloldására, amelyet különösen a korábban már említett Laval és Viking ügyek éleztek ki.

A Rendelettervezet 2. cikke rögzíti, hogy az európai alapszabadságok és alapjogok kölcsönösen tiszteletben tartandók. Ez a deklaráció azt is jelenti, hogy az alapszabadságok és alapjogok általánosságban egyenér-

⁸ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről (EGT-vonatkozású szöveg) {SWD(2012) 63 final} {SWD(2012) 64 final} Brüsszel, 2012.03.21. COM(2012)131 final, 2012/0061(COD) és Javaslat a Tanács rendelete a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról, Brüsszel, 2012.3.21. COM(2012)130 final, 2012/0064 (APP)

téküek és ezért egyiket sem lehet a másikkal szemben egyoldalúan előnyben részesíteni. Azokban a helyzetekben, amikor az alapjogok és alapszabadságok egymással ütköznek, az összeegyeztetésnek az arányosság elvének megfelelően kell történnie. Mind a jogokat, mint pedig az alapszabadságokat szabad korlátozni annak érdekében, hogy a másikat gyakorolni lehessen. A Rendelettervezet 3. cikke egy lehetséges megoldást nyújt a konfliktusra azzal, hogy előírja a tagállamok kötelezettségét egy alternatív vitamegoldási mechanizmus létrehozására arra az esetre, ha a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a munkaharchoz való jog egymással ütközne. Ez a kötelezettség azonban csak azokat a tagállamokat terhelné, ahol már létezik a munkaügyi konfliktusok feloldására szolgáló alternatív vitamegoldási módszer.

Az Irányelv-tervezet általános célja a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv hatékonyabb alkalmazása és ezen a területen a tagállamok közötti együttműködés fejlesztése. A hatékonyabb együttműködés érdekében az Irányelv-tervezet számos megoldást tartalmaz.⁹ A múltban számos problémát okozott, hogy minden tagállamnak eltérő szabályai vannak és ezért különböző dokumentumokat követeltek azoktól a vállalatoktól, akik a területükre kiküldött munkavállalókért felelősek voltak. Különösen a küldő tagállamok számoltak be arról, hogy gyakran nem egyértelmű, hogy a fogadó tagállam milyen dokumentumokat kér és vajon a nemzeti előírások összhangban vannak-e a szolgáltatásnyújtás szabadságával, vagy pedig már annak megsértését jelentik.¹⁰ Ennek a problémának a megoldására az Irányelv-tervezet 9. cikke kimerítően felsorolja mindazokat az adminisztratív követelményeket és ellenőrzési módszereket, amelyeket a tagállamok bevezethetnek annak érdekében, hogy ellenőrizzék, hogy a küldő vállalkozás betartja-e az irányelv szabályait.

⁹ Számos rendelkezést tartalmaz, amelyek az információkhoz való jobb hozzáférést, a tagállamok közötti szoros és kölcsönös adminisztratív együttműködést írják elő, valamint olyan szabályokat, amelyek garantálják, hogy hatékony és megfelelő munkaügyi ellenőrzéseket végeznek.

¹⁰ Ilyen problémák jelentkeztek például a Bizottság versus Luxemburg ügyben (C-445/2003) és a büntetőeljárás Vítor Manuel dos Santos Palhota és társai ügyében (C-515/08). Mindkét esetben az volt vitatott, hogy a fogadó ország milyen adminisztratív követelményeket támaszthat a küldő vállalkozással szemben. L. ezt a problémát összehasonlító jogi aspektusban Aukje van Hoek – Mijke Houwerzijl: Comparative study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union to the European Commission. 2011. március 21. 31-33. o.

Az alvállalkozói láncolatok sok tagállamban komoly nehézségeket okoznak azáltal, hogy a kiküldött munkavállalót megillető jogokért viselt felelősséget a munkáltató megpróbálja kijátszani. A legnagyobb visszaélésekre az építőiparban kerül sor, ahol a munkavállalók kizsákmányolás elterjedt és a munkavállalók gyakran bér nélkül maradnak, ha a munkáltató hirtelen eltűnik. Az Irányelv-tervezet 12. cikke ennek a gyakorlatnak szándékozott véget vetni egy szigorúbb felelősségi forma bevezetésével az alvállalkozókra vonatkozóan. Bár a 12. cikk címe igéretes volt, de a javasolt szabálynak számos gyenge pontja volt.

Az Irányelv-tervezet egyik fontos célja az ún. „postaláda cégek” („letter-box SMEs”) megszüntetése. Azokat a vállalatokat nevezik így, amelyek nem végeznek tényleges gazdasági tevékenységet a küldő tagállamban, hanem alapításuk egyetlen oka a kiküldetésre vonatkozó szabályokkal való visszaélés és így a fogadó tagállam szabályainak az elkerülése, amelyben a munkát végzik.¹¹ Az Irányelv-tervezet célja a visszaélés megakadályozása, azaz ne gyakorolhassa a kiküldetést olyan vállalat, amelynek egyetlen célja a másik tagállamba történő kiküldetés. Az Irányelv-tervezet 3. cikkének (1) és (2) bekezdései egy példálózó listát tartalmaznak azokról a kritériumokról, amelyek a kiküldetés ideiglenes jellegét jelzik, továbbá a munkáltató és a küldő állam közötti valós kapcsolatot bizonyítják.¹² A 3. cikk megadja azokat a konkrét körülményeket, amelyek egy olyan vállalatot jellemeznek, amely tényleges gazdasági tevékenységet végez egy adott államban. Döntő annak megállapítása, hogy a küldő munkáltató ténylegesen végez-e gazdasági tevékenységet a kiküldetésen kívül, vagy csupán a kiküldetéshez kapcsolódó belső menedzseri és adminisztratív teendőket lát el.

A két tervezetről jelenleg is folynak a viták. Az ír elnökség hangsúlyozta a munkatervében a javaslatok fontosságát a munkaerő mobilitása és a gazdasági növekedés szempontjából és kinyilvánította azt a szándékát, hogy szeretnének egy első megállapodást elérni a javaslatról.¹³ Vélemé-

¹¹ L. az Európai Bizottság dokumentumát: Bizottsági szolgálati munkadokumentum – A hatásvizsgálat összefoglalása, Brüsszel, 21.3.2012. SWD(2012)64 final (7. o.) és Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of the provision of services. Final report, 2012. 18. o.

¹² L. Hoek – Houwerzijl: i.m. 13-15. o.

¹³ „[...] the Presidency has prioritised the new Enforcement Directive to improve the implementation in practice of the 1996 rules for the posting of workers. This would provide clarity for services providers as well as protection for workers posted across EU borders. The proposal is one of the twelve priority actions of the Single Market

nyünk szerint a javaslatok elfogadásának igazi előnye az lenne, ha megvalósulna a tagállamok közötti hatékonyabb együttműködés és az adminisztratív akadályok csökkennének. Mindazonáltal a Bizottság által előterjesztett első változat számos vitatható szabályozást tartalmaz, így pl. a kiküldetés és a kiküldött munkavállaló fogalma továbbra sem egyértelmű, valamint az alapszabadságok és a kollektív alapjogok közötti konfliktus feloldására tett javaslat sem nyújt megoldást minden tagállamban.

III. Munkavállalók kiküldetése Horvátország és Magyarország között

1. Áttekintés

A munkavállalók kiküldetése számos jogterületet érint, különösen a munkajogot, társadalombiztosítási jogot és adójogot. A gyakorlatban valamennyit figyelembe kell venni a kiküldetés jogszerű végrehajtásához. Ez a tanulmány egy rövid összefoglalót ad Horvátország és Magyarország kiküldetésre vonatkozó munkajogi és társadalombiztosítási jogszabályairól. Mielőtt a részletes szabályozás bemutatását megkezdénénk, egy rövid áttekintést kell adnunk a két állam közötti kiküldetésről tekintettel Horvátország jelenlegi helyzetére, hiszen ez az ország 2013. július 1-jén csatlakozik az Unióhoz.

A két ország közötti kiküldetés szabályozása tekintetében különbséget kell tenni két periódus között. Az első periódus Horvátország Unió csatlakozásával ér véget. Eddig az időpontig fő szabály szerint az Unió szabályait nem lehet a két ország közötti kiküldetésre alkalmazni. Fontos megemlíteni, hogy a két ország között 2005-ben kötött megállapodás alapján bizonyos különös szabályok, különösen a társadalombiztosítás terén alkalmazandók.

A második periódus Horvátország Unióhoz való csatlakozásával kezdődik, amikortól kezdve Horvátország élvezzi a szolgáltatásnyújtás szabadságát, amely a kiküldetés jogát is magában foglalja. Horvátország csat-

Act aimed at boosting the European economy and creating jobs. Working closely with partners, the Irish Presidency will set a high level of ambition for this dossier by working to reach a First Reading Agreement on the proposal.” Programme of the Irish Presidency of the Council of the European Union, 1 January – 30 June 2013, http://www.eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/EU-Pres_Prog_A4.pdf (2013.06.25.) 33. o.

lakozási szerződésében¹⁴ csak Ausztria és Németország tartotta fenn a kiküldetésre vonatkozó korlátozásokat.¹⁵ Ez a két ország kimondta, hogy a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó korlátozások a munkavállalók kiküldetését is magában foglalják. Ez azonban nem vonatkozik Horvátország és Magyarország kapcsolatára, hanem rájuk az Unió általános szabályai alkalmazandók.

2. A magyar szabályok a munkavállalók kiküldetéséről

2.1. Munkajogi szabályok

Az új Munka Törvénykönyve¹⁶ 295-297. §-ai tartalmazzák a Magyarországra kiküldött munkavállalókra vonatkozó szabályokat. Ezek a szabályok akkor alkalmazandók, ha egy külföldi munkáltató a munkavállalót Magyarország területén foglalkoztatja harmadik személlyel kötött megállapodás alapján vagy olyan munkáltatónál, aki a vállalatcsoporthoz tartozik. A határon átnyúló munkaerő-kölcsönzésre különös szabályok vonatkoznak. Az Mt. 214-222. §-ai rögzítik, hogy a munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó valamennyi szabályt alkalmazni kell arra a munkavállalóra is, akit Magyarországra kölcsönöznek ki.

Az Mt. 295. §-a kimondja, hogy a leghosszabb munkaidő és a legrövidebb pihenőidő mértéke, a fizetett éves szabadság legalacsonyabb mértéke, a legalacsonyabb munkabér összege, a munkaerő-kölcsönzésnek a 214-222. §-ban meghatározott feltételei, a munkavédelmi feltételek, a várandós vagy kisgyermekes nő, a fiatal munkavállaló munkavállalási és foglalkoztatási feltételei, továbbá az egyenlő bánásmód követelménye tekintetében a magyar jog szabályait kell alkalmazni, ideértve a munkaviszonyra kiterjesztett hatályú kollektív szerződésben foglalt rendelkezéseket is. Ezzel a felsorolással az Mt. átvette az Irányelv 3. cikk 1. pontjában felsorolt területeket. Az Mt. 295. § (3) bekezdése a minimálbér definícióját tágan határozza meg.¹⁷

¹⁴ Szerződés az Európai Unió tagállamai és a Horvát Köztársaság között, a Horvát Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról, Hivatalos Lap L 112, 2012.04.24. 0006–0110. o.

¹⁵ L. a Csatlakozási Szerződés 18. cikkét és az V. melléklet 2. pontját „A személyek szabad mozgása” címmel.

¹⁶ A 2012. évi I. törvény a Munka Törvénykönyvéről 2012. július 1-jén lépett hatályba.

¹⁷ Mt. 295. § (3) bek. Az (1) bekezdés c) pontjának alkalmazásában a legalacsonyabb munkabér fogalmán a 136-153. §-okban meghatározott díjazást kell érteni. Nem kell a legalacsonyabb munkabérbe beszámítani az önkéntes kölcsönös biztosító

A Magyarországra kiküldött munkavállalók szabályozásában az Mt. játszik döntő szerepet. Bár létezik a kollektív szerződések kiterjesztésére vonatkozó eljárás, a gyakorlatban azonban a kisszámú kiterjesztett kollektív szerződés abszolút mellékes szerepet játszik. Az elmúlt húsz évben mindössze négy kollektív szerződés kiterjesztésére került sor¹⁸ és a kiterjesztett kollektív szerződések minősége is megkérdőjelezhető, hiszen tartalmilag alig mennek túl az Mt.-ben rögzített feltételeken. A kiküldetés szempontjából az építőiparra vonatkozó kiterjesztett kollektív szerződést kell megemlíteni. Az Mt. 295. § (4) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy az építőiparban foglalkoztatott munkavállalókra az ágazatra kiterjedő hatályú kollektív szerződést kell alkalmazni.

Fontos megjegyezni, hogy a magyar szabályozás rögzíti az Irányelv 3. cikk (7) bekezdésében lefektetett a munkavállalóra kedvezőbb elbánás alapelvét. Az is rögzítésre került, hogy a magyar szabályokat nem kell alkalmazni, ha a munkaviszonyra egyébként alkalmazandó jog, azaz a küldő állam joga kedvezőbb feltételeket tartalmaz a munkavállalókra vonatkozóan, mint a magyar jog.

A magyar jog él az Irányelv 1. cikk 2. pontjában és 3. cikk 2. pontjában rögzített kivétel lehetőségével, és pontosan átveszi az Irányelvben rögzített szabályokat.¹⁹

Az Mt. 297. §-a tartalmaz egy érdekes szabályt, amely a kiküldetésben lévő munkavállalókat védi. Ennek értelmében a magyar jogosult a szolgáltatást nyújtó külföldi munkáltatót még a szerződés megkötését megelőzően köteles írásban tájékoztatni az Mt. 295. §-ában foglaltak alapján irányadó munkafeltételekről. Az Mt. komoly jogkövetkezményt is fűz ennek a kötelezettségnek az elmaradásához. A tájékoztatás elmulasztása esetén ugyanis a jogosult készfizető kezesként felel a munkavállaló Mt. 295. §-ában meghatározott követelése miatt. A rendelkezés célja a magyarországi jogosult ösztönzése arra, hogy alaposan tájékoztassa a szolgáltatást nyújtó külföldi felet az alkalmazandó magyarországi szabályokról. A magyar jogosult azzal eleget tesz kötelezettségének, ha a másik szerződő felet írásban tájékoztatja a szükséges munkafeltételek-

pénztárba teljesítendő befizetést, valamint a munkavállalónak nyújtott olyan díjazást, amely nem képezi a személyi jövedelemadó alapját.

¹⁸ L. a sütőipari szakágazati, vendéglátó és idegenforgalmi ágazati, a villamosenergia-ipari ágazati és a már említett építőipari ágazati kiterjesztett kollektív szerződéseket.

¹⁹ L. az Mt. 296. §-át.

ról. Ezáltal a jogosult mentesül a munkavállaló irányába minden további felelősség alól.

2.2. Társadalombiztosítási szabályok a Horvátország és Magyarország közötti kiküldetés esetén

2.2.1. A szociális biztonságról szóló 2005. évi egyezmény

Horvátország Unióba történő belépését megelőzően különös szabályok alkalmazandók a kiküldött munkavállalók társadalombiztosítására vonatkozóan. 2005-ben Horvátország és Magyarország kötött egy egyezményt a szociális biztonságról (a továbbiakban Egyezmény), amelyet a 2005. évi CXXV. törvény ültetett át a magyar jogba.²⁰ Ez az Egyezmény váltotta fel a korábban Magyarország és Jugoszlávia között azonos tárgyban 1957-ben megkötött egyezményt.

Az Egyezmény alapvetően átvette az Uniónak a kiküldetéshez kapcsolódó társadalombiztosítási szabályait. Ennek megfelelően kiküldetés esetén bizonyos ideig továbbra is a küldő állam jogát kell alkalmazni, azaz a kiküldött munkavállaló a küldő államban van biztosítva és ott is fizeti a társadalombiztosítási járulékát, mintha a küldő államban dolgozna. A törvény 7. cikke rögzíti, hogy a kiküldött munkavállaló továbbra is a küldő ország társadalombiztosításának hatálya alatt marad, amennyiben a kiküldetés nem haladja meg a 24 hónapot. Amennyiben a kiküldetést meg kívánják hosszabbítani, a munkavállaló és a munkáltató együttesen kérheti, hogy továbbra is a küldő ország társadalombiztosítási szabályait alkalmazzák rá. Kivételes esetekben további 24 hónappal meg lehet hosszabbítani a fenti szabály alkalmazását, ha a fogadó ország hatósága ezt engedélyezi.

Az Egyezmény rögzíti a legfontosabb szabályt, mégpedig az egyenlő bánásmód elvét, ami azt jelenti, hogy a kiküldött munkavállalónak azonos bánásmódot kell élveznie a fogadó tagállam saját állampolgáiraival.²¹ A 7. cikk (2) bekezdése értelmében amennyiben az egyik Szerződő Fél területén önálló tevékenységet végző személy az adott tevékenység ideiglenes végzése céljából a másik Szerződő Fél területére távozik, rá a távozását követő legfeljebb 12 hónapig az első Szerződő Fél jogszabályai vonatkoznak úgy, mintha tevékenységét annak területén vé-

²⁰ 2005. évi CXXV. törvény a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a szociális biztonságról szóló, Budapesten, 2005. február 08-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről

²¹ 2005. évi CXXV. törvény 4. cikk

gezné. Speciális szabályok vonatkoznak az ún. utazó munkavállalókra, akik légi, közúti vagy vasúti közlekedéssel foglalkozó munkáltató utazó személyzeteként állnak alkalmazásban. Rájuk kizárólag annak a tagállamnak a jogszabályai alkalmazandóak, amelynek területén a munkáltató székhelye van.

A kiküldött munkavállalók a természetbeni ellátást a fogadó állam szabályai szerint a fogadó államban kapják meg, és a küldő állam köteles a kezeléssel ténylegesen felmerült költségeket megtéríteni.²² Ezt az elvet azzal korlátozzák, hogy drága kezelések esetén a küldő állam illetékes hatóságának előzetes engedélyét be kell szerezni. Ez azonban mellőzhető, ha az ellátás életveszély miatt vagy az illető egészsége szempontjából halaszthatatlan.²³

2.2.2. A magyar közigazgatási szabályok

Magyarországon az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban OEP) a felelős szerv a kiküldetés társadalombiztosítással kapcsolatos dokumentumainak intézéséért. Az OEP maximum 24 hónapos időtartamra kiállítja az igazolást a kiküldendő munkavállalónak. A magyar munkáltatónak kell kitöltenie a speciális nyomtatványt, mégpedig a HR/HU 128. számú nyomtatványt.

Fontos megjegyezni, hogy az igazolás kiadása előtt az OEP megvizsgálja – ugyanúgy, ahogyan az Unió tagállamaiba történő kiküldetés esetén is – hogy a másik államba irányuló tevékenység valóban kiküldetés-e, a munkavállaló rendelkezik-e társadalombiztosítással a nemzeti jogszabályok szerint és a munkáltató végez-e jelentős gazdasági tevékenységet Magyarországon. Az OEP csak akkor adja ki az engedélyt, ha valamennyi feltételt teljesítették.

A munkáltatónak nyilatkoznia kell, hogy a kiküldött munkavállaló munkaviszonyát a kiküldetés alatt is fenntartja, a fogadó országban a munkáltatói jogokat csak a nyomtatványon megjelölt munkáltató fogja gyakorolni és a kiküldött munkavállaló munkahelye az a tényleges hely, amit a nyomtatványon megadnak. A munkáltatónak arról is nyilatkoznia kell, hogy a kiküldetésnek nem célja vagy eredménye egy korábban azonos pozícióra kiküldött munkavállaló felváltása, hiszen nem megengedett kiküldött munkavállalót foglalkoztatni a fogadó országban egy adott pozícióban a megengedett 24 hónapon túl. A küldő munkáltatónak meg kell erősítenie, hogy a kiküldetés alatt a kiküldött munkavállaló

²² 2005. évi CXXV. törvény 12. cikk (1) bek., 17. cikk.

²³ 2005. évi CXXV. törvény 15. cikk.

társadalombiztosítási járulékait fizetni fogja, valamint garantálja a kiküldött munkavállaló továbbfoglalkoztatását visszatérését követően.

Egy fontos szabállyal próbálják elkerülni az ún. postaláda cégek alapítását kiküldetés céljából. A munkáltatónak ugyanis nyilatkoznia kell, hogy a kiküldetés teljes ideje alatt jelentős belföldi gazdasági tevékenységet fog végezni, valamint alkalmazni fog munkavállalókat azokon felül, akik a cég vezetésével és a kiküldetés adminisztratív lebonyolításával foglalkoznak. A jelentős belföldi gazdasági tevékenység azt jelenti, hogy a kiküldetés ideje alatt az összes foglalkoztatott között a belföldön foglalkoztatottak aránya eléri a 25%-ot, vagy a belföldi tevékenységből származó bevétel összes bevételen belüli aránya eléri a 25%-ot. Az OEP megvizsgálja a kiküldetést megelőző 6, de legalább 12 hónap adatait és ellenőrzi, hogy az említett feltételek fennállnak-e. A jelentős belföldi tevékenységnek a kiküldetés időtartama alatt is fenn kell állnia. További feltétel, hogy a munkavállalót a fogadó államban a munkáltatónak a Magyarországon folytatott tevékenységével azonos gazdasági ágazatban kell foglalkoztatni.²⁴

A kiküldött munkavállalónak a kiküldetést megelőzően legalább 30 nap, megszakítás nélküli biztosítással kell rendelkeznie. Ha a kiküldetés több mint 60 napos időre megszakad, akkor egy új kiküldetés kezdeményezhető. Amennyiben azonban a megszakítás két hónapnál rövidebb, akkor az egy munkavállaló két kiküldetését egy kiküldetésnek kell tekinteni.

3. A munkavállalók kiküldetésének horvát szabályozása

3.1. Munkajogi szabályok

Az első horvát Munka Törvénykönyve 1995-ös megalkotása óta az *acquis communautaire* harmonizációja során a horvát jogalkotó számos esetben módosította a munkajogi szabályokat.²⁵ Az új – Horvátország függetlensége óta második – Munka Törvénykönyvét 2009-ben fogadták el.²⁶ A törvény igen gyakori módosítása és a szabályok hiányosságai azt sugallják, hogy szükségesek lesznek további reformok vagy akár egy teljesen új törvény, amely megfelelő választ ad a munkaerőpiac kihívásaira és a munkaviszonyok rugalmasabbá tételének szükségességére.

²⁴ L. ezeket a szabályokat Országos Egészségbiztosítási Pénztár: Kiküldetési szabályok változása a 883/04/EK rendelet szerint, www.oep.hu (2013.05.30.).

²⁵ Munka Törvénykönyve, Narodne novine, NN 38/95, 54/95, 65/95, 17/01, 82/01, 114/03, 142/03, alkotmánybírósági döntések: U-I-2766/2003, U-I-469/2004, U-I-1607/2004, U-I-4768/2004, U-I-4513/2004, NN 68/05.

²⁶ Munka Törvénykönyve, NN. 149/09, 61/11, 82/12, 73/13.

Ez a szükségszerűség nagymértékben annak a következménye, hogy egyrészt a szakszervezetek ragaszkodnak a munkavállalói jogok merev védelméhez, másrészt viszont a munkáltatói szervezetek liberálisabb szabályozást követelnek, különösen a határozott idejű szerződés és a munkaviszony megszüntetése tekintetében.

A munkavállalók kiküldetése terén fontos felhívni a figyelmet a nyelvészek kritikájára, hiszen sokféle szinonima párhuzamosan létezik a hivatalos fordításokban, pl. „*upućeni radnici*” (*posted workers*), „*izaslani radnici*” (*seconded workers*), „*detaširani radnici*” (*detached workers*), ami zavart okoz és a gyakorlatban komoly nehézségeket jelent.²⁷ Ezenkívül, a külföldiekről szóló törvény a „*raspoređeni radnik*” kifejezést használja, ami tovább bővíti a szinonimák listáját és elnehezíti a szabályok értelmezését és hatékony alkalmazását.

A jelenlegi Munka Törvénykönyve csak azokra a kiküldött munkavállalókra vonatkozóan tartalmaz szabályokat, akiket Horvátországból küldenek ki, nem tartalmaz azonban kifejezett rendelkezést azokra vonatkozóan, akiket külföldről küldenek Horvátországba. A szabályok elsődlegesen a munkaszerződés kötelező tartalmát szabályozzák, vagy a munkaszerződés megkötésének írásos megerősítését,²⁸ a munkaerő-kölcsönzés esetén a kölcsönvevő és kölcsönadó kötelezettségeit a kiküldött munkavállaló irányába,²⁹ valamint kifejezett rendelkezéseket a külföldre kiküldött munkavállalókra vonatkozóan.³⁰ Ez utóbbi szabály a küldő munkáltató kötelezettségét rögzíti, mely szerint amennyiben a fogadó államban kötött munkaszerződést a fogadó munkáltató megszünteti – ide nem értve a munkavállaló magatartása miatt történő megszüntetést – a küldő munkáltató köteles a munkavállalónak megtéríteni a kiküldetés költségeit és megfelelő továbbfoglalkoztatását biztosítani a küldő államban. Az Mt. kifejezetten rögzíti, hogy a felmondási idő és a végkielégítés számítása szempontjából az az időszak, amit a munkavállaló külföldön kiküldetésben tölt, a küldő munkáltatóval fennálló munkaviszonynak tekintendő és abba beleszámítandó.³¹ A munkavállalói

²⁷ M. Bajčić: Challenges of Translating EU Terminology. In M. Gotti (ed.): Book of Abstracts CERLIS 2009. University of Bergamo, Bergamo 2009.; M. Bajčić: Challenges of Translating EU Terminology. In Maurizio M. Gotti – C. Williams (eds.): Legal Discourse across Language and Cultures. Peter Lang, Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt, New York, Oxford, Wien 2010. 83. o.

²⁸ Mt. 16. cikk.

²⁹ Mt. 24-32. cikkek.

³⁰ Mt. 123. cikk.

³¹ Mt. 123. (1) és (2) bek.

jogok védelmét szolgálja az a szabály, hogy a munkavállalói jogok sérelme esetén a külföldre küldött munkavállaló a vitatott döntés kézhezvételét követően 15 napon belül közvetlenül a bírósághoz fordulhat.³²

3.2. A horvát idegenekről szóló törvény az Irányelv fényében

Az idegenekről szóló törvény³³ tartalmazza a Horvátországba kiküldött munkavállalókra alkalmazandó legfontosabb rendelkezéseket, mind az Unióból, mind pedig a harmadik országból érkezőkre vonatkozóan. A 86-89. cikkelyek ültették át a horvát jogba az Irányelv legfontosabb rendelkezéseit. A jogszabály megadja a kiküldetésben lévő munkavállaló fogalmát. Ennek megfelelően a kiküldetésben lévő munkavállaló az a külföldi munkáltató által foglalkoztatott munkavállaló, akit a munkáltatója ideiglenes vagy eseti határon átnyúló szolgáltatásnyújtás keretében határozott időre Horvátországba küld: 1) saját nevében és saját irányítása alatt, a kiküldő vállalkozás és a Horvátországban működő szolgáltatás fogadója között létrejött szerződés alapján, feltéve, hogy a kiküldő vállalkozás és a munkavállaló a kiküldetés idején munkaviszonyban áll egymással; vagy 2) a csoport tulajdonában lévő telephelyre vagy vállalkozáshoz, feltéve, hogy a kiküldő vállalkozás és a munkavállaló a kiküldetés idején munkaviszonyban áll egymással; vagy 3) munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozásként munkavállalót küld ki a Horvátország területén letelepedett vagy ott működő vállalkozáshoz, feltéve, hogy a munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozás és a munkavállaló a kiküldetés idején munkaviszonyban áll egymással.³⁴ A külföldi munkáltató fogalmát úgy adja meg a törvény, mint az az Európai Gazdasági Közösség egy másik tagállamában letelepedett természetes, vagy jogi személy, aki a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás keretében a munkavállalókat meghatározott időtartamra Horvátországba küldi munkavégzés céljából. A kiküldött munkavállaló fogalma is messzemenően igazodik az Irányelv fogalmához. A kiküldött munkavállaló ennek értelmében az a munkavállaló, akit a külföldi munkáltató Horvátországba küld, hogy ideiglenesen ott végezze a munkáját és a munkavállaló rendszert nem Horvátországban végzi a munkáját.³⁵

A törvény kifejezetten szabályozza a harmadik országból érkező, külföldi munkáltató által legálisan foglalkoztatott munkavállaló jogviszo-

³² Mt. 129. cikk.

³³ Az idegenekről szóló törvény, NN 130/11, 74/13

³⁴ Az idegenekről szóló törvény 86. cikk (1) bek.

³⁵ 86. cikk (2) és (3) bek.

nyát, akit három hónapnál hosszabb időre küldenek Horvátországba ideiglenes munkavégzés céljából.³⁶

Az idegenekről szóló törvény garantálja a kiküldött munkavállalóknak az Irányelv 3. cikk (1) bekezdésében biztosított munkaviszonyra vonatkozó horvát szabályok betartását, amelyek nem csak a jogszabályokat jelentik, hanem az általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív szerződéseket és választott bírósági határozatokat is.³⁷ Mindezek nem alkalmazandók azokra a Horvátországba kiküldött munkavállalókra, akiknek a kiküldetése nyolc napnál rövidebb, amennyiben a feladatuk az áruk első összeszerelése, illetve első beszerelése, ahol ez az áruszolgáltatási szerződés szerves része és az átadott áru használatbavételéhez szükséges. Ez a kivétel azonban – az Irányelv rendelkezésével összhangban – nem vonatkozik az építési munkák területén folytatott rövidtávú kiküldetésre, így például a következő tevékenységekre: földkiemelés, földmunkák, tényleges építőmunka, előre gyártott elemek összeszerelése és szétszerelése, felszerelés vagy berendezés, átalakítások, felújítás, javítás, szétszerelés, elbontás, karbantartás, fenntartás, festési és tisztítási munkák, valamint fejlesztések.³⁸

Amennyiben a felsorolt munkafeltételek horvát szabályozása kedvezőtlenebb a kiküldött munkavállalókra nézve, mint a küldő országuk szabálya, akkor a horvát munkajogi szabályok nem alkalmazandók, azaz a munkavállalóra kedvezőbb szabályt kell alkalmazni.³⁹ Ez a szabály összhangban van a horvát munkajog alapelveivel, mely szerint amennyiben jogszabály vagy kollektív szerződés konkrét területeket eltérően szabályoz, akkor mindig a munkavállaló számára kedvezőbb szabályt kell alkalmazni, azaz a munkavállaló érdeke elsőbbséget élvez. Ez a rendelkezés a gyakorlatban komoly nehézségeket okoz mind az illetékes hatóságok, mind pedig a munkaügyi felügyelők számára, akik ezt a szabályt szó szerint értelmezik, és bírságot szabnak ki abban az esetben, ha egy kedvezőbb jogot nem alkalmaznak a kiküldött munkavállalóra. Az említett szabály az Irányelv 3. cikk (7) bekezdésének átvételéből származik, de a megfelelő alkalmazásához a horvát hatóságoknak, munkaügyi felügyelőknek és bíróságoknak kiválóan ismerniük kellene az Európai Bíróság joggyakorlatát, ami Horvátország esetében általában sajnos nem áll fenn. Az Irányelv említett cikkének alkalmazását és kö-

³⁶ 86. cikk (4) bek.

³⁷ A 96/71/EK irányelv 3. cikke

³⁸ Az idegenekről szóló törvény 86. cikk (11) bek.

³⁹ 86. cikk (12) bek.

vetkezéséppen az idegenekről szóló törvény rendelkezéseinek alkalmazását is lényegesen megváltoztatta az Európai Bíróság jogértelmezése a már többször hivatkozott Laval és Rüffert esetekben. Az Európai Bíróság értelmében az Irányelv vonatkozó rendelkezése a kiküldött munkavállalókat védi, ha a küldő állam munkajogi szabályai magasabb szintű védelmet nyújtanak a munkavállaló számára, mint a fogadó ország szabályai, annak érdekében, hogy a kiküldetéssel ne csökkenjenek a jogai. Ezen túlmenően az Irányelv rendelkezése lehetővé teszi a munkáltató számára, hogy a munkavállalóval kedvezőbb feltételekben állapodjon meg, mint a fogadó állam jogszabályaiban rögzített feltételek, azonban a fogadó állam egyéb kedvezőbb feltételeinek alkalmazásában nem szabad megállapodni.⁴⁰ Másképpen fogalmazva, a küldő állam jogszabályai eszközül szolgálhatnak arra, hogy aláássák a fogadó ország munkajogi szabályainak alkalmazását.⁴¹ Az elmondottakat a szolgáltatásnyújtásról szóló Bolkenstein irányelv fényében nézve egyértelmű, hogy az Irányelvet arra használták, hogy a belső piacon megerősítsék a munkajog terén létező jogi pozíciókat.⁴² Habár a Bolkenstein irányelv 3. cikke kizárja az alkalmazását azokban a helyzetekben, amikor a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv alkalmazandó, azonban a hatály kizárását óvatosan kell kezelni, hiszen miközben a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv munkaviszonyra vonatkozó szabályokat tartalmaz, garantálja a szolgáltatásnyújtás szabadságát is.⁴³

Az idegenekről szóló törvény 86. cikk (12) bekezdésének megalkotása során a horvát jogalkotó valószínűleg az Irányelv 3. cikk (10) bekezdését kívánta a nemzeti jogba átültetni, azonban ezt a horvát törvény egyáltalán nem említi. Mivel az Irányelv 3. cikk (10) bekezdése a szolgáltatásnyújtás szabadságától eltérést jelent, ezért a Bizottság versus Luxemburg ítélettel összhangban nagyon szűken kell értelmezni. A 3. cikk (10) bekezdése a közrend védelme érdekében alkalmazható kivételekre vonatkozik, amely nyilvánvalóan nem értelmezhető a tagállamok által egyoldalúan, hanem csak az Európai Bíróság jogértelmezésével össz-

⁴⁰ S. A. Davies: *EU Labour Law*. Elgar European Law, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA 2012. 97. o.

⁴¹ P. Syrpis: *EU Intervention in Domestic Labour Law*. Oxford University Press, Oxford 2007. 124. o.

⁴² Syrpis: i.m. 126. o.

⁴³ K. Dumančić: *Granice slobode pružanja usluga u Europskoj Uniji*. Pravni Fakultet, Zagreb 2011. 302. o.

hangban. Ahogy azt a szakértők ezzel összefüggésben hangsúlyozták, szinte lehetetlen az Európai Bíróság által felállított tesztet alkalmazni.⁴⁴

Biztosnak az tekinthető, hogy az említett szabályt a tagállamok nem tekinthetik mentségnek ahhoz, hogy a nemzeti munkajogot alkalmazzák valamennyi, a területükre kiküldött munkavállalóra, mivel az Unió jog jelenlegi álláspontja szerint a gazdasági jogok megelőzik a szociális jogokat és az Irányelv a szolgáltatásnyújtás szabadsága alatt a szociális dömping egy formáját intézményesíti.

Nem vitatható, hogy az Irányelv 3. cikk (7) és (10) bekezdéseinek anyag átültetése a horvát jogba az Idegenekről szóló törvény 86. cikk (12) bekezdésének zavaros rendelkezését eredményezi, ami nincs összhangban az Unió joggal, ezért sürgősen módosítani kellene. Ezen kívül, a jogszabály magyarázatának kifejezetten utalnia kellene a szó szerinti értelmezés csapdáira és az Európai Bíróság jogértelmezésére, amely rendkívül fontos alapelveket rögzít.

A kiküldetés hosszát egy egyéves referencia időszak alapján határozzák meg, amely a kiküldetés kezdetétől indul, és amelybe valamennyi korábbi időszakot bele kell számolni, amely alatt ugyanannak a külföldi munkáltatónak bármely kiküldött munkavállalója ugyanazt a munkát végezte el.⁴⁵

A megfelelő bírósági védelem érdekében a jogszabály rögzíti, hogy a garantált munkafeltételek vonatkozásában a kiküldött munkavállaló bírósági eljárást kezdeményezhet mind a külföldi munkáltató, mind pedig a horvát szolgáltatás fogadójával szemben az illetékes és hatáskörrel rendelkező horvát bíróság előtt.⁴⁶ Az Idegenekről szóló törvény azonban nem említi az Irányelv 6. cikkét, mely szerint a fogadó államban történő jogérvényesítés anélkül történik, hogy ez érintené a munkavállaló adott esetben a joghatóságról szóló meglévő nemzetközi egyezmények alapján fennálló jogát, hogy egy másik államban indítson pert.⁴⁷

A tagállamok közötti információáramlás és együttműködés biztosítása érdekében az Idegenekről szóló törvény a munkatügyekért felelős miniszter feladatává teszi, hogy biztosítsa a kölcsönös adminisztratív együttműködést és segítségnyújtást, annak érdekében, hogy a munkafel-

⁴⁴ Davies: i.m. 98. o.

⁴⁵ Az idegenekről szóló törvény 87. cikk (1) és (2) bek.

⁴⁶ Az idegenekről szóló törvény 88. cikk (1) bek.

⁴⁷ L. a 96/71/EK irányelv 6 cikkét.

tételekről szóló adatok minden érdekelt fél számára hozzáférhetőek legyenek.⁴⁸

A kiküldetést megelőzően a külföldi munkáltatónak írásban vagy elektronikusan egy kiküldetési nyilatkozatot kell küldenie a társadalombiztosítási rendszer koordinálásáért felelős horvát hatóságnak, melynek a következő információkat kell tartalmaznia: a küldő munkáltató adatai (név, bejegyzett székhely, cím, telefonszám és e-mail cím); a kiküldendő munkavállaló adatai (név, a szokásos munkavégzés helyének állama); a kiküldetés kezdete és várható tartama; a szolgáltatás kedvezményezettjének adatai (név, székhely címe, a szolgáltatásnyújtás helye, a szolgáltatás rövid leírása), továbbá harmadik országból érkező munkavállalók esetén az érvényes tartózkodási engedély és munkavállalási engedély kiállításának ideje, érvényessége, száma és a kiállító hatóság megnevezése. A megadott adatokban a kiküldetés ideje alatt bekövetkező bármilyen változást be kell jelenteni.⁴⁹

Összegezve megállapítható, hogy a kiküldött munkavállalókra vonatkozó horvát szabályozás két külön jogszabályon alapul, attól függően, hogy a horvát munkáltatók uniós államba küldik a munkavállalóikat vagy harmadik országba, és ugyanez a kettős szabályozás vonatkozik a Horvátországba irányuló kiküldetésre is. A Munka Törvénykönyve alkalmazandó a horvát munkavállalókra és az Idegenekről szóló törvény a külföldi munkavállalókra. Ez a megoldás nem megfelelő, hiszen míg az uniós szabályozás egységes struktúrájú és logikusan felépített szabályozást követ, addig az Idegenekről szóló törvény több szabálya is illogikus és zavaró, valamint a gyakorlati alkalmazása is drága. Tovább nehezíti a helyzetet, hogy az alkalmazásáért felelős szerv a horvát belügyminisztérium, amely munkajogi kérdésekben nem rendelkezik megfelelő hatáskörrel és szakértőkkel.

IV. A munkavállalók kiküldetése Horvátországon és Magyarországon

Horvátország és Magyarország két olyan ország, amely még keresi a megfelelő gazdasági modellt és nem fejezte be a gazdasági átalakulás folyamatát. Relatív alacsony bérszínvonalal rendelkező országokként szinte kizárólag kiküldenek munkavállalókat és a fogadott munkavállalókat.

⁴⁸ Az idegenekről szóló törvény 88. cikk (2) bek.

⁴⁹ Az idegenekről szóló törvény 89. cikk (1)-(3) bek.

lók száma alacsony.⁵⁰ A két ország közötti kiküldetésben várhatóan nem fog nagyszámú munkavállaló részt venni. Sokkal valószínűbb, hogy horvát és magyar munkavállalókat küldenek másik tagállamba, főleg gazdagabb országokba, ahol a helyi munkaerő drágább, mint a horvát vagy magyar. Bizonyos szektorok valószínűleg jobban érintettek lesznek, így például várható, hogy az építőiparban sok magyar és horvát munkavállalót fognak kiküldeni, hiszen ebben az ágazatban általában is sok kiküldött munkavállaló dolgozik.⁵¹ Ez a prognózis annak fényében érdekes, hogy az építőipar mindkét országban igen nehéz helyzetben van és az Unióban 1.4 millió állás szűnt meg ebben a szektorban.⁵²

Magyarországon 17-18 000 főre teszik azoknak a munkavállalóknak a számát, akiket magyar vállalatok küldtek ki más tagállamokba, elsősorban Németországba és Ausztriába.⁵³ A Magyarországra kiküldött munkavállalókkal kapcsolatosan a legnagyobb médiavisszhangot a Budapest Airport sztrájkja váltotta ki 2008-ban, amikor a munkáltató görög kiküldött munkavállalókat alkalmazott sztrájkjtörőként.⁵⁴

Horvátországnak nincs statisztikája a Horvátországból kiküldött vagy oda érkező munkavállalók számáról. Ilyen irányú adatot közvetett módon lehetett volna gyűjteni Horvátország Uniós csatlakozását megelőzően, hiszen a tagállamok hatóságai regisztrálták a horvát állampolgárok tartózkodását és munkavállalási engedélyét. Ilyen irányú összesített statisztika azonban tudomásunk szerint nem létezik. A Munka Törvénykönyve jövődöbeli módosítása részben megoldja a kiküldött munkavállalóra vonatkozó adatok gyűjtését azzal, hogy bevezeti a munkaerő-

⁵⁰ G. Bosch – D. Nestić – L. Neumann: Minimum Wages and Collective Bargaining in the Construction. In D. Grimshaw (ed.): Minimum Wages, Pay Equity and Comparative Industrial Relations. Routledge, New York 2013. 171. o.

⁵¹ Bosch – Nestić – Neumann: i.m. 170. o.

⁵² B. Galgóczi – J. Leschke – A. Watt (eds.): EU Labour Migration in Troubled Times, Skills Mismatch, Return and Policy Responses. Ashgate, Surrey 2012. 22-23. o.

⁵³ Hárs Ágnes – Neumann László: Hungary: Posted Workers. MTA-PTI, Hungary 2012, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0908038s/hu0908039q.htm> (2013.06.15.).

⁵⁴ Kiküldött munkavállalók az Európai Unióban, Eurofound, 2010. 27. o., <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn0908038s/tn0908038s.pdf> (2013.06.15.).

kölcsönzéssel foglalkozó vállalatok kötelezettségét, hogy a szükséges információkat átadják a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak.⁵⁵

A kiküldetéssel összefüggésben meg kell említeni a Róma I. Rendeletet⁵⁶ is, amely felváltotta a Római Egyezményt és egységes szabályokat alkotott a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jog kérdésében. A Róma I. Rendelet Preambulumának 34. paragrafusa megengedi, hogy a fogadó állam saját nemzeti munkajogi szabályait alkalmazza a kiküldött munkavállalóra, amennyiben azok imperatív szabályok. Másképpen fogalmazva a Róma I. Rendeletet a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv fényében kell értelmezni, ahogyan az a Rendelet 23. cikkelyéből is kiderül.⁵⁷ Ebből az következik, hogy a tagállamok a kiküldött munkavállalókkal szemben a munkaerőpiacukat védő rendelkezéseket csak a munkavállalók kiküldetéséről szóló 3. cikk (1) bekezdése szerinti minimum és maximum védelem keretei között hozhatnak.⁵⁸ Ezen túlmenő védelem megengedhetetlen módon korlátozná a szolgáltatásnyújtás szabadságát, amely csak a szűken értelmezett közrend védelme érdekében igazolható.⁵⁹

V. Záró megjegyzések

A kiküldött munkavállalókra vonatkozó Uniós szabályozás célja kétségkívül az, hogy fokozza a munkavállalók határon átnyúló mobilitását. Ahogy az Európai Bíróság esetjogából nyilvánvalóvá válik, a Bíróság a kiküldetés kapcsán a gazdasági érdekekre koncentrál és a gazdasági szabadságok előnyt élveznek az európai polgárok szociális jogaival szemben. A szociális dömping jogi lehetősége az Unióban a probléma forrását jelenti, hiszen a munkavállalók kiküldetésének szabályozása alapvetően eltér a nemzeti és európai munkajog hagyományos funkcióitól.

A kedvezőtlen gazdasági helyzetnek, a magas munkanélküliségnek és alacsony hazai bérszínvonalnak köszönhetően Horvátország és Magyar-

⁵⁵ A szerzők véleménye egy interjú alapján, amelyet Inga Žic-cel, a horvát Munkaügyi és Nyugdíjrendszerért Felelős Minisztérium Foglalkoztatási és Munkaügyi Osztályának vezetőjével készítettek 2013 májusában.

⁵⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK rendelete (2008. június 17.) a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról (Róma I.), Hivatalos Lap L 177/6, 2008.7.4.

⁵⁷ Davies: i.m. 98. o.

⁵⁸ Davies: i.m. 99. o.

⁵⁹ L. Merrett: *Employment Contracts in Private International Law*. Oxford University Press, Oxford 2011. 271. o.

ország kétségkívül elsősorban küldő országokként vesznek részt a kiküldetésben. A jelenlegi uniós szabályozás és az Európai Bíróság jogértelmezése lehetővé teszi, hogy a „normális” munkaviszonyban foglalkoztatott munkavállalónál rosszabb munkafeltételek mellett dolgozzanak és ezzel a szociális dömping részesei legyenek.

Bár az Európai Bíróság esetjogát az európai integráció elsődleges céljának, azaz egy közös piac létrehozásának szempontjából kell értelmezni, amely kétségkívül mindig elsőbbséget biztosít a gazdasági szempontoknak a szociális jogok felett, azonban nem szabad azoknak a neoliberais törekvéseknek az uniós jogalkotásra gyakorolt hatását sem lebecsülni, amely a szociális Európa megakadályozására törekszik.⁶⁰

A horvát és magyar jogi helyzetet illetően a szabályozás nagyrészt átvette az uniós szabályokat, azonban a gyakorlatban komoly nehézségeket okoz az Európai Bíróság jogértelmezésének megfelelő bírósági és hatósági jogalkalmazás a nemzeti jogokban.

⁶⁰ N. Bodiřoga Vukobrat – H. Horak: A more liberal and economic and a less social approach: The impact of recent ECJ rulings. 4 Croatian Yearbook of European Law and Policy 2008. 50. o.

Kajtár Edit*
Helga Špadina**

A vándorok sérelme: migránsok és a sztrájkhoz való jog

I. Bevezetés

Az USA farmjain szüretelő illegális mexikói bevándorlók,¹ lengyel építőmunkások az olimpiára készülő Londonban, német kórházak betegeit ápoló magyar és horvát ápolónők – mind a mai munkaerőpiacok szereplői. Való igaz, a migráció jelen van az egész világon. A küldő, a tranzit és a fogadó ország kategóriák nem egymástól elkülönülve léteznek, egy adott ország több szerepet is betölthet, akár egyszerre, akár hosszabb időintervallumon belül. A föld lakosságának több mint 3 százaléka nemzetközi migráns.² Ez hozzávetőlegesen 175 millió embert jelent, akiknek nagyjából a fele munkavállaló.³

Az emberek számtalan okból vándorolnak. Különbséget teszünk önkéntes és kényszer migránsok között, utóbbi esetben azokra az emberekre utalunk, akik többek között az emberi jogok megsértése, környezeti okok (éhínség, vagy természeti katasztrófák) miatt, vagy a szegénység elől menekülve hagyják ott hazájukat egy másik országért. Ugyancsak megkülönböztetjük a legális és az illegális (dokumentumok nélküli, vagy hamisított dokumentumokkal, illetve lejárt munkavállalási engedéllyel rendelkező) migránsokat.

Hogyan képesek a migránsok gyakorolni alapvető munkavállalói jogait, mint például a sztrájkhoz való jogot és hogyan reagálnak jelenlétükre a „hazai” munkavállalók? Függetlenül attól, hogy milyen okkal érkeztek, a külföldi (migráns és annak nem minősülő) munkavállalók jelenléte új dinamikát visz a munkaerőpiacok működésébe. „A határátlépés és a tömeges demonstrációk témáival kezdeni a munkáról és az állampolgárságról szóló eszmecserét, annyit tesz, mint annak a határozott elismerése, hogy a migránsok a szabad mozgás és a munkavállalói jogok érde-

* Dr. Kajtár Edit, PhD, adjunktus, Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszék, kajtar.edit@ajk.pte.hu

** Dr. Helga Špadina, PhD, Nemzetközi Jogi Tanszék, Eszék, hspadina@pravos.hr

¹ A fogalmat az ENSZ definíció értelmében használjuk: migráns az a személy, aki legalább egy éve más országban él, mint ahol szokásosan.

² ILO: International Labour Migration. A Rights-based Approach. International Labour Office, Geneva 2010. 15. o.

³ Towards a fair deal for migrant workers in the global economy. Report VI. ILO, Geneva 2004., http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_110_engl.pdf

kében folyó küzdelem egyik főszereplői.”⁴ A migráció, akárcsak a sztrájkhoz való jog, gyakran felkelti a kutatók figyelmét. Ez korántsem meglepő, lévén mindkét intézmény karakterisztikus, ellentmondásos meghatározója a munkaerő-piaci képnek. Jelen tanulmány célja egy lépéssel tovább menni, megvizsgálni a sztrájk és a migráció egymáshoz való viszonyát. Az elmúlt évtizedek során a munkaerőpiacok jelentősen átalakultak. E változás egyaránt befolyásolja a migránsok életét, és azokat is, akik hazájukban maradtak. A migránsok által, illetve az ellenük szervezett sztrájkok problematikája egyike a modern munkajog megválaszolandó területeinek, főként, ha a formálódó közös uniós migrációs politikára gondolunk, melynek középpontjában a munkával összefüggő migráció és a jogok biztosítása áll. Jelen tanulmány nemzetközi, regionális, valamint nemzeti tételes jogi és esetjogi szinten vizsgálja a sztrájkhoz való jogot, egyaránt kitér a migránsok által és ellen szervezett akciókra. Kiemelt figyelmet szentel a magyar és a horvát jognak, tekintettel Magyarország viszonylatában az EU tagságra és a közös uniós migrációs politikára, Horvátország esetén pedig a csatlakozására és az *acquis communautaire*-nek való megfelelés kötelezettségre. A tanulmány elemzi a migránsok sztrájkhoz való jogát elősegítő és hátráltató szabályozási elemeket és rámutat azokra a bizonytalanságokra, amelyek hátrányosan érintik a migránsok egyes csoportjait (például az uniós tartózkodási engedéllyel rendelkezők státusa, illetve a migránsokat érintő ún. „sérülékeny foglalkoztatás”). A migráns munkavállalók sztrájkhoz való jogának védelme központi eleme a migránsokat megillető alapvető munkavállalói jogok biztosításának (melyeknek érvényesülését gyakran veszélyezteti egyes munkák esetén a tartózkodás jogához való kötöttség).

II. Munkaerő migráció és a sztrájkhoz való jog

Migráns munkavállalók, főként az egyénileg vándorlók, illetve azok, akik alacsonyabb végzettségűeket foglalkoztató szektorokban dolgoznak, gyakran válnak diszkrimináció áldozatává a munkakörülmények, bérek, munkabiztonság, karrierlehetőségek, illetve mobilitás terén. A diszkrimináció egyes formái, kiegészülve a nemzeti és nemzetközi normák negligálásával, könnyen vezethetnek és vezetnek is a munkaerő kizsákmányolásához. Mindezek okán a kizsákmányoló munkakörülményekkel szembeni elégedetlenség kifejezéséhez való jog, mint az egyik

⁴ Rutvica Andrijasevic – Bridget Anderson: *Conflicts of mobility: Migration, labour and political subjectivities*. *Subjectivity* 2009. 1. sz. 363. o.

alapvető munkajogi jogosultság, hatványozottan fontos migráns munkavállalók esetében. Míg a szakszervezetek és más munkavállalói szervezetek, illetve a nemzeti és regionális bíróságok élen jártak a nemzeti munkavállalók sztrájk jogának garantálása érdekében, a munkáltatók gyakran sui generis kategóriaként kezelik a migráns munkavállalókat, olyan csoport tagjainak, akiknek nem, vagy csak korlátozott joguk van elégedetlenségük kifejezésére. A nemzeti jogok máig sok esetben szakszervezeti prerogatívaként kezelik a sztrájkhoz való jog gyakorlását, annak ellenére, hogy nemzetközi szervezetek kimondták, a sztrájk joga az egyént illeti, nem a szakszervezetet,⁵ továbbá regionális emberi jogi bíróságok kimondták, hogy az emberi jogok élvezete nem függ a migráns státuszától. Ez a gyakorlat elzárja a migránsokat a sztrájkhoz való jog gyakorlásától. Mi több, mivel esetükben a legalacsonyabb a szervezettség aránya, így szakszervezeti tagság híján, a migráns munkavállalók nem képesek teljes mértékben élvezni törvény nyújtotta jogait sem. Az alacsony taglétszám összetett okai között több tényező szerepel. A szakszervezetek nem tesznek elégséges erőfeszítéseket a migráns munkavállalók elérése érdekében (akár azért mert általában sem képesek tagokat toborozni, akár azért mert speciálisan a migránsok, illetve más kisebbségek toborzásától vonakodnak).⁶ Ide sorolható az is, hogy a szakszervezeti tagok (nemzeti munkavállalók) ódzkodnak a „munkaerőpiaci riválisaiktól”, illetve az, hogy maguk a migráns munkavállalók sem szívesen szervezkednek. Az állam szerepét sem hagyhatjuk figyelmen kívül. Optimális esetben elő kellene segítenie a migránsok szervezettségét a kizsákmányolás elleni küzdelem érdekében, valamint minimalizálni a tisztességtelen versengést (az olcsó és a nemzeti szabályoknak megfelelően díjazott munkaerő között). A migráns munkavállalókat általánosan érintő fokozott sérülékenység, kiszolgáltatottság mellett (természetesen nem ideszámítva a magasan képzett, ún. elit migránsokat, akik a lehető legmagasabb standardokat és feltételeket élvezik), számos migráns csoportnak még több nehézséggel, az emberi és a munkavállalói jogok fokozott sérelmével kell szembenéznie. E

⁵ Council of Europe, Conclusion I-X-1 on the application of the European Social Charter. Committee of independent experts on the application of the European Social Charter, Strasbourg 1969-1987, idézi: Željko Potočnjak: Pravo na štrajk. Pravni Fakultet, Zagreb 1992. 203-208. o.

⁶ Stefania Marino: Trade union inclusion of migrant and ethnic minority workers: Comparing Italy and the Netherlands. European Journal of Industrial Relations 2012. 1. sz. 5-6. o.

csoportba tartoznak az illegális bevándorlók és az ún. érzékeny szektorokban foglalkoztatottak, mint pl. informális vagy atipikus szektorok, magánházak, időnyomunka, stb. és nekik lenne a legnagyobb szükségük szakszervezeti támogatásra, illetve arra, hogy teljes körűen élni tudjanak az őket megillető jogosítványokkal, mint például a sokat vitatott és megkérdőjelezett sztrájkhoz való jog.

III. A sztrájkhoz való jog szabályozása különös tekintettel a migráns munkavállalókra

„A sztrájk a munkavállalói csoport ideiglenes munkabeszüntetése saját, illetve más munkavállalói csoportok gazdasági és szociális érdekeinek előmozdítása érdekében.”⁷ Adott ország jogát és joggyakorlatát a sztrájkjog vonatkozásában számos jogforrás határozza meg. Ezek az országot kötő nemzetközi és uniós jogi normák, a nemzeti alkotmány rendelkezései,⁸ az alacsonyabb – tipikusan törvényi és rendeleti szintű – normák, a bíróságok joggyakorlata, valamint kollektív megállapodások és a szakszervezet(ek) belső szabályzatai.⁹ Mindezek alkotják a nemzeti és külföldi munkavállalók sztrájkhoz való jogának, illetve annak gyakorlásának jogi kereteit.

1. A nemzetközi szint

Valamennyi migráns munkavállaló (ideértve a megfelelő dokumentumok nélkül érkezőket is, hiszen a nemzetközi dokumentumok nem tartalmaznak kizáró rendelkezést rájuk vonatkozóan) számára biztosítani kell valamennyi alapvető emberi jogot. Hogy csak néhány főbb nemzetközi emberi jogi jogforrást említsünk, ami magába foglalja a szervezkedéshez, illetve a sztrájkhoz való jogot: az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata [20. cikk és 23 cikk (4) bekezdés] szerint minden személynek joga van békés célú gyülekezési és egyesülési szabadsághoz, és minden személynek joga van másokkal együtt szakszervezet alakításához és érdekeinek védelme céljából szakszervezetekhez való csatlakozáshoz. A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöbölésé-

⁷ Kajtár Edit: Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás fényében. PTE Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs 2011. 18. o.

⁸ Magyarország Alaptörvénye és a Horvát Köztársaság Alkotmánya egyaránt szabályozza a sztrájkhoz való jogot.

⁹ Kajtár Edit – Kun Attila: Right to Strike in a Changing Regulatory Environment. Pázmány Law Working Papers. 2013. 3. sz. 1-18. o., <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2013/2013-03-Kajtar-Kun.pdf>

ről szóló nemzetközi egyezmény [5. cikk (e-ii) pontok] a részes tagállamok vállalják, hogy biztosítják a törvény előtti egyenlőséget, többek között a szakszervezet alakítása és az ahhoz való csatlakozás joga tekintetében. A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya volt az első dokumentum, amely 8. cikkében kifejezetten szabályozta a sztrájkhoz való jogot. A PPJNE „az emberi közösség valamennyi tagja”, illetve „minden személy” számára biztosított jogokat sorol fel. Az elismert jogokat származástól függetlenül, minden megkülönböztetés nélkül kell garantálni. A felsorolt jogok között találjuk: mindenkinek joga van a másokkal való szabad társulásra, ideértve azt a jogot, hogy érdekei védelme céljából szakszervezeteket alakítson, illetőleg azokhoz csatlakozzon (22. cikk). Releváns a Nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény [14. cikk (2e) pont] és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (22. cikk). Az ILO egyezményei nem tartalmazzak kifejezett rendelkezést a sztrájkhoz való jogról, ugyanakkor az Egyesülési Szabadság Bizottsága indirekt módon elismeri e jogosultságot 87. és 98. egyezményeiben.¹⁰

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) kiterjedt esetjoga a kollektív vita és a munkaharc számos aspektusát szabályozza. A migráns munkavállalókkal kapcsolatban egy 2001-ből származó eset tartalmaz jelentős megállapításokat. Itt a Spanyol Munkavállalók Általános Szervezete (UGT) azt állította, hogy a külföldiekre vonatkozó új norma (2000. évi VIII. törvény a Spanyolországban dolgozó külföldiek jogairól és társadalmi integrációjukról) korlátozta a külföldiek szakszervezeti jogait azáltal, hogy spanyolországi tartózkodásuk jogi minősítésétől tette függővé azok gyakorlását. A világos átmeneti rendelkezések hiánya markáns változást hozott, és a külföldi munkavállalóknak hirtelen jóval szigorúbb előírásoknak kellett megfelelni. Azokat, akik még nem kapták meg a szükséges engedélyeket, megfosztották jogaik gyakorlásától. A kormány érvelése szerint az új szabályt, ami egyértelműen megkülönböztette a spanyol állampolgárokat és a legális bevándorlókat az illegális bevándorlóktól, a bevándorlási hullám kontrollálása és a maffia (embercsempészet, munkavállalók kizsákmányolása) elleni küzdelem érdeké-

¹⁰ ILO C 87, Art. 11 Each Member of the International Labour Organization for which this Convention is in force undertakes to take all necessary and appropriate measures to ensure that workers and employers may exercise freely the right to organise. ILO C 98, Art. 1(1) Workers shall enjoy adequate protection against acts of anti-union discrimination in respect of their employment.

ben vezették be. Az ILO Bizottsága kifejtette, hogy a 87-es számú Egyezmény 2. cikke alapján a munkavállalók mindennemű megkülönböztetés nélkül jogosultak szervezetek létrehozására, valamint, kizárólag az érintett szervezet szabályaitól függően, előzetes jóváhagyás nélkül jogosultak csatlakozni a maguk választotta szervezethez. Annak kapcsán, hogy az illegális bevándorlóktól megtagadták a szervezkedés jogát, a Bizottság kifejtette, hogy a 87-es számú Egyezmény a fegyveres erők vagy a rendőrség tagjait kivéve minden munkavállalóra kiterjed.¹¹

A nemzetközi emberi jogi és ILO munkajogi eszközök mellett további fontos eszköz a migráns munkavállalók jogainak rendezésére a Migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi egyezmény (ICRMW). Az alacsony ratifikációs szint ellenére a fejlett országok és a munkaerő migráció fogadó országait illetően, illetve annak ellenére, hogy a migráns munkavállalók és családjuk jogaira nézve inkább deklarációt tartalmaz, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2004-ben és 2009-ben javasolta az Európai Unió és tagállamai számára a ratifikációt „a migránsok munkavállalók alapvető jogainak elősegítése érdekében”¹². Érdemes megnézni az egyezmény sztrájkhoz való jogra vonatkozó rendelkezéseit, mivel ezek modellként szolgálnak a nemzeti jogalkotónak, jogi standardokat fogalmazva meg egy átfogó migráns munkavállalói jogokat szolgáló rendszer számára. Az egyezmény 26. cikke kimondja, hogy a részes országoknak biztosítaniuk kell a migráns munkavállalók és családtagjaik részvételi jogát a szakszervezetek és más jogszerűen működő szervezetek viszonylatában. Az egyezmény kifejti, hogy ez a jog a migráns munkavállalók és családtagjaik gazdasági, szociális és kulturális érdekei védelmének záloga, s mint ilyen, csak a kérdéses szervezet szabályzata rendezheti. Továbbá, a részes tagállamoknak el kell ismerniük a migráns munkavállalók és családtagjaik jogát, hogy szabadon csatlakozhassanak szakszervezetekhez és más szervezetekhez, illetve igényeljék a szakszervezetek vagy más munkavállalói szervezetek nyújtotta jogi segítséget. Az ICRMW 40. cikke kimondja, hogy a migráns munkavállalóknak és családtagjaiknak joga van szakszervezetek és más szervezetek alapítására gazdasági,

¹¹ ILO 327th Report, Case No. 2121.

¹² European Parliament, Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third – country workers legally residing in a Member State, OJ C 27/114, 3.2.2009. 4.7. o.

szociális és kulturális érdekeik védelme és előmozdítása érdekében. Fontos megemlíteni, hogy az egyezmény garanciákat dolgozott ki e jog önkényes korlátozásának megakadályozására csak olyan korlátozás vezethető be e jogok gyakorlása tekintetében, amelyet jogszabály ír elő, és amely egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közrend, valamint mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

Végezetül a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Háztartási alkalmazottak tisztességes munkakörülményeiről szóló, 2011. évi 189. számú egyezményét azzal a céllal alkották meg, hogy elősegítse a munkavállalók jogainak védelmét, különös tekintettel a nőkre és gyerekekre, akinek javarésze migráns és akik más munkavállalói csoportokhoz viszonyítva különösen ki vannak téve a munkahelyi diszkriminációnak és egyéb emberi jogi jogsérelemnek.¹³ Az egyezmény kimondja, hogy valamilyen részes tagállam köteles eleget tenni a jelen egyezményben foglalt rendelkezéseknek a háztartási alkalmazottak az alábbi munkajogi alapelvek és alapjogok tiszteletben tartása, elősegítése és megvalósítása érdekében, különösen a szervezkedési szabadság és a kollektív alkuhoz való jog megfelelő elismerése területén (3. cikk). Továbbá, az egyezmény azt is világossá teszi, hogy a részes államok, a háztartási alkalmazottak és a foglalkoztatóik szervezkedési szabadságának és hatékony kollektív alkuhoz való jogának védelme elismerése érdekében, védik a háztartási alkalmazottak és a foglalkoztatóik azon jogát, hogy szervezetet alakítsanak és az adott szervezet szabályai szerint abba belépjenek, illetve szabadon federációkat és konföderációkat alapítsanak.

2. Az Európa Tanács

Az Európa Tanács két fő intézménye a sztrájkjog védelmére az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Európai Szociális Charta. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye szerint mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát [11. cikk (1) bek.]. Az 1961. évi Európai Szociális Charta, illetve annak 1996-os, módosított változata az alábbiak

¹³ ILO: Preamble of the C 189 Convention concerning decent work for domestic workers – Domestic Workers Convention, 2011, Geneva, 100th ILC session (16 June 2011),

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:2551460 (2013.06.01.)

szerint szabályozza a sztrájkhoz való jogot. A béralku megkötésére irányuló tárgyalások folytatására való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy elismerik a dolgozók és a munkaadók jogát az érdekkonfliktusok esetén történő kollektív fellépésre, beleértve a sztrájkhoz való jogot is, azon kötelezettségek függvényében, amelyek a korábban életbe lépett kollektív szerződésekből eredhetnek [6. cikk (4) bek.]. Az ILO-val való együttműködésnek köszönhetően az ILO esetjogában megjelenő mintákhoz hasonló, de azokkal nem azonos szabályok figyelhetők meg. A Szociális Jogok Európai Bizottságának munkássága nyomán részletesen kidolgozott kritériumrendszer alakult ki.

A Szociális Charta komplex és szisztematikus rendelkezéseket magába foglaló, egyedi nemzetközi dokumentum.¹⁴ A dokumentum jelentőségét erősíti, hogy 1997 óta, az Amszterdami szerződés révén, az uniós joganyag része, munkavállalói és szociális jogok forrása. A megfogalmazott legjelentősebb kritikák az implementációt, az ellenőrző mechanizmust és szankciórendszert, a megfogalmazásokat, az „á la cart jogok” rendszerét, valamint az egyéni panaszeljárást érintik.¹⁵ Valójában ezek mindegyike problémaként jelentkezik a Szociális Charta sztrájkjogi szabályozása kapcsán is. Az implementáció lényegében a tagállamok akarátának függvénye. A 1991. évi revízió nagyobb hatékonyságot, hathatósabb, a szervek hatáskörét pontosabban szétválasztó ellenőrző mechanizmus kialakítását célozta meg, ugyancsak erősödött a munkáltatói és szakszervezeti oldal részvétele az ellenőrzésben. E reform azonban csak részben hozta meg a kívánt változást. A szankciórendszer máig a nyilvánosságra hozatal és a megszegés enyhítés módszerére épül. A Charta hatása és elfogadottsága minden igyekezet ellenére alacsony maradt.¹⁶

¹⁴ Andrzej Marian Świątkowski: Charter of Social Rights of the Council of Europe. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2007. 41-42. o.

¹⁵ Rolf Birk: European Social Charter. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2007. 27-28. o. 36. o.

¹⁶ Kajtár: i.m. 86-87. o.

3. Az EU

3.1. A kompetencia hiánya (?)

Vizsgálatunk szempontjából jelentős az EU sztrájkra vonatkozó szabályozása. E szabályozási szint számos tekintetben eltér mind az ILO-étól mind az Európa Tanácsétól. Míg az utóbbi kettő elsődleges feladata az emberi (és munkavállalói) jogok védelme, mindez nem mondható el az Unióról. A különbségek nem csupán a szabályozás szintjeinek különbözőségéből erednek (globális vagy regionális), hanem az eltérő történeti háttérből, illetve célokból is. Ennek megfelelően szignifikáns eltérés figyelhető meg a normaalkotás folyamatát, illetve a normák erősségét tekintve, az ellenőrző rendszer hatékonysága terén és végül, de nem utolsó sorban a gazdasági és szociális jogok közötti prioritást illetően.¹⁷

A munkaharc joga/szabadsága része a tagállamok közös alkotmányos tradíciójának (és következeképpen az uniós jognak). Az 1989-es Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól a következőképp rendelkezik: Érdekelletét esetén a kollektív fellépés magában foglalja a sztrájkhoz való jogot, a nemzeti jogban és a kollektív szerződéseknél foglalt kötelezettségek tiszteletben tartásával (13. cikk). Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ.) 151. cikke alapján az Unió és a tagállamok célkitűzése a foglalkoztatás, az élet- és munkakörülmények javítása, lehetővé téve ezáltal a fejlődési folyamat fenntartása mellett ezek összehangolását, illetve a megfelelő szociális védelem, a szociális partnerek közötti párbeszéd és az emberi erőforrások fejlesztésének elősegítése a tartósan magas foglalkoztatás és a kirekesztés elleni küzdelem érdekében. Nem nehéz belátni, hogy a munkaharcához való jog az élet- és munkakörülmények javításának egyik lehetséges eszköze. Mindazonáltal, az Uniónak nincs hatásköre a kérdés szabályozására. Az EUMSZ. 153. cikke (a 151. cikkben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében) felsorolja azokat a területeket, amelyeknél támogatja és kiegészíti a tagállamok tevékenységét. Az 5. bekezdés kifejezett kizáró rendelkezést tartalmaz: e rendelkezés (vagyis a 153. cikk) nem vonatkozik a díjazásra, az egyesülési jogra, a sztrájkjogra vagy a kizárás jogára. Ez a korlátozás meglepő, hiszen a sztrájkhoz való jogot az EU tagállamai elismerik.

Ezzel szemben az Európai Unió Alapvető Jogok Európai Chartája egyértelműen magába foglalja a sztrájkhoz való jogot: A munkavállalóknak

¹⁷ Kajtár: i.m. 5. o.

és a munkaadóknak, illetőleg szervezeteiknek az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban joguk van arra, hogy megfelelő szinten kollektív tárgyalásokat folytassanak, és kollektív szerződéseket kössenek, valamint, hogy érdektükhöz esetén érdekeik védelmében együttesen lépjenek fel, a sztrájkot is beleértve (28. cikk). E cikk a sztrájkhoz való jogot és annak fő korlátait foglalja magába. A rendelkezés helyet hagy a korlátozásnak, mivel a védelmet az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban kell biztosítani.

Az Európai Bíróság (EB) kétértelmű üzenetet közvetít: egyfelől azt kommunikálja, hogy a kollektív fellépéshez, így a sztrájkhoz való jog alapjog, és mint ilyen, a közösségi jog fundamentumának integráns része. Más esetekben azonban olyan értelemben dönt, hogy ezek a jogok nem olyan alapvetők, mint a közösség fundamentumát alkotó négy alap-szabadság. Ahogy Norbert Reich megjegyzi, eltűntek a tagállamok számára fenntartott területek. A Laval¹⁸ és Viking¹⁹ esetekkel az addig élvezett immunitás véget ért, a nemzeti munkajogi szabályozások a közösségi szabad mozgást érintő rendelkezéseknek rendelődték alá.²⁰

¹⁸ Laval v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Laval, Case C-341/05 [2007] ECR I-11767. A Laval esetben a svéd szakszervezetek léptek fel a Laval nevű lett építési vállalkozással szemben, mely egy svédországi városba, Vaxholmba küldte ki munkavállalóit, hogy ott felújítsanak egy iskolát. A Laval visszautasította az ajánlatot, hogy csatlakozzon a (magasabb béreket garantáló) svéd építőipari kollektív szerződéshez, mire a svéd szakszervezetek blokádhoz folyamodtak. A kérdés ebben az esetben az volt, vajon a közösségi jog korlátozhatja-e valamely tagállam szakszervezetét a kollektív fellépés jogának gyakorlásában. Az EB alapvető jogként ismerte el a sztrájkhoz való jogot, azonban döntésében a vállalkozás azon jogának adott elsőbbséget, hogy külföldön nyújtson szolgáltatást.

¹⁹ International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v. VikingLine, Viking, Case C-438/05. [2007] ECR I-10779. A Viking esetben egy finn utas szállítással foglalkozó hajótársaság, a Viking Line, finn zászló alatt, többségében finn legénységgel működtette a Rosella nevű kompot. Hogy költségeit csökkentse, zászlaját és legénységét is észtre cserélte, mely lépés ellen – nem meglepő módon – a finn matrózok munkaharci lépésekkel reagáltak. Az EB a szabad mozgásra vonatkozó szabályok és a sztrájkhoz való alapjog viszonyát tekintve kellett állást foglaljon. Az EB elismerte a kollektív fellépéshez való jogot, ugyanakkor jogellenesnek minősítette a finn szakszervezet akcióját, mivel az megsértette a szabad mozgást.

²⁰ Norbert Reich: Free movement v social rights in an enlarged union. The Laval and Viking cases before the European Court of Justice. German Law Journal 2007. 2. sz., <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=891> (2013.05.30.)

A szabályozás leginkább szembetűnő jellegzetessége az uniós kompetencia hiánya (ugyanakkor – mint az fentebb kifejtésre került – a gyakorlatban az Unió szabad mozgásra vonatkozó szabályai erősen korlátozzák a kollektív fellépés lehetőségeit). Ismerve az európai munkajog speciális természetét, ez korántsem meglepő. Ugyanakkor, nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a 21. század tendenciái egyre sürgetőbben vetik fel a szabályozás igényét. A globalizáció mintegy katalizátorként hat a több tagállamot érintő kollektív megmozdulások esetében, mint például a határokon átnyúló demonstrációk. Ha a sztrájkjog az Unió által elismert alapjog, ez egyben azt is jelenti, hogy nem lehet sztrájktróket behozni más tagállamból, vagy a sztrájkjal érintett munkáltató termelését más tagállamba áthelyezni. A nemzeti eszköztár önmagában láthatóan elégtelen a felmerülő problémák kezelésére.²¹

3.2. Elismeri-e az EU közös migráció politikája a migráns munkavállalók sztrájkhoz való jogát?

Az EU, harmadik állam polgáira vonatkozó, közös migrációs politikája az elmúlt évtizedben fejlődött ki a migráció területén elfogadott irányelvek révén. Mostanáig a tagállamok öt irányelvet fogadtak el, míg két irányelv tárgyalási fázisban van.²² Az összevont engedélyről szóló irányelv, az „EU-kékkártya” irányelv és a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyekről szóló irányelv egyaránt magába foglal-

²¹ Kajtár Edit: Bridge(s) over Troubled Water. 4 Pécsi Munkajogi Közlemények 2011. 1. sz. 117-131. o.

²² Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, OJ L 251/12, Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research, OJ L 289/15, Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, OJ L 16/44, Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment, OJ L 155/17, Council Directive 2011/98/EC on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, OJ L 343/1. Még elfogadás alatt áll: European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment, COM(2010)379; European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer, COM(2010)378.

ja a migránsok egyenlő jogát a szervezkedéshez, az alábbiak szerint: egyesülési és társulási szabadság, valamint a munkavállalókat vagy munkaadókat képviselő szervezet tagságába történő belépés szabadsága, illetve bármely olyan szervezetben való tagság szabadsága, amelynek tagjai egy bizonyos foglalkozást űznek, beleértve az ilyen szervezetek által nyújtott előnyöket is, a közrendre és a közbiztonságra vonatkozó nemzeti rendelkezések sérelme nélkül. A tudományos kutatás irányelv nem tartalmazza a szervezkedési jogot a kutatások speciális szabályozására és arra a feltételezésre tekintettel, hogy e munka természete a tagállamokban nem vonja maga után a szervezkedés szabadságát.

Hangsúlyozni kell, hogy az irányelvek egyike sem tartalmaz kifejezetten sztrájkhoz való jogra vonatkozó rendelkezést, illetve, hogy valamennyi lehetőséget biztosít a tagállamok számára az egyesülési szabadság korlátozására a migráns munkavállalók egyes kategóriáinak vonatkozásában. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság hangot adott azon aggodalmának, hogy ez a lehetőség ellentmond a diszkrimináció tilalma alapelveinek.²³ Az Európa Parlament Foglalkoztatási és Szociális Bizottsága ugyancsak érdekes módosító javaslatot nyújtott be az Idénymunka irányelv tervezet szövege kapcsán „ilyen szervezet által biztosított jogok és kötelezettségek, többek között a kollektív alkuhoz, valamint a kollektív szerződés megkötéséhez, valamint a munkaharchoz való jog a fogadó tagállam belső jogának és gyakorlatának megfelelően”.²⁴ Ezen a ponton, figyelembe véve a közös uniós migrációs politika korábban elfogadott rendelkezéseit, nagyon valószínűtlen, hogy a szezonális munkavállalók olyan speciális munkavállalói jogokat kapjanak, amelyek a korábbi irányelvekben nem szerepelnének, annak ellenére, hogy a módosítások nem tesznek kísérletet a sztrájkhoz való jog harmonizálására, csupán utalnak a tagállam belső jogára és gyakorlatára. Valószínűbb, hogy az EU területén tartózkodó szezonális munkás és más migráns munkavállaló

²³ European Parliament, Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third – country workers legally residing in a Member State 4.11-4.12. o.

²⁴ European Parliament: Opinion of the Committee on Employment and Social Affairs for the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment, COM(2010)0379 – C7-0180/2010 – 2010/0210(COD), Rapporteur: Sergio Gaetano Cofferati, 1.12.2011.

lók továbbra is nehézségekbe ütköznek, ha alapvető jogukat a sztrájkhoz a migrációhoz kapcsolódó *acquis communautaire*-ből próbálják levezetni.

IV. A migráns munkavállalók sztrájkhoz való joga különös tekintettel az érzékeny szektorokban foglalkoztatottakra

A migráns munkavállalók, különös tekintettel az ún. érzékeny szektorokban foglalkoztatottakra (akiket a TUC Érzékeny Foglalkoztatás Bizottsága a következőként definiál: „a bizonytalan munka a munkáltató és a munkavállaló erőviszonyainak egyensúlytalansága miatt a folyamatos szegénység és jogtalanság veszélyének teszi ki az embereket”²⁵), elméletben ugyanazokat a munkavállalói jogokat élvezik, mint a más szektorokban foglalkoztatottak. A gyakorlatban azonban helyzetük alapvetően más, mivel a migráns munkavállalókat általában magánháztartásokban, a turizmus területén, a szórakoztató iparban, alulfizetett szektorokban, élelmezés, mezőgazdaság és más szezonális, ideiglenes vagy atipikus jogviszonyokban (például gyakran határozott időre szóló szerződéssel) foglalkoztatják. Az alkalmazás rövidségéből fakadóan jogi helyzetük bizonytalan, ezért általában nem szívesen kezdeményezik, hogy belépjenek valamelyik szakszervezetbe, s maguk sem kezdeményezik ezek alapítását. A TUC Érzékeny Foglalkoztatás Bizottsága elemezte az érzékeny munkavállalók szakszervezeti szervezethez való csatlakozását az Egyesült Királyságban és arra az eredményre jutott, hogy mindössze 10 százalékuk szakszervezeti tag, ami a fele a tartósan foglalkoztatottakénak.²⁶ Mi több, ugyanez a kutatás azt is felfedte, hogy a szakszervezeti tagok száma az újonnan érkezett migráns munkavállalók között csupán a fele a más munkavállalói tagságnak. A nem szervezett munkavállalók 60 százaléka nő és nagytöbbségük a magán szférában dolgozik.²⁷ Ezek az adatok egyértelműen jelzik a probléma nagyságát és megerősítik azt a félelmet, hogy „a kiszolgáltatottak között is a legkiszolgáltatottabbakat” védik legkevésbé a nemzeti munkajogok. A migráns munkavállalók tudatosan a gazdasági biztonságot és a tartózkodási engedélyt választják

²⁵ TUC Commission on Vulnerable Employment: Hidden Work, Hidden Lives, www.vulnerableworkers.org.uk

²⁶ TUC Commission on Vulnerable Employment, Hidden Work, Hidden Lives, The Full Report of the Commission on Vulnerable Employment, available at: www.vulnerableworkers.org.uk (2013. május 2). 68. o.

²⁷ Uo. 69. o.

a munkavállalói jogaik helyett, ami erősen lecsökkenti jogaikat és kiszolgáltatott helyzetet teremt.

Ugyancsak problémát jelent a migráns munkavállalók fizikális és következképpen jogi „láthatatlansága” az atipikus szektorokban. Ez a foglalkoztatásuk természetével magyarázható, illetve azzal, hogy igen kevés kapcsolatuk van – főként igaz például a háztartási alkalmazottaknak – a külvilággal. A jogi láthatatlanság és a migráns munkavállalók nagyfokú elkülönülése, az informális gazdaságban az alacsony szervezetségi szinttel együttesen tovább csökkenti a migráns munkavállalók esélyeit a kollektív alkuhoz, így tehát strukturálisan pontosan azoktól a munkavállalók előtt zárul be a kollektív alku lehetősége, akik számára a 111-es számú egyezmény garantálja az egyenlő bánásmódot. A probléma főként a fejlődő országokat érinti és az átalakuló gazdaságokat, ahol a formális szektor kicsi és kevés munkalehetőséget biztosít, és ahol a kollektív alku lehetősége gyakran a köz, illetve szemi-köz szférára korlátozódik. Ennek eredményeként számos fejlődő országban a kollektív alku mechanizmus nem képes elérni a munkavállalók többségét s így az egyenlő bánásmód elve sérül.²⁸

E faktorok alapjaiban korlátozzák az ún. érzékeny szektorokban foglalkoztatott migráns munkavállalók sztrájkhoz való jogát mivel a nemzeti jogok gyakran a szakszervezetet vagy más szervezetet hatalmazzák fel, hogy képviselje a munkavállalókat és hivatalosan sztrájkot hirdessen vagy abban részt vegyen, így a migráns munkavállalók, mint egyének gyakran nem jogosultak sztrájk meghirdetésére.

Emellett, az egyénileg alkalmazott migráns munkavállalók tartózkodási engedélye (főként azoké, akik magán munkáltatónál dolgoznak) az esetek nagy részében a munkáltató személyéhez kötődik. Nemzetközi emberi jogi szervezetek számos alkalommal hívták fel az államokat, hogy fontolják meg az egyéni tartózkodási státuszt a migráns munkavállalóknak, mivel ez lehetővé tenné a jogokhoz való hozzáférést, de megakadályozná a visszaélést. A munkakörülmények miatti elégedetlenség kifejezése szinte teljes biztonsággal (és gyakran azonnal) a tartózkodási engedély visszavonásához vezet, így a sztrájkhoz való jog gyakorlása az ún. érzékeny szektorokban foglalkoztatott migránsok számára pusztán vágyálom marad.

²⁸ Adelle Blackett – Colleen Sheppard: Collective bargaining és equality: Making connections. *International Labour Review* 2003. 4. sz. 424., 427., 429. o.

V. Mi mit tennénk?

1. A magyar tapasztalat

A migránsokat (akár a sztrájk résztvevőjeként, akár annak tárgyaként) érintő sztrájkok nem ismertek Magyarországon, ezért meg kell elégednünk azzal, hogy feltesszük a hipotetikus kérdést: hogyan ítélnék meg a magyar bíróságok a Viking vagy Laval esetek tényállását? A kérdés igen komplex. A munkáltatónak ki kell kérni a szakszervezet véleményét, mielőtt a munkavállalók nagyobb csoportját érintő döntést hozna (ilyenek minősül az egységek áttelepítése külföldre, a munkáltató személyét érintő változás). Ugyanakkor, az említett esetekben megjelenő akciókhoz hasonló kollektív megmozdulások nagy valószínűséggel jogellenesnek minősülnének. Amennyiben a munkáltató részben átszervezte működését külföldre, a munkavállalók nem sztrájkolhatnak jogszerűen azért, hogy az „otthonival” azonos tartalommal kössön kollektív szerződést külföldön is.

Hasonlóképpen jogellenesnek minősülne az az akció, ami a kiküldött munkások munkáltatóját kvázi arra kényszeríti, hogy írja alá a kollektív szerződést és terjessze ki munkavállalóira annak rendelkezéseit.²⁹

2. A migráns munkavállalók sztrájkhoz való joga a horvát jogban és gyakorlatban

A Horvát Köztársaság Alkotmánya általában biztosítja a sztrájkhoz való jogot, azzal, hogy a fegyveres erőkre, rendőrségre, államigazgatásra, valamint a közsféra alkalmazottaira nézve törvényi korlátozás vezethető be (60. cikk). Ily módon az Alkotmány elismeri valamennyi Horvát Köztársaság területén legálisan tartózkodó munkavállaló, közöttük a migránsok sztrájkhoz való jogát. A nemzetközi és regionális emberi jogi dokumentumoknak megfelelően értelmezett sztrájkhoz való alapjog mint a munkavállalót megillető sztrájkjog alkotmányi garanciája kerül megfogalmazásra³⁰ ugyanakkor a Munka törvénykönyve rendelkezései³¹

²⁹ György Kiss – Edit Kajtár: Freedom of Services, Establishment and Industrial Conflicts. Country Report Hungary. In Robert Blanpain – Andrzej Marian Świątkowski (eds.): The Laval and Viking cases: freedom of services and establishment v. industrial conflict in the European Economic Area and Russia. Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn 2009. 83-101. o.

³⁰ Council of Europe: Conclusion I-X-1 on the application of the European Social Charter. Committee of independent experts on the application of the European Social Charter, Strasbourg 1969-1987, idézi Potočnjak: i.m. 255. o.

³¹ Zakon o radu, Narodne novine, NN 149/09, 61/11, 82/12

keretek közé szorítják az alanyi kört, amennyiben sztrájkot szakszervezetek, illetve ezek szervezetei hirdethetnek, illetve szervezhetnek sztrájkot tagjaik gazdasági és szociális érdekei védelme és előmozdítása céljából, illetőleg ha a bér, vagy az azt helyettesítő díjazás kifizetésére az esedékességtől számított harminc napon belül nem kerül sor (269. cikk). E rendelkezés megfosztja a Horvátországban dolgozó nem szervezett migráns munkavállalókat a sztrájk szervezés és az abban való részvétel jogától. Ahogy az előbbieken kifejtettük, véleményünk szerint a GSZKJNE 8. cikk (1) bekezdésébe foglaltaknak, valamint az Európai Szociális Charta szakértői bizottsága által megfogalmazott ajánlásnak megfelelően a sztrájkhoz való jog „birtokosai” a munkavállalók, mint egyének kell legyenek. („A sztrájkhoz való jog a munkavállalót illeti, nem kapcsolódik szakszervezeti tagsághoz.”³²) Ezért álláspontunk szerint a horvát Munka törvénykönyve ennek megfelelően kellene, hogy meghatározza a sztrájkhoz való jog alanyi körét és ennek megfelelően kellene szabályoznia a jogszerű sztrájk elemeit (mint a sztrájk bejelentése, a munkáltató és a munkavállaló(k) közötti előzetes tárgyalási lehetőségek kimerítése, az előzetes egyeztetési kötelezettség, illetve a sztrájk jogalapjának, helyének és kezdetének írásba foglalása a munkáltató számára).

Horvátországban a sztrájkhoz való jog gyakorlásának előfeltétele a szakszervezeti tagság, az egyéni munkavállalók nem hirdethetnek jogszerűen sztrájkot. Meg kellett ezért vizsgálnunk, mennyiben szervezetek a Horvátországban élő migráns munkavállalók. Kutatásunk a húsz regisztrált szakszervezet közül tíz olyan nagyobb szakszervezetre terjedt ki, melyek azokban a szektorokban találhatóak, ahol a migráns munkavállalók leginkább foglalkoztatottak Horvátországban. Nevezetesen az alábbi szakszervezeteket kerestük fel: Kohászati Iparban Dolgozók Szakszervezete, Energetikai Vegyi és Nem Fémkohászati Iparban Dolgozók Független Szakszervezete, Építőipari Munkavállalók Szakszervezete, Kereskedelmi Dolgozók Szakszervezete, Kommunális Szektorban Dolgozók Független Szakszervezete, Turisztikai és Szolgáltató Szektorban Foglalkoztatottak Szakszervezete, Mérnökök és Erdészeti Technikusok Szakszervezete, Textil- Cipő- Bőr- és Gumiipari Dolgozók Független Szakszervezete, Mezőgazdasági Élelmiszeripari Dohányipari és Vízgazdálkodási Dolgozók Szakszervezete. Emellett, megkerestük a

³² Council of Europe: Conclusion I-X-1 on the application of the European Social Charter. Committee of independent experts on the application of the European Social Charter, Strasbourg, 1969-1987, idézi Potočnjak: i.m. 203-208. o.

független szakszervezeteket tömörítő magasabb szintű szakszervezeti szövetséget is, mely adatokkal rendelkezik a migránsok szervezettségi mutatóira nézve valamennyi szakszervezet tekintetében.

Hét szakszervezetnek egyetlen migráns munkavállaló tagja sem volt, három szakszervezet beszámolt migráns tagokról, azonban utalt arra, hogy adataik a regisztráció tekintetben nem teljesen megbízhatóak, többek között azért sem, mivel a szakszervezetek nem gyűjtenek adatokat tagjaik migráns státuszáról, illetve állampolgárságáról. A megbízható adatok gyűjtése szempontjából ugyancsak hátráltató tényező volt, hogy a szakszervezeti tisztségviselők nem tudtak információt adni arra nézve, hogy valaki kettős állampolgár (és mint ilyen, állampolgárként veendő számításba), vagy ideiglenes, illetve állandó tartózkodási engedéllyel van-e Horvátországban. A szakszervezetek képviselői hangsúlyozták továbbá azt is, hogy az országot elhagyó migráns munkavállalók esetenként nem jelentették be az ország elhagyását, és a rendőrség sem adott felvilágosítást a tartózkodási engedély lejáratáról, így nem lehet megállapítani, hogy jelenleg hány migráns munkavállaló tagja szakszervezetnek Horvátországban. Végezetül, a szakszervezeti tisztségviselők figyelmeztettek arra is, hogy a kisebb, általában magántulajdonban lévő vállalatoknál elenyésző a szervezett migráns munkavállalók aránya. Ugyanez a csekély részvétel jellemző a határozott időre alkalmazott migránsokra, akik kevésbé motiválhatók arra, hogy belépjenek a szakszervezetbe, így azáltal, hogy szervezetlenek maradnak, valójában a sztrájkhoz való jogról is le kell, hogy mondjanak.

Az egyetlen szakszervezet, amely értékelhető és elérhető adatokkal rendelkezik a migráns munkavállalók szervezettségére vonatkozóan a Kohászati Ipari Dolgozók Szakszervezete. 137 migráns munkavállalót tartanak számon, valamennyien egy szomszédos bosznia-hercegovinai alvállalat alkalmazásában állnak. A szakszervezeti tisztségviselők nem tudtak olyan sztrájkról, amit migráns munkavállalók szervezetek volna, illetve olyanról sem, amely ellenük irányult. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a migráns munkavállalók munkajogi jogai ne sérülnének. Épp ellenkezőleg. A szakszervezetek jogi tanácsadói számos munkajogi jog sérelmére és a migráns munkavállalók kizsákmányolására hívták fel a figyelmet. Hogy csak néhányat említsünk: a migráns munkavállalók a nemzeti munkavállalókénál alacsonyabb béreket kapnak, nem szívesen jelentik be munkabaleseteiket, más munkavállalókkal szemben nem részesülnek anyagi ösztönzőkben, nem megfelelő szállást kapnak, stb.

A horvát jogi szabályozás nem motiválja a szakszervezeteket arra, hogy tegyenek eleget azon kötelezettségüknek, hogy az illegális migráns munkavállalókat bejelentik a rendőrségen. Egyetlen szakszervezeti tisztségviselő számolt be arról, hogy a munkavállalókat megillető valamennyi segítség kiterjed státusuktól függetlenül a migráns munkavállalókra is. Ugyanakkor aggodalomra ad okot, hogy számos migráns munkavállalót foglalkoztató munkahely szakszervezete visszautasította, hogy bármilyen segítséget nyújtson az illegális migránsoknak és elzárkózott attól, hogy ezeket a munkavállalókat felvegye sorai közé. Az egyik szakszervezeti tisztségviselő az illegális migráns munkavállalók bejelentését a rendőrségen (mely aktust kiutasítás követ) egyenesen „a migráns és más – jogszerűen alkalmazott – munkavállalókat egyaránt megillető védelem”-ként aposztrofálta. Ez a fajta hozzáállás szembemegy a fent részletezett trendekkel, melyek a migráns munkavállalókat védik és megakadályozza az emberi jogok gyakorlását.

VI. Három kulcsszó: versengés, tiltakozás, szolidaritás

A nemzeti és a migráns (tágabb értelemben, a külföldi) munkavállalók közötti kapcsolatot, különös tekintettel a munkaharc megjelenésére az alábbi három kulcsszóval lehetne legjobban jellemezni: versengés, tiltakozás, és szolidaritás.

1. Verseny

A versengéssel kezdve a sort, a migrációhoz gyakran társul rivalizálás, ellentét, konfliktus. Az EU 2020 stratégia okkal hangsúlyozza a migránsok EU gazdaságában betöltött szerepét: az előregedő társadalmakban a fenntartható növekedés nem lehetséges harmadik államok polgárainak bevonása nélkül. Ugyanakkor a modern diaszpórák, az olcsó kiküldött munkaerő, a vállalatok külföldre településének veszélye feszültséget teremt, és ez a feszültség gyakran csúcsonyul ki valamilyen protestálás formájában. Emblematikus esetek, mint például a fentebb említett Laval és Viking, ellenséges érzületeket keltenek a külföldi munkavállalókkal szemben.

A globalizáció felerősíti a határokon átívelő termelést. A fenyegetés, hogy amennyiben nem hajlandóak alacsonyabb bérekért dolgozni, a munkáltató „olcsóbb” helyet keres magának, szembeállítja egymással az egyes országok munkavállalóit.³³ A versenyképesség elsődleges szem-

³³ Andreas Bieler – Ingemar Lindberg: Globalisation and the New Challenges for Transnational Solidarity. In A. Bieler – I. Lindberg (eds.): Global Restructuring,

pont, globális szinten a munkavállalók rákényszerülnek arra, hogy harcoljanak egymással a munkalehetőségeikért. Nemzeti szinten ez úgy jelentkezik, hogy a helyi (állampolgár) munkavállalók attól tartanak, hogy a bevándorlók jelenléte leszorítja a béreik és munkakörülményeik színvonalát. A munkaadók számára a külföldi munkaerő alkalmazása kívánatos, hiszen rugalmas mind az alkalmazottak számát, az alkalmazás idejét, illetve a bért tekintve. A migránsok inkább hajlamosak hosszabb munkaidőt és alacsonyabb béreket elfogadni.³⁴ A média gyakran közvetít bevándorlás-ellenes indulatokat, gyakran szinte gólemmé nagyítva a migránsokat. Jellemző példának tekinthetők a 2007-2008-as románellenes megmozdulások Olaszországban.³⁵ A nemzeti munkaerőpiacon megjelenő külföldi munkavállalókhöz a szociális dömping (*social dumping*) és a versenyfutás lefelé (*race to the bottom*) fogalmak társulnak. Élesen válik szét a helyi, stabil munkaviszonnal rendelkező és a periférián lévő munkavállalók (köztük a migránsok jó része) csoportja.

A külföldi munkavállalók jelenléte felveti a sztrájktörés kérdését is, hiszen felhasználhatók a helyi munkavállalók helyettesítésére munkaügyi konfliktus esetén. Jó példa a 2008 decemberében zajló sztrájk a Budapest Airport-nál. A Budapest Airport 2008 karácsonyán 40 görög munkavállalót alkalmazott reptéri biztonsági munkakörök ellátására. A szakszervezet szerint e lépés jogellenes volt, és ezért a munkaügyi ellenőrzéshez fordult, hogy megakadályozza a sztrájkoló munkavállalók helyettesítését külföldi munkaerővel. A sztrájk folytatódott és a görög biztonsági ellenőrök a tiltakozás ellenére megkezdték a munkát. Az Európai Szakszervezeti Szövetség támogatásáról biztosította a sztrájkoló reptéri dolgozókat. Megjegyezzük, hogy a magyar Munka törvénykönyve tiltja a munkavállaló kölcsönzését a kölcsönvevő olyan munkahelyén, illetve telephelyén történő munkavégzésre, ahol sztrájk van, a sztrájkot megelőző egyeztetés kezdeményezésétől a sztrájk befejezéséig. Ugyanakkor, az Mt-nek ez a sztrájktörés ellenes rendelkezése csak a munka-

Labour and the Challenges for Transnational Solidarity. Routledge, London 2011. 3-16. o.

³⁴ Alexander Caviedes: Labour Migration and European Capitalism. In Georg Menz – Alexander Caviedes (eds.): Labour Migration in Europe. Palgrave Macmillan, Basingstoke England 2010. 59-60. o.

³⁵ Ettore Recchi – Anna Triandafyllidou: The Effects of Europeanisation. In Georg Menz – Alexander Caviedes (eds.): Labour Migration in Europe. Palgrave Macmillan, Basingstoke England 2010. 143. o.

erő-kölcsönzést tiltja, azt nem, hogy a munkáltató új munkaerőt vegyen fel, illetve a már meglévő munkavállalóinak rendkívüli munkát rendeljen el.³⁶ Az ILO esetjoga kimondja, hogy munkaerő kölcsönzése sztrájk-törésre olyan szektorban, ami nem minősül szigorú értelemben vett alapvető szektornak, súlyosan megszegi a szervezkedési szabadságot.³⁷ A nemzeti szabályozás tehát nem ad megfelelő választ.

2. Tiltakozás

2.1. Megtagadott jogok

Hogy a legkirívóbb példával kezdjük, a világnak még mindig léteznek olyan országai, ahol a migránsok nem alakíthatnak szakszervezetet, ahhoz nem csatlakozhatnak, illetve nem sztrájkolhatnak. Két példa: 2007-ben az Egyesült Arab Emírségekben 4000 indiai munkás lépett sztrájkba az alacsony bérek és rossz munkakörülmények miatt. A kormány börtönbüntetéssel és deportálással fenyegette meg őket és nem volt hajlandó tárgyalni a követelésekről. 2008 júniusában Kuvaitban a dél-ázsiai munkások szintén béremelést és jobb munkakörülményeket követelő sztrájkját és tömegdemonstrációját követően, a kormány 1129 bangladesi munkavállalót utasított ki az országból.³⁸

2.2. Kizsákmányolás

A globalizáció – minden előnye mellett – megkönnyítette a munkaerő kizsákmányolását. Egyes migráns csoportok, főleg az alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők halmozottan hátrányos helyzetbe kerültek. Az aluliskolázott migránsok és családtagjaik inkább ki vannak téve a társadalmi kirekesztésnek, gyakran esnek alacsony presztízsű, úgynevezett 3 D-s munkák csapdájába.³⁹

³⁶ Kajtár: Bridge(s) ... 16., 184. o.

³⁷ ILO, Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. International Labour Office, Geneva 2006., http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_090632.pdf para. 632.

³⁸ ILO: International Labour Migration. 174-175. o.

³⁹ A 3 D kifejezés az angol „dirty, dangerous, difficult” hármásra utal, vagyis piszkos, veszélyes, lenézett jellegű munka, illetve olyan, ami ezek kombinációjával jár (egészségtelen, fizikálisan megterhelő, monoton, lealacsonyító). Tipikus példák: egyes mezőgazdasági, építőipari, nehézipari munkák, takarítás.

A kizsákmányolás gyakran vezet tiltakozáshoz. Ennek klasszikus példája a migráns autógyári munkások mozgalma Franciaországban a 70-es évek végén és a 80-as évek elején. A francia autó- és építőipar jól illusztrálta a magasan fejlett országok helyzetét, ahol bizonyos munkákat „külföldiek munkájaként” definiálták.⁴⁰

2010 augusztusában Svédországban kínai vendégmunkások tették le a kosaraikat és kezdtek 16 mérföldes menetelésbe. A munkások, akiket egy kínai cég toborzott erdei gyümölcszedésre, becsapva érezték magukat. Svédországban az erdei bogyók szedése komoly üzlet, a bogyószedők nagyrészt délkelet-ázsiai országok (Vietnam, Thaiföld, Kína) szegény családjaiból kerülnek ki, akiknek általában komoly kölcsönöket kell felvenni a Svédországi útjukhoz. Legrosszabb esetben (aminek nagy az előfordulási valószínűsége) nem csak pénzt nem tudnak megtakarítani, ahogy remélték, hanem még adósságot is felhalmozhatnak.⁴¹

Még radikálisabb volt a 300 migráns éhségstrájkja a bevándorlási rendszer reformja érdekében 2011 márciusában az EU-ba tartó illegális migráció egyik fő kapujaként számon tartott Görögországban. „Migráns nők és férfiak vagyunk Görögország számos szegletéből. Szegénység, munkanélküliség, háborúk és diktatúrák elől menekültünk ide. [...] Görögországba érkezünk (legálisan vagy sem) és dolgozunk, hogy eltartsuk magunkat és családunkat. [...] Homlokunk verejtékével keressük meg a kenyereinket és arról álmodunk, hogy egy nap azonos jogokat élvezhetünk majd görög munkatársainkkal” – írja az éhségstrájkot folytató migránsok szervezetének kiáltványa.⁴²

A probléma kiterjedtségét jelzi „a migráns sztrájk napja”. Ez a mozgalom 2006-ban indult útjára az USA-ból „a „migránsok sztrájk és bojkott napja” elnevezéssel. Azóta minden év márciusának első napján „egy nap külföldiek nélkül” jelszóval általános sztrájkot szerveznek a világ több országában. (Ausztria, Olaszország, Franciaország stb.). A migránsok egy napra felfüggesztik a munkavégzést annak érdekében, hogy felhívják a figyelmet a változás szükségességére.⁴³

⁴⁰ Stephen Castles – Mark J. Miller: *The Age of Migration*. Palgrave-Macmillan, Basingstoke 2003. 188-191. o.

⁴¹ Charles Woolfson – Petra Herzfeld Olsson – Christer Thörnqvist: *Forced Labour and Migrant Berry Pickers in Sweden*. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2012. 2. sz. 152., 168-171. o.

⁴² <http://w2eu.net/2011/01/18/300-migrants-hunger-strike-greece/>

⁴³ <http://transform-network.net/blog/archive-2012/news/detail/Blog/1-march-2012-transnational-migrants-strike.html>

2.3. Kifejezésre juttathatják az illegális bevándorlók elégedetlenségüket?

Nemzetközi emberi jogi sztenderdek, ideértve a nemzetközi munkajogi sztenderdeket nem tesznek különbséget a munkavállaló/migráns státusza között. Ezt a személetet két prominens regionális emberi jogi bíróság is megerősítette: az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Siliadin v. France* esetben,⁴⁴ valamint az Amerika-közi Emberi Jogi Bíróság munkajogi sztenderdek illegális migránsok tekintetében való alkalmazásáról kiadott véleménye. Az Amerika-közi Emberi Jogi Bíróság precedensértékű véleményében kifejtette, hogy a diszkrimináció tilalma és az egyenlő bánásmódhoz való jog minden lakost megillet, függetlenül attól, hogy migráns, vagy sem.⁴⁵ Az említett két bíróság megismételte a fenti nemzetközi jogi dokumentumokba foglaltakat. Emellett, az ENSZ faji alapon történő megkülönböztetés ellen harcoló bizottsága elismerte, hogy „míg a részes tagállamok megtagadhatják a munkavállalási engedéllyel nem rendelkező külföldi állampolgároknak, amennyiben létrejön a foglalkoztatásra irányuló jogviszony, úgy a jogviszony kezdetétől annak megszüntetéséig a munkavállalói jogok élvezetére minden személy azonos mértékben jogosult, ideértve a gyülekezési és az egyesülési jogot”.⁴⁶ Végezetül, az Európa Tanács 2006-ban elfogadta mérföldkő értékű 1509-es határozatát az illegális migránsok jogairól, mely egyértelműen

⁴⁴ *Siliadin v. France*, 26/10/2005, Application no. 73316/01., http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action;jsessionid=cyqRQXZbj2lmTTjLQJnLhJQszKv92Xx4zx8Sqf5FZHWNsm8yN4jK!134714294?nodeId=0236dd77-487c-4cdc-9041-b9f8d21d9827&fileName=Siliadin_v_France_en.pdf

⁴⁵ A Bíróság egyhangúan kimondta, hogy „a migráns státusa nem szolgálhat annak jogalapjául, hogy megfosszák emberi jogainak élvezetétől és gyakorlásától, ideértve a munkajogi vonatkozású jogokat is. Amikor a migráns foglalkoztatásra irányuló jogviszonyba lép, jogokat szerez, melyeket el kell ismerni és érvényre kell juttatni, pusztán azért, mert munkavállaló, függetlenül attól, hogy legálisan vagy nem legálisan tartózkodik abban az országban, ahol munkát végez. E jogok a munkajogviszonyból erednek.” *Inter-American Court of Human Rights: Juridical condition and rights of the undocumented migrants, Advisory Opinion OC-18/03 of 17 Sept. 2003, requested by the United Mexican States. ILO: Freedom of association in practice: Lessons learned, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Geneva 2008. 58. o.*

⁴⁶ Luca Bicchieri – Michele LeVoy: *Undocumented Migrants Have Rights! An Overview of the International Human Rights Framework. PICUM, Brussels 2007. 38-39. o.*

védi a jogot a szervezet alakításához és az ahhoz való csatlakozáshoz (13.5 cikk). Az ILO Egyesületi Szabadság Bizottsága megerősítette a szervezkedési jog és szabadság egyetemességét és azt, hogy a szakszervezethez való csatlakozás joga az illegális migránsokat is megilleti.⁴⁷ Az FRA Jelentés szerint Ciprus, Lettország és Litvánia kivételével, az EU tagállamok többsége nem tiltja az illegális migránsok szakszervezeti tagságát. Görögországban ugyan nincs erre vonatkozó kifejezett rendelkezés, a gyakorlatban a rendezetlen jogi helyzetű migránsok is szakszervezeti tagok.⁴⁸ Belga szakszervezetek 2008-óta ajánlják fel a tagság lehetőségét a dokumentummal nem rendelkező migránsoknak. Az FRA a német szakszervezetek erősödő törekvéseiről számol be.⁴⁹ A kutatás számára elérhető adatokból azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a dokumentumokkal nem rendelkező migránsok migráns munkavállalók helyzete megváltozott az elmúlt évtized során. Egy befogadóbb szemlélet figyelhető meg a munkavállalók ezen csoportját illetően, mely túlmutat a munkaerő kizsákmányolása és a jogsértések pusztá megakadályozásán és a nemzetközi emberi jogok és munkavállalói jogok rendszerébe illeszkedik.

3. Szolidaritás

Természetesen félrevezető lenne a globalizációt csupán sötét színekkel megfesteni. A transznacionális termelési struktúrák kialakulása nem csak a versengést, az együttműködést is elősegíti. A transznacionális szolidaritás új dimenziói nyílnak meg, s ez különösen jelentős olyan hátrányos helyzetű csoportok számára, mint a migránsok. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a szolidaritásnak ez a fajtája nem automatikus, hanem folyamatos döntésen alapszik. A globalizáció egyik hatása továbbá, hogy a szakszervezetek újabb utak keresésére, újabb stratégiák kidolgozására kényszerülnek. Ahogy Richard Hyman rámutat: „a szakszervezeteknek újra kell definiálniuk, sőt újra kell értelmezniük a szolidaritást; és ennek érdekében újra fel kell fedezzék, hogyan cselekedhet-

⁴⁷ Vö. Fundamental Rights Agency: Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union. Vienna 2011. 55-56. o. és ILO: Freedom of association in practice: Lessons learned 57. o.

⁴⁸ Fundamental Rights Agency: Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union

⁴⁹ ILO: Freedom of association in practice: Lessons learned 57. o.

nek előrelátóan és tervszerűen.”⁵⁰ A szolidaritásnak számos értelmezése létezik. Az egyik közös identitást és lojalitást feltételez, erőteljesen megjelenik a „mások vagyunk, mint a csoporton kívülállók” érzés. A második a szakszervezeti mozgalom klasszikus mozgatórugóját alkotó közös érdekeket feltételez. A harmadik, a jótékonyssággal rokon típus, jellemzői között szerepel „a kölcsönösség az ellentétek ellenére”.⁵¹ A migráns munkavállalók kapcsán ez utóbbi a leglényegesebb.

A transznacionális szolidaritás és munkavállalói együttműködés intézményesült megjelenési formája az Európai Szakszervezeti Szövetség (ETUC) és a Nemzetközi Szakszervezeti Szövetség (ITUC). Az ETUC többek között kiáll a migráns munkavállalói jogokért is.⁵² Az ETUC egyetért az EU 2020 stratégiával, mely szerint előregedő társadalmainkban szükség van a migráns munkavállalók hozzájárulására a fenntartható növekedéshez. Ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a migránsokra elsősorban emberi lényként kell tekinteni, akiknek éppúgy kell biztosítani az emberi jogokat, a mozgás szabadságát és a munkavállalói jogosítványokat, mint az európai polgároknak. Az ETUC programja a következő elveket sorakoztatja fel:

- a munkaerő szabad áramlása és a szociális standardok közötti egyensúly helyreállítása;
- a szociális dömping és a bérverseny, valamint a diszkrimináció valamennyi formája elleni küzdelem;
- az európai szintű kezdeményezések jogokat középpontba helyező szemlélete;
- a nemzetközi és alapvető munkajogi standardok tiszteletben tartása;
- a migránsok körében erősíteni a szakszervezeti jelenlétet együttműködve a küldő országgal;
- az illegális migráns és feketemunkás státusból való menekülés elősegítése;
- hatékony integrációs politika;
- a kollektív alku és a szakszervezeti tagság elősegítése;

⁵⁰ Richard Hyman: Trade Unions, Global Competition and Options for Solidarity. In A. Bieler – I. Lindberg (eds.): Global Restructuring, Labour and the Challenges for Transnational Solidarity. Routledge, London 2011. 19. o.

⁵¹ Woolfson – Herzfeld Olsson – Thörnqvist et al.: i.m.

⁵² Az ETUC javasolja, hogy az EU-s tagországok ne korlátozzák a horvát munkavállalók szabad mozgását az Unió területén.

- az állami foglalkoztatási szolgálat szerepének megerősítése, a társadalom és a civil szervezetek bevonása.⁵³

VII. Záró gondolatok

A migráció több mint pusztán realitás, szükséges eleme a jelen munkaerőpiacainak. Olyan eszköz, ami ellensúlyozza az elöregedő társadalmakban a munkaerőhiányt, egyúttal sokak számára egy jobb élet reményét nyújtja. Az egyik legfontosabb kérdés, melyet fel kell tegyünk: mennyiben biztosítottak a migráns munkavállalók számára az emberi jogok, így például a sztrájkjog? Martin Ruhs és Philip Martin a több mozgás-több jog közötti feszültségre hívják fel a figyelmet. Véleményük szerint a migránsoknak biztosított egyenlő jogok és a nyitott migrációs politika (széles lehetőség a mozgásra) nem valósíthatók meg egyszerre.⁵⁴ Ugyanakkor tény, hogy a sztrájkhoz való jog a munkavállalói jogok belső köréhez tartozik, és mint ilyen, jogszerű gyakorlása nem tagadható meg.

Pusztán a külföldi (migráns, vagy nem migráns) munkavállalók jelenléte is új dinamikát visz a munkaerőpiacok működésébe és megköveteli az egyes emberi jogok közötti reláció újragondolását. A nemzeti és a migráns munkavállalók közötti interakció számos folyamatot mozgósít a versengéstől kezdve a tiltakozáson át egészen a szolidaritás új formáinak megjelenéséig.

A munkaerőpiacok működésének ezen új dinamikái azonban nem áshatják alá az alapvető emberi jogok, úgy mint a sztrájkhoz való jog gyakorlását. A rivalizálás, a megtagadott jogok és a kizsákmányolás helyébe a migráns és nem migráns munkavállalókat összekötő szolidaritás és a munkavállalói jogok erősítéséért folyó közös küzdelem kellene lépjen. A sztrájkhoz való jog jelenleg nem tartozik az EU *acquis* harmonizált területei közé s beláthatóan a tagállamok a jövőben is ragaszkodni fognak kompetenciájuk megőrzéséhez. A nemzeti jogalkotó feladata tehát hogy szövetségre lépjen a sztrájkra vonatkozó nemzetközi emberi jogi normákkal és munkajogi sztenderdekkel. Jelenleg Európának komoly demográfiai válsággal egyszerűen más nemzetközi munkaerőpiacok erősödésével kell szembenézni, csak egy jogokon alapuló, befogadó szemléletű rendszer képes vonzóvá tenni Európát a munkaerő migráció

⁵³ Action Plan on Migration. Adopted at the Executive Committee Meeting of 5-6 March 2013., <http://www.etuc.org/a/11097#nb>

⁵⁴ Martin Ruhs – Philip Martin: Numbers vs. Rights: Trade-Offs and Guest Worker Programs. *International Migration Review* 2008. 1. sz. 249-265. o.

számára. Az EU-nak újra kell gondolnia, ki kell tágítania a harmadik állam polgárai vonatkozásában jelenleg limitált munkajogi jogosítványokkal és esélyegyenlőségi politikával operáló rendszerét annak érdekében, hogy képes legyen megfelelni a nemzetközi versenyképesség egyre növekvő elvárásainak. Magyarországnak és Horvátországnak ezt az utat kell követni, nevezetesen a migráns munkavállalók munkajogi védelmének új trendjeit, ami kétségtelenül magába foglalja migráns státusztól függetlenül az elégedetlenség kifejezésének jogát.

Márton Mária*
Dubravka Klasiček**
Nataša Lucić***

A gazdasági társaságok környezeti károkért való felelősségének polgári jogi keretei és ezek hatása a regionális fejlesztésre

I. Bevezetés

A regionális fejlesztések egyik legfontosabb célja a környezet védelme, mely elérésének alapvető eszköze a megfelelő jogszabályi háttér megléte. E tanulmány legfontosabb feladata a környezet védelmét célzó, gazdasági társaságokra vonatkozó polgári jogi szabályok bemutatása, különös tekintettel a felelősség és az az alóli mentesülés eseteire. A gazdasági társaságok környezeti károkért való polgári jogi felelőssége jogi kereteinek bemutatása és elemzése szükségképpen feltár bizonyos következetlenségeket és összeegyeztethetlenségeket egyes jogszabályok között, ugyanakkor előrevetíti egyes különös joganyagok összehangolásának lehetőségét is. Ezen elemzés célja továbbá, hogy bemutassa a korábban említett jogszabályi kereteknek a regionális fejlesztések területére gyakorolt lehetséges hatásait.

A szerzők kiemelik azon regionális fejlesztések meghatározott intézményeinek a szerepét is, amelyek hatékonyan alkalmazhatóak a társaságokra vonatkozó, környezetvédelemmel kapcsolatos felelősségi kérdésekre és hangsúlyozzák ezek együttes, összehangolt gyakorlását, melynek célja a rendszerzett és hatékony jogalkalmazás (így pl. e kérdéseknek az anyagi jog területén való szabályozása).

A tanulmány különös hangsúlyt fektet az egymásnak megfeleltethető horvát és magyar szabályok közötti hasonlóságok és különbségek bemutatására, ahogyan a jogharmonizáció hatásának fokaira is, tekintettel arra, hogy Magyarország az EU jelenlegi, Horvátország pedig a jövőbeli tagja, és ezen államoknak is kötelezettségük a környezeti károkért való polgári jogi felelősségi szabályoknak a közelítése.

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

** Dr. Dubravka Klasiček, PhD, egyetemi docens, Polgári Jogi Tanszék, Eszék, dklasice@pravos.hr

*** Nataša Lucić, mag.iur., tanársegéd, Gazdasági Tudományok Tanszéke, Eszék, nlucic@pravos.hr

II. A gazdasági társaságok által okozott környezeti károkért való polgári jogi felelősség szabályai Horvátországban és Magyarországon

1. A gazdasági társaságok által okozott környezeti károkért való felelősség szabályai a horvát magánjogban

A környezetvédelmi jog, ahogyan a környezeti károkért való felelősség is fontos szerepet játszik a horvát jogrendszerben. A horvát Alkotmány előírja, hogy az állam feladata olyan feltételek létrehozása, melyek biztosítják az egészséges környezetet.¹ Az egészséges környezethez való jog együtt jár a következő állami felelősséggel: 1) tartózkodás bármely, az egészséges környezethez való jog gyakorlásába való közvetlen vagy közvetett beavatkozástól; 2) harmadik személyek, így befolyásos társaságoknak az egészséges környezethez való jog gyakorlásába való beavatkozásának megakadályozása, és 3) olyan szükséges intézkedések elfogadása, melyek biztosítják az egészséges környezethez való jog gyakorlását.² Hogy az alkotmányozó hatalom biztosíthassa egy modern alaptörvényi rendelkezés meglétét, a 3. cikkben úgy határozta meg a meg a „természeti és emberi környezet megőrzését”, és a 69. cikkben az „egészséges környezethez való jogot”, mint Horvátország alkotmányos rendjének egyik legfontosabb értékeit.³

Annak ellenére, hogy nem tekinthetjük a vonatkozó jogszabályok közvetlen forrásának, a horvát parlament által 1992. június 5-én elfogadott Környezetvédelmi Nyilatkozat kifejezi az állam azon szándékát, mely a környezeti károkért való polgári jogi felelősség meghatározásában áll.⁴ *Horvátországban* a környezetvédelemmel kapcsolatos polgári jogi szabályoknak egyaránt célja a környezeti károk megelőzése és a már bekövetkezett környezetkárosítás „megtorlása” is. A fokozott felelősség értelmében mind a természetes, mind pedig a jogi személyek felelősek

¹ Horvátország alkotmánya, NN 56/90, 135/97, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10 és 85/10.

² A. Bačić: Ustavni temelji i problemi zaštite okoliša u hrvatskom i europskom pravu. 4 Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 2008. 741.o.

³ Bačić: i.m. 742. o.

⁴ E dokumentum VII. fejezete az alábbiakat deklarálja: Horvát Köztársaság azon személyek anyagi és büntetőjogi felelősségét illetően, akik veszélyeztetik és pusztítják a környezetet, nem lát más lehetőséget, mint hogy a szennyező fizet elvének megfelelően, olyan megfelelő mértékű bírságokat szabjon ki a környezeti károkért, melyek pénzügyi szempontból is alkalmasak a helyreállításra és a környezetkárosítás megelőzésére. Környezetvédelmi Nyilatkozat, NN 34/1992

mindazon cselekményeikért, melyek környezeti károkat okoztak.⁵ A polgári jogi felelősség fennállását bíróság⁶ előtt kell bizonyítani, felpe- res lehet egyaránt természetes és jogi személy is. A környezeti károkért való felelősség alapvető szabályait a Kötelmi Jogi Törvény és a környez- ztvédelmi törvény tartalmazza.

1.1. A kötelmi jogi törvény

A kötelmi jogi törvény (a továbbiakban COA)⁷ deklarálja, hogy ameny- nyiben a kár veszélyes üzemi tevékenységből ered, a károkozó ezért felróhatóságára tekintet nélkül felelősséggel tartozik.⁸ E felelősség te- kintetében az okozatosság vételeme a következőkből épül fel:

- a károkozó olyan kötelem kötelezettje, melyből a kár eredt,
- jogellenes magatartás,
- kár,
- jogellenes következmény.

Emellett a COA meghatározza a jogi vélelmet amellet, hogy a veszé- lyes üzemi tevékenységgel kapcsolatosan okozott kár a veszélyes üzem mivoltából fakad, kivéve, ha a károkozó bizonyítani tudja, hogy nem ő okozta a kárt.⁹ A következő szakasz előírja, hogy a tulajdonos felel a veszélyes dologból fakadó, a veszélyes tevékenységet végző személy pedig e tevékenységből fakadó károkért.¹⁰ A COA szintén szabályozza azokat az eseteket, amikor a tulajdonos mentesül a veszélyes dolog által okozott károkért való felelősség alól. Ami a joghézagot okozza az az, hogy a COA ugyanakkor nem határozza meg azokat az eseteket, amikor a veszélyes üzemi tevékenység folytatója mentesülhet az így okozott károkért való felelősség alól. Bár nincs arra vonatkozó rendelkezés, hogy az ilyen esetekben analógiát alkalmazva a tevékenység folytatója a tulajdonoshoz hasonlóképpen mentesülhetne a felelősség alól, ugyanak- kor a szerzők szerint szerencsés lenne ezeket a szabályokat kiterjesztően értelmezni.

Az előzőek értelmében egy társaság, mely veszélyes üzemi tevékenysé- get folytat akkor mentesül a felelősség alól, ha a következő feltételek valamelyike teljesül:

⁵ P. Klarić – M. Vedriš: *Gradansko pravo*. Narodne Novine, Zagreb 2009. 622. o.

⁶ Első fokon eljáró bíróság a városi bíróság.

⁷ Narodne novine, NN 35/05, 41/08 és 125/11

⁸ COA 1045. § (3) bek.

⁹ COA 1063. §

¹⁰ COA 1064. §

- ha bizonyítja, hogy a kárt külső és elháríthatatlan ok okozta, melyet nem lehetett sem megelőzni, sem elkerülni, sem helyrehozni,
- ha bizonyítja, hogy a kárt kizárólag a károsult vagy harmadik személy magatartása okozta, mely nem volt előrelátható és így annak következményei elkerülhetetlenek és helyrehozhatatlanok voltak.

A veszélyes üzemi tevékenységet folytató társaság részben mentesül ez ebből fakadó környezeti kár okozása miatti felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a károsult közrejátszott annak bekövetkezésében. Ha a kár bekövetkezésének oka részben harmadik személy közrehatása, e harmadik személy korlátlanul és egyetemlegesen felel az üzembentartóval a közrehatásával arányos mértékig.

A COA szerint a vis maior az egyike a fokozott felelősség alól való mentesülés esteinek. Egyelőre azonban nem tisztázott, hogy vajon a harmadik személy vagy a károsult közrehatása értékelhető-e a kár olyan okaként, mint ami „előre nem látható, tevékenységi körön kívül eső, elháríthatatlan, elkerülhetetlen és helyrehozhatatlan”? Mindezen lehetőségek (tevékenységi körön kívüliség, elkerülhetlenség és helyrehozhatatlanság) mind vonatkozhatnak a károsult vagy harmadik személy magatartására. Ugyanakkor a károsult vagy harmadik személy közrehatása speciális külső okként értelmezendő, így ebből az következik, hogy ezek nem tekinthetők vis maiornak a COA szerint. Számos európai jogrendszer vis maiorként¹¹ jelöli meg a harmadik személy illetve a károsult közrehatását, mivel e magatartások az üzembentartó ellenőrzési körén kívül esnek.

1.2. A környezetvédelmi törvény

A veszélyes üzemi tevékenységet folytató társaságok környezeti kárért való felelősségét a környezetvédelmi törvény¹² is szabályozza (a továbbiakban EPA).¹³ E törvény a veszélyes üzemi tevékenységet folytató társaságok felelősségét a felróhatósághoz kötött felelősség alapelveire alapítja. Azok a kritériumok, amelyek alapján meghatározhatjuk a

¹¹ L. még B. Koch – H. Koizol: *Unification of Tort Law: Strict Liability*. Kluwer Law International, the Hague – London – Boston 2001.

¹² Környezetvédelmi törvény, NN 110/07

¹³ EPA 151. § (1) bek. A (4) bekezdés kötelezővé teszi a veszélyes üzemi tevékenységből eredő környezeti károk megtérítését és az azonnali veszélyhelyzetelhárítását minden olyan társaságra nézve, amely veszélyes üzemi tevékenységet folytat.

veszélyes üzemi tevékenységet egyrészt a tevékenység folytatásának és irányításának módja, másrészt azok az anyagok és eszközök, melyek ennek során felhasználásra kerülnek.

Ha több gazdasági társaság folytat veszélyes üzemi tevékenységet, felelőségük a környezeti károkért vagy hirtelen felmerülő veszélyeztetésért korlátlan és egyetemleges.

Az EPA 153. §-a felsorolja azokat a kivételeket, melyek alapján a társaság mentesül a felelőség alól (ilyen pl. a védett fajokban okozott károkért való felelőség alóli mentesülés is). A gazdasági társaság mentesül a felelőség alól, ha bizonyítja, hogy a kár

- valamely természeti jelenség következménye, mely előre nem látható és elkerülhetetlen,
- harmadik személy olyan közrehatásának következménye, mely ellen minden lehetséges óvintézkedést megtett,
- hatósági utasítás következménye, kivéve, ha az utasítás a veszélyes anyag társaság általi kibocsájtása vagy hirtelen véletlen esemény után keletkezett.

Az EPA szemben a COA-val nem tartalmaz olyan szabályozást, melyből az következne, hogy a károsult vagy harmadik személy közrehatása vis maiornak minősülne, ugyanis a vis maior a törvény olyan „természeti jelenséggént” írja le, mely előre nem látható, elkerülhetetlen, és melyet nem lehet sem megelőzni, sem kivédeni.

Az EPA 154. §-ának (1) bekezdésével kapcsolatos értelmezési ellentmondásokból kitűnik, hogy amennyiben a társaság bizonyos véletlenszerű körülmények miatt okoz kárt, pl. a károsítja valamely védett fajt, akkor a törvény alapján úgy kell tekintenünk, hogy a kár e véletlenszerű körülmények eredménye. A vétkességi felelőség határát jelenti az az eset, amikor egy olyan esemény következik be, melyet meg lehetett volna előzni, ha előre látták volna, de ez a károkozónak ez nem róható fel. Ha egy tevékenység azonban veszélyesnek minősül, teljesen irreleváns, hogy a kár véletlenül következett-e be, vagy sem, hiszen a mentesülés egyetlen esete a vis maior bekövetkezése.

Mindemellett a (2) bekezdés szerint, ha a társaság bizonyítani tudja, hogy a kárt nem az ő tevékenysége okozta, vagy azt másik jogi személy vagy természetes személy okozta, továbbá ha a kár a más körülmények miatt merült fel, a felelősség vélelme megdől. A jogszabályi megfogalmazás, miszerint „a kár más körülmények miatt merült fel” túlságosan általános és túl széles meghatározás tekintettel arra, hogy a társaságok fokozott felelősége vagy az okozatosságon alapuló felelősége valójában egy olyan felelőség, amelyhez nem szükséges a felelősség,

és amelyből csak a jogszabály által meghatározott feltételek esetén lehet mentesülni.

„A más körülmények miatt” felmerülő kár, mint külső körülmény számos okot takarhat, melynek megjelölésével a társaság mentesülhet a felelősség alól, ezzel azonban elvész a felelősség egyik alapját adó okozati kapcsolat.

A gazdasági társaságok környezeti károkért való felelősségének alapja annak meghatározása, hogy mely társaság okozta a kárt, továbbá a kár és az azonnali kárveszély megállapítása. Az EPA ezt a feladatot a központi államigazgatási szervekre bízta. Amennyiben e szervek nem képesek azonosítani, mely társaság okozta a kárt, a szükséges lépések megtétele és a felelős társaság azonosítása érdekében értesítenie kell a Belügyminisztériumot. Miután azonosították a károkozó társaságot és szakértő igénybevételével elkészült a kárfelmérés, ekkor kezdődhet meg a környezeti károk orvoslása és/vagy a fennálló veszély megszüntetése. A központi közigazgatási szerv határozatában utasíthatja a károkozót arra, hogy vegyen részt a kárfelmérésben, és ehhez szolgáltatson minden szükséges adatot. Ez a károkozó általi a adatszolgáltatás hozzájárulhat a kár és a kárveszély súlyosságának felméréséhez, de a károkozó által végzett kárfelmérés teret enged a felelősség alóli (részbeni) mentesülésnek.¹⁴

Az EPA továbbá előírja az azonnali veszélyt, kárt, vagy környezeti szennyezést okozó társaságoknak, hogy késlekedés nélkül kezdjék meg a kármegelőző, illetve kárenyhítő tevékenységeket.¹⁵

Az EPA vonatkozó rendelkezéseivel összhangban az arra feljogosított felperesek közé tartoznak a helyi és regionális önkormányzatok, vala-

¹⁴ A környezetvédelemért szerveződött, kormánytól és pártoktól független, non-profit szervezet, a „Zelena akcija” a „Hozzászólások és javaslatok a 2007. szeptember 13-ai kormányülésen elfogadott Környezetvédelmi Törvény végleges Javaslatához” című dokumentumában szorgalmazta e szabályhely eltörlését tekintettel arra, hogy a károkozó általi kárértékelésre való felkészülés „lehetőséget biztosít az üzembetartó általi visszaélésre”. E dokumentum hozzáférhető: http://twiki.zeleni-forum.org/foswiki/pub/Zeleniforum/ProjektpravookolisaNews/ZZO-komentari_ZA.doc (2013.04.30.).

¹⁵ Az EPA 159. §-ának megfelelően a kármegelőző intézkedések közé tartoznak mindazok a tevékenységek, melyek válaszul szolgálnak bármely olyan véletlen eseményre, tevékenységre vagy kibocsájtásra, melyek azonnali veszélyt jelentenek. Ezek célja a környezeti károk megelőzése, vagy védett fajok megóvása vagy a bekövetkezett károk lehető legnagyobb mértékű csökkentése. Ehhez képest helyreállító intézkedések mindenféle olyan tevékenységet magukba foglalnak, ami a kár csökkentésére, vagy mindenféle ideiglenes intézkedést is ide tartozónak kell tekinteni.

mint az állam, függően környezeti károkozás helyétől, a kár típusától és attól, hogy ki kezdte meg az azonnali kárveszély vagy kár elhárítását. Mindez abban az esetben valósul meg, ha a felelős cég nem kezdte meg az elhárítást, vagy a dolog természete olyan, hogy nem teszi lehetővé a cég számára, hogy az EPA szerint járjon el. A kártérítést, ami azért a környezeti kárért, illetve tulajdonban keletkezett károkért vagy más jogsértés miatt jár a természetes vagy jogi személyeknek, azt az EPA rendelkezései alapján a COA szerint kell megítélni.¹⁶

2. A gazdasági társaságok által okozott környezeti károkért való felelősség szabályai a magyar magánjogban

2.1. A magyar környezetvédelem jogi keretei

Magyarországon meglehetősen széles jogi szabályozás szolgál a környezet védelmére. Ahogyan számos országban, az Alaptörvény, a Polgári Törvénykönyv és a Büntető Törvénykönyv is tartalmaz e területre vonatkozó szabályozást. Emellett külön törvény rendelkezik a környezet védelméről, továbbá találunk egyéb speciális törvényeket is, melyek különösen a jogi személyek illetve gazdasági társaságok számára írnak elő szabályokat, a környezet védelme és az abban okozott kár enyhítése érdekében.

Az Alaptörvény¹⁷ a XX. és XXI. cikkeiben deklarálja az embernek az egészséghez, valamint az egészséges környezethez való jogát. E cikkek alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez; e jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. A XXI. cikk a következőket mondja ki: (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. (3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni. A magyar Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog absztrakt emberi jog, melynek érvényesülését eljárási szabályok

¹⁶ EPA 157. és 158. §

¹⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

megalkotásával kell biztosítani. E szabályok teszik lehetővé a társadalom részvételét a környezetvédelmi döntéshozatalban.¹⁸

2.2. A környezet védelme a Polgári Törvénykönyv alapján

Tekintettel arra, hogy a tanulmány témája a gazdasági társaságok környezeti károkért való polgári jogi felelőssége,¹⁹ a szerzők szeretnék leszögezni, hogy a Polgári Törvénykönyv²⁰ nem különböztet aszerint, hogy természetes vagy jogi személy volt-e a károkozó. Nincsenek fokozatok, vagy különböző joghatások aszerint, hogy természetes személy vagy jogi személy (akár szándékosan, akár gondatlanul) okozta a környezeti kárt.

A Polgári Törvénykönyv 345. §-a szerint, ha valaki környezetet veszélyeztető tevékenységével kárt okoz, a felelősség alóli mentesüléséhez nem elégséges, hogy bizonyítsa, úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. A mentesüléshez ugyanis két konjunktív feltétel meglétét kell bizonyítania: jelesül, hogy a kár működési (érdek) körén kívül eső és elháríthatatlan ok következménye.²¹ Ezeket a szabályokat kell alkalmazni arra is, aki az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységével másnak kárt okoz. A felelősség kizárása vagy korlátozása semmis; ez a tilalom a dologban okozott károkra nem vonatkozik.

Magyarország új Polgári Törvénykönyve,²² amely 2014-ben lép hatályba gyakorlatilag ugyanezeket a szabályokat tartalmazza. Jelentős különbség azonban a hatályos és az új törvény között, hogy az új Polgári Törvénykönyv meghatározza az üzembentartó fogalmát. Tekintettel arra, hogy a jelenleg hatályos törvény nem definiálta az üzembentartót, e

¹⁸ http://konferenciakalauz.hu/files/conference/2888/kornyezethez_valo_jog.pdf (2013.05.20.). Erről l. bővebben Biljana Činčurak Erceg – Szappanyos Melinda – Tilk Péter: Együttműködés Horvátország és Magyarország között a környezetvédelem területén, különös tekintettel a határfolyók védelemre vonatkozó néhány alapvető kötelezettségére című írását e kötetben.

¹⁹ András Kecskés: The Corporate Governance Concerns of Stakeholder Protection. In Acta Universitatis Bogdan Voda – Series Oeconomica. Kolozsvár, 2011. No. 12. 27-37. o.; Kecskés András: Részvény és Részvét. Gazdaság és tolerancia. In Szakétikák Tanulmánykötet – Tolerancia Konferencia, Pécs 2008. 51-57. o.; Kecskés András: Részvényárok mindenek felett? Érdekszférák a vállalatirányítás jogában. In Emlékkönyv Román László születésének 80. évfordulójára. Pécs, 2008. p. 215-234.

²⁰ 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

²¹ Egyéb polgári jogi eszközökről a környezet védelmében l. még Nataša Lucić – Mária Márton: Strict liability in civil cases with special regard to environmental damages. In T. Drinóczi, et al. (ed.): Contemporary Legal Challenges: EU-Hungary – Croatia. Pécs – Osijek 2012. 433-456. o.

²² 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

kategóriát a bírói gyakorlat határozta meg. De a következő évtől, a meghatározás egyértelmű lesz: a fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatójának az minősül, akinek érdekében a veszélyes üzem működik. Ha a veszélyes üzemnek több üzembentartója van, őket közös károkozónak kell tekinteni.²³

2.3. A környezet védelméről szóló törvény

A környezet védelmének speciális szabályait tartalmazó jogszabály az 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (a továbbiakban Ktv.). E törvény szabályozza az egyes közigazgatási előírásokat, a polgári jogi felelősség részletes szabályait, valamint kimondja a „szennyező fizet” elvét. A 101. § értelmében az üzembentartó polgári jogi, büntetőjogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik mindazon magatartásaiért, melyek hatással vannak a környezetre.

A környezethasználó köteles

- a környezetveszélyeztető magatartástól, illetve környezetkárosítástól tartózkodni, valamint az általa folytatott környezetveszélyeztető magatartást, illetve a környezetkárosítást abbahagyni;
- környezetveszélyeztetés, valamint környezetkárosodás esetén a környezetvédelmi hatóságot azonnal tájékoztatni;
- környezetkárosodás bekövetkezése esetén minden lehetséges intézkedést megtenni a környezetkárosodás enyhítése, a kárelhárítás, illetve a további környezetkárosodás megakadályozása érdekében;
- környezetkárosodás bekövetkezése esetén az eredeti állapotot vagy a külön jogszabályban meghatározott, az eredeti állapothoz közeli állapotot helyreállítani, valamint a környezeti elem által nyújtott szolgáltatást visszaállítani;
- az általa okozott környezetkárosodásért helytállni és a megelőzési, illetve helyreállítási költségeket viselni.

E jogszabály szintén tartalmaz rendelkezéseket a gazdasági társaságokkal kapcsolatban. A 102. § (5) és (6) bekezdése szerint gazdasági társaság és egyéni cég azon tagjai (részvényesei), valamint vezető tisztségviselői, akik olyan határozatot (intézkedést) hoztak, amelyről tudták, vagy az elvárható gondosság mellett tudhatták volna, hogy annak végrehajtásával a társaság környezetkárosodást okoz, a társaság megszűnése esetén korlátlanul és egyetemlegesen felelnek a társaságot terhelő, a társaság által nem teljesített helyreállítási és kártérítési kötelezettségekért. Men-

²³ 6:536. §

tesül a felelősség alól a gazdasági társaság és egyéni cég azon tagja (részvényese), illetve vezető tisztségviselője, aki a határozat (intézkedés) meghozatalában nem vett részt, a határozat ellen szavazott, illetve az intézkedéssel szemben tiltakozott. Az a vezető tisztségviselő, akit az említett felelősség terhel, nem lehet olyan gazdasági társaság és egyéni cég vezető tisztségviselője, mely a tevékenységét környezetvédelmi engedély birtokában végezheti.

2.4. A környezeti károkért való felelősség társasági jogi vonatkozásai

A gazdasági társaságok környezeti károkért való felelőssége nehezen értelmezhető a társaságokra vonatkozó alapvető szabályok ismerete nélkül. A vezető tisztségviselők és tagok felelősségének általános szabálya és alapja a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvényben található (a továbbiakban Gt.). A törvény 30. §-ának értelmében a társaság felelős azért a kárért, amelyet vezető tisztségviselője e jogkörében eljárva harmadik személynek okozott. A vezető tisztségviselők a gazdasági társaság ügyvezetését az ilyen tisztséget betöltő személyektől általában elvárható gondossággal – és ha a törvény kivételt nem tesz – a gazdasági társaság érdekeinek elsődlegessége alapján kötelesek ellátni. A vezető tisztségviselők a polgári jog általános szabályai szerint felelnek a gazdasági társasággal szemben a jogszabályok, a társasági szerződés, illetve a gazdasági társaság legfőbb szerve által hozott határozatok, illetve ügyvezetési kötelezettségeik felróható megszegésével a társaságnak okozott károkért. Együttes képviseleti joggal rendelkező vezető tisztségviselők, illetve testületi ügyvezetés esetén a vezető tisztségviselők gazdasági társasággal szembeni kártérítési felelőssége a Ptk. közös károkozásra vonatkozó szabályai szerint egyetemleges. Ha a kárt a testületi ügyvezetés határozata okozta, mentesül a felelősség alól az a tag, aki a döntésben nem vett részt, vagy a határozat ellen szavazott.

A tagok felelőssége a társaság típusától függ. A magyar társasági jog négy gazdasági társasági formát ismer: a közkereseti társaságot, a betéti társaságot, a korlátolt felelősségű társaságot és a részvénytársaságot. E társaságok esetében eltérő a tagok felelőssége is: a közkereseti társaság esetében a tagok korlátlan és egyetemleges felelősséggel tartoznak a hitelezők felé, a társasági vagyon által nem fedezett tartozásokért. A betéti társaság ettől kis mértékben eltér: a társaság tagjai üzletszerű, közös gazdasági tevékenység folytatására vállalnak kötelezettséget oly módon, hogy legalább egy tag (beltag) felelőssége a társasági vagyon által nem fedezett kötelezettségeikért korlátlan és a többi beltaggal egye-

temleges, míg legalább egy másik tag (kültag) csak a társasági szerződésben vállalt vagyoni betéte szolgáltatására köteles, a társaság kötelezettségeiért azonban nem felel. A korlátolt felelősségű társaság és a részvénytársaság esetében a tagok felelőssége többé kevésbe ugyanolyan: a tag kötelezettsége a társasággal szemben csak törzsbetéteinek szolgáltatására és a társasági szerződésben esetleg megállapított egyéb vagyoni hozzájárulás szolgáltatására terjed ki. A társaság kötelezettségeiért – törvényben meghatározott kivétellel – a tag nem felel.

A korlátozott felelősség megjelenésének meg vannak a sajátos okai. Ahogyan Nochta Tibor 2007-ben megjelent „Társasági jog” című könyvében kifejtette, a tagok felelőssége korlátozásának alapvető oka az üzleti tevékenységet jellemző, az átlagost meghaladó fokú kockázat és veszély megléte. E veszélyvállalás jutalma a korlátozott tagi felelősség.²⁴ A jogalkotó azonban nem teszi lehetővé e korlátozott felelősséggel való visszaélést. Ugyanakkor meg kell említenünk, hogy a vonatkozó szabályok nem teszik lehetővé a hitelezők számára, hogy a társaság fennállása alatt közvetlenül a tagoktól keressenek kielégülést: igényeiket a társaság megszűnése esetén érvényesíthetik és csak akkor, ha tagok visszaéltek a jogaikkal. A Gt. 50. §-a szerint a korlátolt felelősségű társaság és a részvénytársaság jogutód nélküli megszűnése esetén nem hivatkozhat korlátolt felelősségére az a tag, aki ezzel visszaélt. A korlátolt felelősségű társaság és a részvénytársaság azon tagjai, akik korlátolt felelősségükkel, illetve a társaság elkülönült jogi személyiségével a hitelezők rovására visszaéltek, korlátlanul és egyetemlegesen felelnek a megszűnt társaság ki nem elégített kötelezettségeiért.²⁵ A tagok felelőssége különösen akkor állapítható meg, ha a társaság vagyonával sajátjukként rendelkeztek, a társasági vagyont saját vagy más személyek javára úgy csökkentették, hogy tudták, illetve az általában elvárható gondosság tanúsítása esetén tudniuk kellett volna, hogy ezáltal a társaság a kötelezettségeit harmadik személyek részére nem lesz képes teljesíteni. Természetesen amennyiben a társaság jogutóddal szűnik meg, e szabályok nem alkalmazandóak.

Ehelyütt kell megemlítenünk a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvényt (a továbbiakban Ctv.) és a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi

²⁴ Nochta Tibor: *Társasági jog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2007. 220. o.

²⁵ Kecskés András: *Felelős társaságirányítás (Corporate Governance)*. Hvg-Orac, Budapest 2011. 55-56. o.; Halász Vendel – Kecskés András: *Társaságok a tőzsdén*. Hvg-Orac, Budapest 2011. 186-189. o.

XLIX. törvényt (a továbbiakban Cstv.), tekintettel arra, hogy szoros kapcsolatban vannak a társasági joggal. A Ctv. (többek között) szabályozza az úgynevezett végelszámolást, melynek során a fizetőképes (tehát nincs olyan tartozása, amelyet ne tudna kielégíteni) cég jogutód nélküli megszűnése következik be. Amint a társaság elhatározza a végelszámolás útján történő megszűnését, a vezető tisztségviselő helyére a végelszámoló lép, akinek a legfontosabb feladata, hogy (a hitelezői érdekek szem előtt tartásával) lefolytassa a megszüntetéshez szükséges intézkedéseket és gondoskodjon ezek cégbírótság általi bejegyzéséről. Ami a környezetvédelmet érintő rendelkezéseket illeti, a Ctv. kimondja, hogy amennyiben a végelszámolás alatt álló cég felszámolás alá kerül (tehát kiderül, hogy a társaság nem rendelkezik elegendő tőkével a hitelezői igények kielégítésére), és megállapítható, hogy a végelszámoló alapos ok nélkül késlekedett a felszámolási eljárás kezdeményezésével, vagy (többek között) nem tett meg mindent a környezeti károk mérséklése, a kármentesítés érdekében, a bíróság arra kötelezi a végelszámolót, hogy a cég vagyonához a károkozás összege mértékéhez igazodó tőkehozzájárulást teljesítsen.²⁶ Továbbá a 102. § e) pontja alapján a végelszámoló megindításának közzétételéről számított 15 napon belül a végelszámolónak értesítenie kell az illetékes környezetvédelmi felügyelőséget arról, hogy maradtak-e fenn olyan környezeti károsodások, környezeti terhek, melyekből bírságfizetési vagy egyéb fizetési kötelezettség, a károsodások elhárításához, illetve terhek rendezéséhez szükséges kiadás származhat.

Meg kell említenünk a kényszertörlési-eljárást is. Ennek során, meghatározott feltételek fennállása esetén a Cégbírótság törli a céget a cégnyilvántartásból. Az eljárást követő 90 napon belül bármely hitelező kérheti annak megállapítását, hogy azok, akik a cég vezető tisztségviselői voltak elmulasztották a környezeti terhek rendezését.²⁷

A társaságokra vonatkozó szabályok a felszámolási eljárásra vonatkozó alapvető szabályok bemutatásával tehetőek teljessé. Tekintettel arra, hogy a témánk a környezeti károkért való felelősség itt csak a vonatkozó szabályhelyeket érintjük. A Cstv. mintegy hat szakaszban foglalkozik a környezet védelmével, mi csak a legjelentősebbeket említjük.

A bíróság a felszámolás elrendelésekor köteles értesíteni az illetékes környezetvédelmi hatóságot.²⁸

²⁶ Ctv. 99. § (5) bek.

²⁷ Ctv. 118/A. § (3) bek.

²⁸ Cstv. 29. § d) pont

A hitelező vagy a felszámoló a felszámolási eljárás ideje alatt keresettel kérheti a bíróságtól annak megállapítását, hogy azok, akik a gazdálkodó szervezet vezetői voltak a felszámolás kezdő időpontját megelőző három évben, a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkeztét követően ügyvezetési feladataikat nem a hitelezők érdekeinek elsődlegessége alapján látták el, és ezáltal a gazdálkodó szervezet vagyona csökkent, vagy a hitelezők követeléseinek teljes mértékben történő kielégítését megghiúsították, vagy elmulasztották a környezeti terhek rendezését. A gazdálkodó szervezet vezetőjének minősül az a személy is, aki a gazdálkodó szervezet döntéseinek meghozatalára ténylegesen meghatározó befolyást gyakorolt. Ha többen közösen okoztak kárt, felelőségük egyetemleges. A fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkezte az az időpont, amelytől kezdve a gazdálkodó szervezet vezetői előre látták vagy ésszerűen előre láthatták, hogy a gazdálkodó szervezet nem lesz képes esedékességgel kielégíteni a vele szemben fennálló követeléseket.²⁹

A felszámoló a felszámolási eljárás alatt köteles gondoskodni az adós vagyonának megóvásáról, megőrzéséről, különösen a mezőgazdaságilag művelhető földek termőképességének fenntartásáról, az engedély nélkül más célra hasznosított termőföld eredeti állapotba történő helyreállításáról, az erdőfelújítási és erdőállomány nevelési munkák elvégzéséről, továbbá a környezetvédelmi, természetvédelmi és műemlékvédelmi követelmények betartásáról, a felszámolás kezdő időpontját megelőző időszakból eredő, bizonyított környezeti károsodások, környezeti terhek olyan rendezéséről, amely az eljárás során a környezeti károsodások, illetve terhek elhárítását, megszüntetését, illetve a vagyontárgyaknak a környezeti terhekkel történő értékesítését is jelenti.³⁰

Végül, de nem utolsósorban szükséges szót ejtenünk egy jogszabályról, mely összekapcsolja a végelszámoló és a felszámoló vonatkozó eljárásokra előírt kötelezettségeit. A 106/1995. (IX. 8.) Korm.rendelet (a továbbiakban Rendelet) előírja, hogy a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet vezetője köteles a felszámolás kezdő időpontjától számított 15 napon belül a felszámolónak és az illetékes környezetvédelmi felügyelőségnek nyilatkozatot tenni arról, hogy maradtak-e fenn olyan környezeti károsodások, környezeti terhek, melyekből bírságfizetési vagy egyéb fizetési kötelezettség, a károsodások, illetve terhek rendezéséhez szükséges kiadás származhat [a Rendelet visszautal a Cstv. 31. §. (1) bekez-

²⁹ Cstv. 33/A. §

³⁰ Cstv. 48. § (3)

désére].³¹ Ez a hatóság vizsgálja meg azt, hogy maradtak-e olyan környezeti hatások vagy károk, melyek jogokat és kötelezettségeket keletkeztetnek a felszámolás alatt. A nyilatkozatot elbíráló felügyelőség a gazdálkodó szervezetet környezeti állapotvizsgálatra kötelezheti, ha

- a telephelyén legalább 20 évre visszamenőleg olyan tevékenység folyt, amelyhez a felszámolás kezdő időpontjában hatályos jogszabályok szerint környezetvédelmi engedély, egységes környezethasználati engedély, vagy hulladékkezelési engedély szükséges,
- a nyilatkozatból, illetve egyéb iratból jelentős környezetkárosodás vagy környezetveszélyeztetés állapítható meg.³²

A gazdálkodó szervezetnek 2 éves határidőn belül, de legfeljebb a felszámolási eljárás befejezéséig kell azon kötelezettségeket teljesíteni, amelyek a környezeti károk súlyosbodásának vagy a környezetszennyezettség újabb környezeti elemre való áttérjedésének megakadályozását célozzák.³³ Ezek a szabályok egyaránt alkalmazandók a végelszámolás során is.

III. A különös intézmények (regionális fejlesztés) szerepe a polgári jog környezetvédelmi eszközeinek alkalmazásában – a polgári jog és a közigazgatási jog kapcsolata

Ahogy az a bevezetőben említettük, a regionális fejlesztés egyik legfontosabb célja a hatékony környezetvédelem³⁴ és ennek legalapvetőbb eszköze a megfelelő jogszabályi keret. Tekintettel a téma gazdagságára, a környezetvédelmi jog nem sorolható be egyik hagyományos jogágba sem.³⁵ Az, hogy a jogalkotó melyik jogágba tartozó szabályt alkot így különösen hogy a polgári jogot vagy a közigazgatási jogot választja-e, függ a szabályozni kívánt terület összetettségétől és tulajdonságaitól, az elérni kívánt céltől és a várható hatásoktól.³⁶ A cél eléréséhez valószínűleg szükséges a különböző jogágak mintáinak egyesítése is.³⁷ A polgári jogi felelősségre vonatkozó szabályoknak a környezet

³¹ Rendelet 3. §

³² Rendelet 4. § (1)-(2) bek.

³³ Rendelet 8. § (2) bek.

³⁴ A környezetvédelem és regionális fejlesztés kapcsolatáról l. még Sanja Tišma – Sanja Meleković: *Zaštita okoliša i regionalni razvoj: iskustva i prespektive*. Institut za razvoj i međunarodne odnose, Zagreb 2009.

³⁵ Olivera Lončarić Horvat et al.: *Pravo okoliša*. Organizator, Zagreb 2003. 38. o.

³⁶ Lončarić Horvat et al.: i.m. 38.o.

³⁷ Uo.

védelmében való érvényesítése elsősorban megtorló szerepet tölt be. Ugyanakkor a hatékony jogszabályok e funkció mellett megelőző jelleget is öltenek. A kár helyreállításának vagy megtérítésének a környezeti kárt okozóra való terhelése megakadályozza és visszatartja a további környezetre veszélyes tevékenységek folytatását.³⁸

Bár e tanulmány elsődleges témája a jogi személyek, pontosabban a gazdasági társaságok által okozott környezeti károkért való felelősség, a regionális fejlesztés intézményeit is érdemes itt megemlíteni, hiszen szerepük lehet a környezetvédelem polgári jogi jogszabályainak hatékony alkalmazásában, noha ez csak a társadalomnak a káros behatásoktól és a potenciálisan szennyező gazdasági társaságoktól való általános védelme szempontjából értelmezhető (beleértve a represszív és a preventív védelmet is). A bíróságoknak elengedhetetlen szerepe van a felelősségi szabályok érvényesítésében amikor, a károkozás megtörténtét követően a károsult kártérítésért vagy jövőbeni károkozástól való eltiltásért folyamodik. A jogszabályokon keresztül megvalósuló környezetvédelem akkor a leghatékonyabb, ha a jövőbeli károk bekövetkezésének valószínűségét csökkenteni tudja. Így a regionális fejlesztésben részt vevő környezetvédelemmel foglalkozó intézmények (elsősorban közigazgatási szervek) szervezett tevékenysége elengedhetetlen a hatékony környezetvédelem, mint a regionális fejlesztés egyik legfontosabb célkitűzésének az elérésében.

A környezeti károkért való felelősség telepítéséhez a horvát polgári jog szabályai alapján, egyéb felelősségi vélelmek mellett meg kell határozni a kötelmi viszony szereplőit, azaz a károkozót és a károsultat. Tekintettel arra, hogy az EPA a 150. és 154. §-aiban előírja, hogy milyen esetben és mely társaságok tehetőek felelőssé a környezeti károkért és a 155. § (1) bekezdése felhatalmazza a központi közigazgatási szervet, hogy beazonosítsa a környezeti kárt, vagy azonnali kárveszélyt okozó társaságot és megállapítsa környezeti kár és/vagy azonnali kárveszély jelentőségét, egyértelmű, hogy társaságok felelősségére vonatkozó a polgári jogi eszközök hatékony alkalmazása nagyban függ más egyebek mellett, a közigazgatási szervek munkájának minőségétől és a környezetvédelemmel kapcsolatos szakértelmétől.

A megelőző jellegű környezetvédelem jelentősége nagymértékben megnőtt a különös közigazgatási szervek felügyeleti tevékenységének köszönhetően. A Környezet- és Természetvédelmi Minisztérium egy olyan közigazgatási szerv, mely hatáskörén belül javaslatokat tesz, fejleszt és

³⁸ Lončarić Horvat et al.: i.m. 197.o.

felügyeli azokat a lehetőségeket, melyek előmozdítják a környezet védelmét és azzal kapcsolatos vizsgálatokat is folytat.³⁹ Környezet- és Természetvédelmi Minisztérium éves szinten fogad el terveket, melyek meghatározzák az ellenőrzési feladatokat. E tervek előkészítésének kiinduló pontja az EPA-ban meghatározott felelősségi szabályok, melyek lehetővé teszik az olyan üzembentartók felügyeletét, melyek számára kötelező az egységes környezetvédelmi szabályok alkalmazása, továbbá melyek olyan gazdasági szereplők, amelyek veszélyes anyagokat állítanak elő vagy raktároznak. További kiinduló szempontnak minősül a terven alapuló rendszeres ellenőrzés konzisztenciája, illetve információk gyűjtése azokról a tényezőkről, amelyek bizonyos indikátorok alapján (vagy a társadalom szubjektív észlelése alapján) a környezetre potenciálisan hátrányos következménnyel járnak.⁴⁰

A regionális fejlesztés egységének megtervezése és a tervezés, ellenőrzés és finanszírozás egységes rendszerének megalapozása, csakúgy, mint e rendszer szereplőinek koordinálása a Vidékfejlesztési és EU Alapokért felelős Minisztérium hatáskörébe tartozik. A környezetvédelem a regionális fejlesztés egy része, így a Vidékfejlesztési és EU Alapokért felelős Minisztérium, valamint a Környezet- és Természetvédelmi Minisztérium együttműködése e területen elengedhetetlen.

A Környezetvédelmi, Fejlesztési és Építésügyi, a Kulturális, a Tengerügyi, a Közlekedési és Infrastruktúra, a Regionális Fejlesztési, az Erdő- és Vízügyi, a Mezőgazdasági, Halászati és Vidékfejlesztési, a Belügyi-, az Egészségügyi és Jóléti Minisztériumok⁴¹ valamint az Állami Felügyelet 2008-ban aláírtak egy a Környezetvédelemért Felelős Ellenőrző Osztályok közötti Együttműködési Megállapodást⁴² (a továbbiakban Megállapodás). A Megállapodás célja a minisztériumok közötti együttműködés, illetve az, hogy közösen ellenőrizzék az olyan üzemeket, amelyek vonatkozásában környezeti hatástanulmányokat kell készíteni, és amelyeknek egységes környezeti előírásoknak kell megfelelniük. Közös ellenőrzés alá esnek továbbá az olyan üzemek is, amelyek jelentős bal-

³⁹ Környezet- és Természetvédelmi Minisztérium hatáskörét a minisztériumok szervezetéről és hatásköréről valamint az állami szervekről szóló törvény határozza meg. NN 150/11 és 22/12

⁴⁰ Az aktuális évre vonatkozó tervek és a felügyelettel kapcsolatos jelentések 2008 óta elérhetőek a Környezet- és Természetvédelmi Minisztérium honlapján: <http://www.mzoip.hr/default.aspx?id=7639> (2013.05.2.).

⁴¹ A Megállapodásban egyes minisztériumok más néven szerepelnek.

⁴² A Megállapodás elérhető:

http://www.mzoip.hr/doc/Inspekcija/Sporazum_INS_HR.pdf (2013.05.2.).

eseteket okozni képes veszélyes anyagokat kezelnek. Ezen kívül amennyiben szükséges, olyan egyéb jogi vagy természetes személyeket is ellenőrzés alá vonhatnak, akik a környezetre és az emberi egészségre kihatással bíró tevékenységeket folytatnak.⁴³

A magyar közigazgatási jog sajátos módon rendezi a környezeti károk kérdését. Elsőként le kell szögeznünk, hogy akkor beszélhetünk közigazgatási felelősségről, ha az okozott kár tekintetében a közigazgatási szervnek van hatásköre eljárni vagy pedig valamely közigazgatási jogszabály került megsértésre. Ezen eljárások során jogkövetkezmény lehet a jövőbeli károkozások elkerülése és kártérítés kiszabása. De vajon mi a kapcsolat a polgári jog és a közigazgatási jog között a környezetvédelmi jog területén? Van egyáltalán bármiféle kapcsolat?

A gyakorlatban a környezeti károkért való felelősség megállapításának sajátos nehézségei vannak. Ennek az az oka, hogy néha még az sem egyértelmű, hogy valójában ki a károsult. Gyakran előfordul, hogy a gyermekeink vagy unokáink szenvedik majd el ezeket a károkat. Azok a károk, melyeket polgári úton érvényesíteni lehet, általában csak a következményei a környezetszennyezésnek.⁴⁴

A közigazgatási jog széles körben biztosít eszközöket a hatáskörrel rendelkező szervek számára, melyek segítségével azok megakadályozhatják, illetve beavatkozhatnak olyan tevékenységek folytatásába, melyek veszélyeztetik a környezetet és elősegítik a kár enyhítését. E jogterületen a legtöbb ilyen eszköz szankció jellegű, ilyenek pl. a kötelezés, környezetvédelmi bírság és a szabálysértési tényállások alkalmazása.

Itt kell megemlítenünk az önkormányzatok környezetvédelemmel kapcsolatos kötelezettségeit. A Ktv. szerint a települési önkormányzat biztosítja a környezet védelmét szolgáló jogszabályok végrehajtását, ellátja a hatáskörébe utalt hatósági feladatokat, önálló települési környezetvédelmi programot dolgoz ki, a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz, együttműködik a környezetvédelmi feladatot ellátó hatóságokkal, illetve érvényesíti a környezetvédelem követelményeit. A megyei önkormányzat környezetvédelmi programot készít, állást foglal a települési önkormányzatok környezetvédelmet érintő rendeleteinek tervezetével kapcsolatban, illetve előzetes véleményt nyilvánít a települési önkormányzati környe-

⁴³ Megállapodás 2. §

⁴⁴ Zoltán Ödön: Kártérítési felelősség a környezet védelmében. Akadémiai Kiadó és Nyomda, Budapest 1985. 77.o.

zetvédelmi programokról, valamint kezdeményezheti azok megalkotását.⁴⁵

IV. A környezeti károkért való polgári jogi felelősség az EU-ban

Az előző fejezetekből kitűnt, hogy Horvátország és Magyarország hasonlóképpen szabályozza a környezeti károkért való polgári jogi felelősség kérdését. Az Európai Unióhoz való csatlakozás során Horvátország közelítette a környezet védelmére vonatkozó jogszabályait az *acquis communautaire*-hez, amely egyértelmű oka a két európai ország jogszabályai közötti hasonlóságnak.

A környezetvédelem területén az EU többnyire irányelveket fogadott el. Ezek azok a dokumentumok, melyek főszabály szerint nem alkalmazandók közvetlenül a tagállamok által, azonban előírják a nemzeti jogszabályok irányelveknek való megfeleltetését.⁴⁶ A környezeti károkért való felelősség területén a legnagyobb jelentőségű a 2004/35/EK irányelv, melyet 2004. április 21-én fogadtak el (a továbbiakban Irányelv).⁴⁷ Mind a horvát, mind a magyar polgári jogi felelősségi rendszer az irányelv elveivel és sarokpontjaival összhangban került kialakításra a környezeti károk területén.

Az Irányelv hatálya az 1 cikkben kerül megállapításra, mely egyben utal a „szennyező fizet” elvén alapuló környezeti felelősség jogszabályi kereteinek kialakítására. A 8. cikk szerint a gazdasági szereplő viseli a megelőző és felszámolás tevékenységek költségeit. A gazdasági szereplő nem köteles viselni az ezen irányelv alapján elvégzett megelőző vagy felszámolási tevékenységek költségeit, ha bizonyítani tudja, hogy a környezeti kár vagy az ilyen jellegű közvetlen kárveszély előidézője harmadik fél volt, és azok a megfelelő biztonsági intézkedések ellenére következtek be, vagy olyan hatósági kötelezés vagy utasítás betartásából ered, amely nem felel meg a gazdasági szereplő tevékenységéből származó kibocsátásnál vagy eseménynél indokolt kötelezésnek vagy utasításnak.

Az Irányelv 10 cikke költségek teljesítésére határidőt szab a gazdasági szereplő számára, vagy megfelelő esetben azzal a harmadik féllel szem-

⁴⁵ Ktv. 46. §

⁴⁶ Lončarić Horvat et al.: i.m. 279. o.

⁴⁷ A környezeti károkért való felelősséggel kapcsolatos 2004/35/EK irányelv vonatkozó szabályainak multidiszciplináris megközelítéséről I. Sandra Cassotta: *Environmental Damage Liability Problems in a Multilevel Context: The Case of the Environmental Liability Directive (Energy and Environmental Law & Policy Series: Supranational and Comparative Aspects)*. Kluwer Law International 2012.

ben, aki a kárt vagy a közvetlen kárveszélyt okozta. Ez a határidő 5 év, mely az intézkedések befejezésétől vagy a felelős gazdasági szereplő, illetve harmadik fél azonosításától kezdődik, attól függően, hogy melyik következik be később. Az Irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy kármegelőzés és kártérítés tekintetében szigorúbb szabályokat fogadjanak el,⁴⁸ melyek magukba foglalhatnak olyan további tevékenységeket, melyekre kiterjednek az Irányelvnek a kármegelőzésre, kártérítésre és a további felelős személyek azonosításának szabályai is.

A környezeti károk felszámolása a kár típusától függően különbözőképpen történhet. A talajt érintő károk esetében az irányelv úgy rendelkezik, hogy az érintett területet úgy kell a szennyeződéstől mentesíteni, hogy ne álljon fenn jelentős mértékben az emberi egészségre gyakorolt kedvezőtlen hatások kockázata. A vizeket, a védett fajokat és a természetes élőhelyeket érő károk esetében az irányelv a környezet visszaállítására szólít fel, és arra kötelezi a károkozót, hogy azt az állapotot állítsa elő, amely a károkozás időpontjában a károkozás elmaradása esetén állt volna fenn. A vizekkel, a védett fajokkal és a természetes élőhelyekkel kapcsolatos környezeti károk felszámolása úgy történik, hogy alap-, kiegészítő és kompenzációs felszámolási intézkedések révén a környezet visszanyerje eredeti állapotát.

A károsodott természeti erőforrásokat, illetőleg szolgáltatásokat vagy vissza kell állítani, vagy helyettük az eredetivel azonos, ahhoz hasonló vagy azzal egyenértékű természeti erőforrásokat, illetőleg szolgáltatásokat kell létrehozni a károkozás eredeti helyén vagy, ha ez nem lehetséges, másutt. Az Irányelv⁴⁹ II. melléklete meghatározza a vizekben és a természetben előálló károk felszámolására irányuló különböző intézkedéstípusokat, és tájékoztatást ad a kárfelszámolás során figyelembe vevendő intézkedésekről. A felszámolásra irányuló beavatkozásnak vagy a károkozás helyén kell megtörténnie, vagy annak közelében kell létrehoznia hasonló erőforrásokat.⁵⁰

⁴⁸ Az európai jogrendszerek környezeti károkért való felelősségi szabályainak összehasonlító elemzéséről I. Monika Hinteregger (ed.): *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*. Cambridge University Press, 2008.

⁴⁹ A másodlagos jogalkotásról I. Kecskés András: *Felelős társaságirányítás*. Hvg-Orac, Budapest 2011. 162. o.

⁵⁰ A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és a Régiók Bizottságának a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv 14. cikkének (2) bekezdése alapján, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0581:FIN:HU:PDF>

V. Összegzés

A környezeti károkért való felelősség olyan jogi jelenség, amelyet számos jogterület szabályoz, és amelyek között gyakran nehéz határvonalakat húzni. Különösen igaz ez a polgári jogra és a közigazgatási jogra. Ennek következtében a környezet védelmében alkotott preventív és reparatív jellegű (melyek a gyakorlatban egymástól nehezen elválaszthatóak) jogszabályok alkalmazásához elengedhetetlen a környezet védelmével megbízott szervek együttműködése is. A környezetvédelem számos, a regionális fejlesztés intézményeinek alapvető feladata, melyek összehangolt tevékenysége teszi lehetővé a jogszabályok alapvető feladatainak és céljainak elérését a környezetvédelem területén.

A leggyakoribb és legnagyobb mértékű környezetszennyezők általában azok a gazdasági társaságok, amelyek veszélyes üzemi tevékenységet folytatnak, és/vagy amelyek veszélyes anyagokat használnak fel működésük során. A környezeti károkért való felelősség mind a horvát, mind a magyar polgári jogban hasonlóképpen van szabályozva. Az alapvető hasonlóság a felelősség fokában található, azaz mind a horvát, mind a magyar polgári jogban a veszélyes üzemi tevékenységet folytató társaságok felelőssége az okozatosságon és nem a felróhatóságon alapul, tehát fokozott mértékű. A „szennyező fizet” elve az egyik legfontosabb azonosság a két ország környezeti károkért való polgári jogi felelősségében. Az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamatban Horvátország közelítette a környezet védelmére vonatkozó jogszabályait az *acquis communautaire*-hez, mely egyértelmű oka a két európai ország jogszabályai közötti hasonlóságnak. E területen a legnagyobb jelentősége a 2004. április 21-én elfogadott 2004/35/EK irányelvnek van, hiszen ez írta elő, hogy mind a horvát, mind a magyar polgári jogi felelősségi rendszer az irányelv sarokpontjaival összhangban kerüljön kialakításra a környezeti károk területén.

Anélkül, hogy alábecsülnénk a polgári jogban rejlő lehetőségeket, nem felejtkezhetünk meg a közigazgatási jog erejéről sem. Bár e tanulmány elsősorban polgári jogi felelősséggel foglalkozik, meg kell említenünk, hogy a megelőzés eszközei mindig több jogterületnél keresendők. A megelőző jellegű intézmények kisebb jelentőségűek a polgári jogban, mint a közjogban. Amennyiben ugyanis már valamilyen kártérítési kérelem benyújtásra került értelemszerűen valamilyen kár keletkezett, és a bíróság ítéletével legfeljebb csak a jövőbeli károkozásokat tudja megelőzni, de a már keletkezett károkat nem tudja meg nem történné tenni.

Dubravka Akšamović*
Király Lilla**

*„Az európai integráció egyetlen útja
a jövőbeni tagok hajlandósága és
képessége a szomszédjaival való
kölcsönös együttműködésre úgy,
ahogy azt már az EU tagok teszik.”
(Európai Bizottság 2002)*

A vállalkozások határon átnyúló együttműködése és ennek hatása a regionális gazdasági fejlődésre

I. Bevezetés

A határon átnyúló együttműködés a regionális gazdasági fejlődés egyik fontos tényezője. Ez olyan együttműködés melynek eredményeként a foglalkoztatás, a technológiai fejlesztések és általában a társadalmi kapcsolatok pozitív változásai prognosztizálhatók. A határon átnyúló együttműködés elsősorban a vállalkozások ösztönzését jelenti, de ennek sikerességéhez szükséges továbbá rugalmas és vállalkozásbarát jogalkotás és a támogató politikai környezet kialakítása a nemzeti és regionális kormányzatok részéről, amelyek felelőssége egy olyan háttér kialakítása, amely lehetővé teszi a gazdasági források lehető legnagyobb kihasználását és az üzleti eredmények maximalizálását.

A sikeres üzleti gyakorlat kialakításához az egyik legfontosabb – de nem az egyetlen – tényezőt azok a társasági jogi szabályok jelentik, melyek a gazdasági élet jogi kereteit pontosan kijelölik. Egyrészt a rugalmas és vállalkozásbarát társasági jogi szabályok lehetővé teszik a vállalkozások erőteljesebb gazdasági aktivitását, másrészt az átláthatatlan és bonyolult társasági jogi szabályok, a regionális és helyi politikai támogató környezet hiánya akadályt jelenthet a vállalkozások hatékony üzletpolitikája szempontjából.

E tanulmány legfőbb célja – e szempontok vizsgálatával – a horvát és a magyar társasági jogi szabályok feltérképezése egyrészt a vállalkozások közötti koncentráció, másrészt a versenytársak közötti hálózati együttműködés eseteire nézve, a jogalkotás hatékonyságának növelése

* Doc.dr.dc. Dubravka Akšamović, PhD, egyetemi docens, Kereskedelmi és Társasági Jogi Tanszék, Eszék, daksamov@pravos.hr

** Dr. Király Lilla, PhD, adjunktus, Polgári Eljárásjogi és Jogszociológiai Tanszék, Pécs, kiraly.lilla@ajk.pte.hu

és annak a regionális gazdasági együttműködésre gyakorolt hatásainak szempontjából. A szerzők szándéka ezen túlmenően a horvát és a magyar regionális gazdasági együttműködés jogszabályi környezetének és a regionális politikai háttértámogatás feltérképezésére is kiterjed. A sikeres regionális és helyi vállalkozások példái annak bizonyítékai, hogy lehetséges és szükséges is a horvát és a magyar vállalkozások fokozottabb együttműködése.

II. A vállalkozások együttműködésének jogi eszközei a magyar és a horvát szabályozás alapján

Az EU belső piacán a letelepedés,¹ az áruk és szolgáltatások szabad áramlásának alapszabadságai, a gazdasági hatékonyság és versenyképesség javítása, a gazdaságszervező erő fokozása (költségek csökkentése, piaci pozíciók és innovációs lehetőségek jobb kihasználása) céljából nagyon fontos a vállalkozások közötti koncentráció lehetővé tétele, ezek versenyjogi szempontból történő ellenőrzése² és a koordinációs céllal létrejövő vállalatok³ piaci (verseny) magatartásának koordinálása.⁴ A versenyjogi szabályozáson kívül a vállalatok regionális együttműködésének, fejlesztési stratégiáinak van piacélnkítő és stabilizáló szerepe, amely a fenntartható fejlődés egyik motorja.

Az EU-n belüli belső piac működése szempontjából a vállalkozások közötti együttműködések számos formáját ismerjük. Elméleti szempontból két alapvető formája között teszünk különbséget: a társasági jogi alapú, vállalkozások közötti koncentráció (pl. egyesülés, fúzió), amelyet a gazdasági társaságokról szóló törvényben és a szerződéses alapú

¹A tagállam megakadályozhatja a belső joga szerint létrejött társaságot abban, hogy székhelyét másik tagállamba helyezze át, a letelepedés szabadsága azonban lehetővé teszi a társaság számára, hogy székhelyét egy másik tagállamba helyezze át oly módon, hogy a másik tagállam joga szerinti társasággá alakul át anélkül, hogy az átalakulás során szükség volna a társaság megszűnésére vagy végelszámolására, amennyiben a fogadó tagállam joga ezt megengedi (C-210/06 Cartesio-ügy). L. részletesen Gombos Katalin: Tudósítás az Európai Bíróság előtti Cartesio ügyről. Jogtudományi Közlöny 2009. 5. sz. 234-240.o.

² Ennek 3 esete: vállalatok egyesülése, összeolvadása (merger), irányításszerzés (takeover), közös vállalat létrehozása (tőkeegyesítő vegyesvállalat). Vö. Szuchy Róbert: Az összefonódás-ellenőrzés Európai Uniói szabályai a jogbiztonság tükrében. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2011. 39-44.o.

³ Pl. kooperációs vegyesvállalat esetében.

⁴ L. Vörös Imre: Az európai versenyjogok kézikönyve. Logod, Budapest 1996, 220. o. Vö. Király Eszter – Bércesi Zoltán: Mozaikok a magyar versenyjog történetéből. Jogtudományi Közlöny 1999. 2. sz. 85-93.o.

együtműködési formák, a kooperációs hálózati együtműködések (pl. vegyesvállalat) amelyet egyéb jogszabályok (pl. Ptk.) rendelkezései között találhatók.

Mindkét fajta együtműködés egyforma jelentőséggel képviselteti magát a gazdasági életben. Az együtműködés megfelelő formájának kiválasztása a vállalati stratégia része és attól függ, hogy mi a jövőbeli együtműködés célja. Ha a vállalkozások erős és hosszú távú kapcsolat kiépítésére törekcszenek egymással, akkor a tőkeegyesítő társasági jogi formákat (pl. egyesülés) érdemes választaniuk. Amennyiben a gazdálkodó szervezetek kevesebb kötöttséggel járó és rövidebb ideig tartó gazdasági kapcsolatra törekcszenek, és csak egy bizonyos üzleti cél elérése a cél, akkor a szerződéses jogi kapcsolat a célravezetőbb.

1. A vállalkozások közötti koncentráció jogi eszközei a horvát társasági jogi törvény tükrében

Horvátországban a vállalkozások közötti koncentráció eseteit a társasági jogi törvény⁵ alábbi formái szabályozzák:

- merger (egyesülés),
- fúzió (konszolidáció),
- elismert vállalatcsopottok (holding társaságok),
- tényleges vállalatcsopottok (de facto egyesülés),
- „cross” holding vállaltok,
- anya és leányvállalatok közötti megállapodások.

A legfontosabb közös jellemzője e gazdálkodó szervezeteknek, hogy a vállalkozások közötti koncentráció eredményeként egy a réginél nagyobb, új vállalat jön létre, erősebb piaci pozíciókkal. Az is a közös jellemzők közé tartozik, hogy a vállalatok közötti koncentráció rendkívül erős, annak köszönhetően, hogy az összeolvadásnak számos törvényi előfeltétele szabályozásra került: az erről szóló határozat a többségi részvényesek hozzájárulását írja elő, és a szigorú hitelezővédelmi előírásoknak is meg kell felelniük.

1.1. Az egyesülés és a vállalati konszolidáció

Az összeolvadás és a vállalati konszolidáció a gazdasági jogban leggyakrabban előforduló társasági jogi tőkeegyesítő forma.

A horvát társasági jogi törvény értelmében a vállalati konszolidáció (fúzió) olyan jogi eljárás két vagy több előzőleg egymástól független

⁵ Narodne novine, NN 111/93,34/99, 52/00, 118/03, 107/07,146/08,137/09,152/11

vállalkozás között, ahol az egyik a másikba beleolvad a nélkül, hogy a beolvasztott vállalat jogutód nélkül megszűnne. Összefonódás esetén az egyik vállalat vagyontát a beolvasztó vállalat megszerzi és a részvényesek is – az összefonódás eredményeképpen született – új vállalkozás részvényeseivé válnak.⁶

Az egyesülés (merger) során két vagy több vállalkozásból egyetlen jogutód vállalkozás keletkezik, beolvadással vagy összeolvadással. A két korábban egymástól független vállalkozás részvényesei az egyesült új vállalat részvényeseivé válnak.⁷

A vállalati konszolidáció (fúzió) sokkal gyakoribb a gazdasági életben, mint az egyesülés (merger). Ennek oka, hogy az összeolvadás esetében legalább az egyik korábbi vállalat továbbra is a megszokott módon működik, míg az egyesülés esetében több vállalat egy teljesen új jogutód vállalatot hoz létre, már nem a jogelőd vállalat működési elvei szerint.

Az egyesülések nem olyan gyakoriak a magyar és horvát vállalkozások között, mint amennyire ezt a jogi szabályozás lehetővé tenné. Erre egy példát találtunk: a horvát Nova Bank és a magyar OTP Bank összeolvadása 2005 októberében.⁸ Az OTP Bank beolvasztotta a Nova Bank dd-t, a Nova Bank beolvadásával ez a cég, mint az OTP Bank szerves része folytatja tevékenységét.

Az egyesülés és a fúzió is egyfajta üzleti stratégia, mellyel egy magyar vagy horvát vállalkozást az európai piaci pozíciójának jövőbeni javítására képessé tesz. Ezek a gazdasági formák egy nagyobb és erősebb vállalat létrehozását teszik lehetővé, amellyel egy vállalat regionális vagy európai szinten is vezető piaci pozíciókat szerezhet.

1.2. A vállalatcsoportok

A vállalatcsoportok a különmemű, egymással semmiféle kapcsolatban nem álló vállalatok pénzügyi ellenőrzés útján való egyesítése. A legfőbb különbség az egyesülés, mint a vállalkozások közötti koncentrációs együttműködés és a vállalatcsoportok között, hogy az utóbbi esetben az egyes vállalatok megtartják a jogi személyiségüket, míg egyesülés során vállalkozások összeolvadása jön létre egy jogi személyiséggel. A vállalatcsoporton belül az egyik vállalat „uralmi” pozícióba kerül, (anyavál-

⁶ Horvát társasági jogi törvény 512. § (1) bek.

⁷ Horvát társasági jogi törvény 512. § (2) bek.

⁸ L. <https://www.otpbanka.hr/html/onama.htm>,
<https://www.otpbanka.hr/html/povijest.htm> (2012.03.11.).

lalat) és a többi résztvevő vállalkozás felett ellenőrzést gyakorol (leányvállalat) szerződéssel vagy a jegyzett tőke által.

A horvát társasági jog az alábbi vállalatcsoportokat szabályozza:

- vállalat, amelyben az egyik vállalat többségi részesedéssel vagy a szavazati jogok többségével rendelkezik;
- anyavállalat és leányvállalata (uralmi vállalat és ellenőrzött vállalat);
- kapcsolt vállalkozások (vállalatcsoport);
- vállalatok közös üzleti érdekekkel és
- vállalkozói szerződések útján kapcsolódó vállalkozások.⁹

A jogi forma tekintetében a kapcsolt vállalkozások vagy vállalatcsoportok a leggyakoribbak az üzleti életben. Ezeknek két fő típusa alakult ki: egyrészt a vállalatok közötti tőkekonzentráció (de facto csoport) és a szerződéses kapcsolat alapján teszünk különbséget a vállalatcsoportok között. A de facto vállalatcsoport esetében egyik cég mindig az uralkodó cég, a másik pedig az ellenőrzött cég. Az a cég, amely jelentős részvényi többséggel rendelkezik az ellenőrzött vállalat alaptőkéjén belül, az az uralkodó társaság. A szerződéses kötelek alapján a vállalatokat a közös management tartja össze. Ezek a vállalatok önálló jogi személyiségüket megtartják a szerződéses jogviszony keretében is.

A magyar és a horvát cégek gyakran egy nagy nemzetközi vállalatcsoport részeként vannak jelen a magyar és horvát gazdasági életben például Billa és a Spar, mint a nemzetközi kereskedelmi láncok leányvállalatai működnek a kereskedelmi piacon, de vannak ilyenek a bankszektorban is. A piacon jelen van egy kisszámú magyar-horvát közös vállalatcsoport is. A vállalatcsoporttá szerveződés, mint üzleti stratégia, jobb piaci pozíciók elérését teszi lehetővé a vállalatcsoportban részt vevő vállalkozások számára. Erre egy sikeres példa a Dunapack Kft, amely egy magyar alapítású nemzetközi vegyesvállalat, több külföldi vállalat részvételével működő cégcsoport, a horvát piacon Dunapak d.o.o. néven ismert. Fő üzleti tevékenysége, a papír, kartonok és a csomagolóanyagok gyártása, valamint a használt papírt kereskedelem és újrahasznosítás. Ez az ötödik legnagyobb papírgyártó és hulladékpapír újrahasznosító vállalat Európában.¹⁰

Egyértelműen megállapítható, hogy a horvát és a magyar vállalatok – az üzleti stratégiájuk alapján – nem vállalatcsoportokban, hanem inkább vállalatok pénzügyi ellenőrzés útján való egyesítésében (részvények

⁹ Horvát társasági jogi törvény 473. §

¹⁰ http://www.dunapack.hr/servlet/SLitedp?search_f=index_hr.html

felvásárlása útján történő befolyásszerzésben) gondolkoznak. Néhány jelentősebb cégfelvásárlás napjainkban a magyar Fonyódi ásványvíz kereskedelmi, a horvát Baldauf fagyaltgyártó vállalat a horvát Agrokor holdingtársaságon belül vagy a horvát INA olajipari társaság, amely a magyar MOL pénzügyi ellenőrzése alá került.

1.3. Vállalatfelvásárlás

A „takeover” jelentése vállalatfelvásárlás, azaz a tőkepiacon forgalmazott részvények felvásárlása, ezáltal az érintett vállalat feletti befolyás megszerzése. A „vállalat” alatt nem valamennyi gazdasági társaságot kell érteni, csupán a részvénytársaságokat, a magyar és a horvát jogszabályok szerint ezek közül is csak a nyilvánosan működő részvénytársaságokat.¹¹

A vállalat felvásárlásával kapcsolatos horvát eljárás szabályozása nem a társasági jogi törvényben található, hanem erről az értékpapírok értékesítéséről szóló törvény (továbbiakban ZPDD)¹² rendelkezik. Ez a törvény minden vállalatfelvásárlásra vonatkozik Horvátországban, függetlenül a vállalat horvátországi vagy külföldi székhelyétől. E tekintetben tehát nagyon fontos a külföldi vállalkozások szempontjából, hogy tisztában legyenek a horvát szabályozással.

A részvénytársaságok felvásárlásának menete a 2009. évi értékpapírok értékesítéséről szóló törvény alapján történik Horvátországban, de erre vonatkozó jogi szabályozás már ezt megelőzően 1997-től létezik, amikor az első értékpapír felvásárlási törvény kihirdetésre került. Az első, a nyilvános vételi ajánlatról szóló uniós irányelv pedig 2004-ben született,¹³ így elmondható, hogy Horvátország Európában az elsők között szabályozta – az irányelvvel összhangban – a részvények felvásárlásának menetét. A szabályozás jelentőségén túlmenően, ennek legfőbb oka a hazai vállalatok és piac védelme volt a külföldi befektetőkkel szemben. Mivel a részvények kereskedelme újfajta gazdasági irányvonalat jelentett az újonnan létrehozott Horvát Köztársaságban, egyrésztől szükség volt a részvényesek védelmére a vállalaton belül, másrésztől az értékpapírok értékállóságának biztosítása is ez úton volt biztosítható.

¹¹ Farkas Csaba – Jenovai Petra – Nótári Tamás – Papp Tekla: Társasági jog. Lectum Kiadó, Szeged 2009. 469. o.

¹² Zakon o preuzimanju dioničkih društava, NN 109/07, 36/09, 108/12

¹³ Az Európai Parlament és Tanács 2004/25/EC (2004. április 21.) nyilvános vételi ajánlatról szóló irányelve, OJ L 142/12.

Az értékpapírok felvásárlásáról szóló horvát törvény teljes mértékben harmonizál az EU Nyilvános vételi ajánlatról szóló 2004. évi irányelvvel, szabályozási köre az alábbiakra terjed ki:

- A céltársaság értékpapírjainak valamennyi birtokosa számára biztosítani kell az egyenlő elbánást; ha egy személy megszerzi egy társaság irányítását, védeni kell az értékpapírok többi birtokosát.
- Az ajánlat címzettjei számára elegendő időt és információt kell biztosítani ahhoz, hogy megfelelően megalapozott döntést tudjanak hozni az ajánlatról; amennyiben a céltársaság ügyviteli vagy irányító szerve az értékpapír birtokosait tanáccsal látja el, ismertetnie kell az ajánlatnak a foglalkoztatásra, az alkalmazási feltételekre és a társaság üzletviteli helyére gyakorolt hatásait.
- A céltársaság ügyviteli vagy irányító szervének a társaság, mint egész érdekében kell eljárnia, és nem tagadhatja meg az értékpapír birtokosaitól az ajánlat érdemi megítélésének lehetőségét.
- A céltársaság, az ajánlattevő társaság vagy bármely, az ajánlattal érintett társaság értékpapírjai tekintetében tilos „hamis” piacot létrehozni oly módon, hogy az értékpapírok árának emelkedése vagy csökkenése mesterségesse váljon, és a piac szokásos működése torzuljon. Az ajánlattevő csak akkor jelentheti be ajánlatát, ha a készpénzellenértéket – amennyiben ilyen ellenértéket ajánlottak fel – teljes mértékben szolgáltatni tudja, és miután minden ésszerű intézkedést megtett a bármely más típusú ellenérték nyújtásának biztosítása érdekében. A céltársaságot nem lehet az értékpapírjaira vonatkozó ajánlat miatt a tevékenységének folytatásában az ésszerűnél hosszabb ideig akadályozni.
- A tagállamok kijelölik az ajánlatok felügyeletére hatáskörrel rendelkező hatóságot vagy hatóságokat.

Az értékpapírok értékesítéséről szóló horvát törvény három lépcsős eljárásban szabályozza a kötelező vételi ajánlat keletkezését:

- a természetes vagy jogi személy, amennyiben közvetlenül vagy közvetve, önállóan vagy összehangoltan eljárva, úgy szerez céltársasági részvényeket, hogy a céltársaság általa már megszerzett részvényeivel együtt a céltársaság szavazati jogot biztosító részvényeinek több mint 25 %-ával rendelkezik (ez az ún. ellenőrzési küszöb), nyilvános vételi ajánlat megtételére köteles;
- az ellenőrzési küszöb meghaladását, és ezzel összefüggésben vételi ajánlat közzétételét követően a befolyásszerző akkor is köteles nyilvános vételi ajánlat közzétételére, ha céltársaságbeli

szavazati jogot biztosító részvények további, közvetlen vagy közvetett, önálló vagy összehangolt megszerzése során szavazati arányát a céltársaságban több mint 10 %-kal megnöveli (ez az ún. további küszöb);

- a befolyásszerző akkor is ajánlattételre köteles, ha az előbbtől eltérően kevesebb, mint 10%-kal növeli meg a céltársaságban a szavazati arányát, amennyiben ezzel a szerzéssel a szavazati jogok több mint 75%-ával rendelkezik (ez az ún. végső küszöb).¹⁴

E fenti szabályok nagyon fontosak jelen tanulmány szempontjából, mivel minden olyan természetes vagy jogi személyre irányadóak, akik olyan vállalat értékpapírjaival rendelkeznek, amely a szavazati jogok meghatározott százalékát biztosítja egy társaságon belül és ez lehetővé teszi számára a társaság irányítását. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a befolyást szerző – a társaság kisebbségi részvényeseinek védelme érdekében – ajánlattételre legyen kötelezve. A törvény ezen túlmenően a részvényesek jogait az ajánlattételi eljárásban, a részvények nyilvános vételi ajánlata során megszabott árat és az értékesítés menetét is szabályozza.

Horvátországban az összes vállalati felvásárlást a Pénzügyi Felügyelet kontrollálja.¹⁵ A törvény megsértése különböző szankciókat von maga után, akár az értékesítési eljárás is leállítható, ami rendkívül kedvezőtlen jogi helyzetet teremt a részvényesekre nézve.

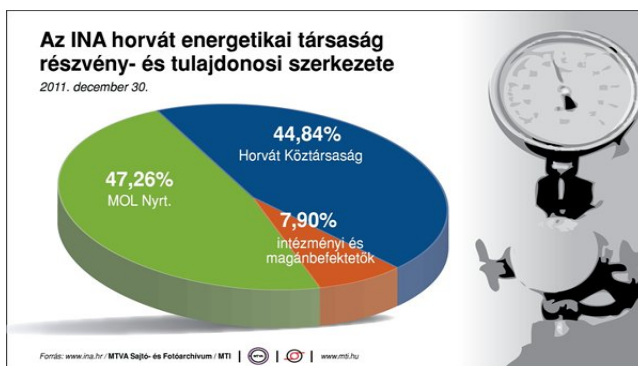
1.4. Példa

Idevágó gyakorlati példa a horvát olajipari társaság, az „INA – Industrija nafte d. d. Zagreb” 2008-as felvásárlása. A magyar MOL (a horvát kormány által képviselt Horvát Köztársasággal összehangoltan eljárva) önkéntes nyilvános vételi ajánlatot tett az INA részvényeinek megszerzésére. 2003 júliusában a MOL 505 millió dollárért megvette a horvát államtól az INA 25% +1 részvényét. Hányadát 2008-ban 47,16 százalékra növelte. Az önkéntes nyilvános vételi ajánlat eredményeként a MOL az INA legnagyobb részvényesévé vált 2008. októberében. A felek megegyeztek a részvényesi megállapodás módosításában, hogy a vállalatirányítási jogok tükrözzék az INA új tulajdonosi szerkezetét. A MOL öt főt delegált a kilenctagú felügyelő bizottságba, és ellenőrző befolyással bírt az ügyvezető testületben. 2009. júniusában a MOL megszerezte az INA irányításának jogát. A részvényesi megállapodás

¹⁴ Horvát értékpapírok értékesítéséről szóló törvény 9. §

¹⁵ <http://www.hanfa.hr/>

alapján a MOL az INA hatfős igazgatóságába három főt delegált, köztük az elnököt, akinek a szavazata egyenlőség esetén dönt. A horvát kormány szintén három főt delegált a testületbe. A MOL öt főt delegált az INA kilenc fős felügyelő bizottságába. A horvát kormány a szerződés szerint vétőjoggal rendelkezik bizonyos esetekben azért, hogy biztosíthassa a nemzeti energia-ellátást és beleszólhasson az INA stratégiai eszközeit érintő egyes döntésekbe. A részvényesi megállapodás határozatlan időre szól, s addig hatályos, amíg mindkét fél legalább 25 százalék plusz 1 szavazattal rendelkezik az INA-ban. A horvát kormány elővételi jogot kapott a MOL INA-részre arra az esetre, ha a MOL ellenséges felvásárlás célpontjává válnék.¹⁶



A számos nyitott kérdés és a kritikai észrevétel ellenére bizonyos körülményeket figyelmen kívül hagynak vagy alábecsülnek az INA és MOL ügy kapcsán. Az INA és a MOL partneri megállapodásával megnyíltak a lehetőségek a két vállalat – mint fontos regionális piaci szereplők – számára pozíciójuk erősítésére az európai piacon. Kérdésként merül fel, hogy sikerült-e, és ha nem, miért nem sikerült elérni ezt a célt? Vajon azért, mert a túlméretezett politikai befolyás a vállalkozói döntések kárára érvényesültek?

2. A társasági jogi eszközök a magyar gazdasági társaságokról szóló törvényben és az üzleti gyakorlatban

A gazdasági társaságokra vonatkozó alapvető szabályokat az 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban Ptk.) tartalmazza, éspedig külön a jogi

¹⁶ Az INA és a MOL közötti partneri megállapodásról l. <http://www.ina.hr/default.aspx?id=583>.

személyiségű gazdasági társaságokra (Ptk. 52-56. §) és külön a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságokra nézve (Ptk. 578/H. §). Az állam, a jogi személyek, a jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok és a természetes személyek üzletszerű közös gazdasági tevékenység folytatására vagy annak elősegítésére saját cégnévvel rendelkező gazdasági társaságot alapíthatnak (Ptk. 52. §). A Ptk. 56. § (2) bekezdése alapján a részletszabályozás külön törvényben, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvényben (Gt.-ben) történik.¹⁷ Ez a törvény szabályozza a Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaságok, alapítását, szervezetét és működését, a társaságok alapítóinak, illetve tagjainak (részvényeseinek) jogait, kötelezettségeit, továbbá felelősségét, valamint a gazdasági társaságok formaváltását, egyesülését, szétválását és jogutód nélküli megszűnését, a kooperációs társaság (egyesülés) és az elismert vállalatcsoport alapítását és működését. Az egyes gazdasági társaságok működésének részletes szabályai – a törvény keretszabályai mellett – az alapító okiratban és az alapszabályban található.¹⁸

A tőkeegyesítő társaságok határokon átnyúló egyesüléséről szóló 2007. évi CXL. törvény¹⁹ bevezette a hazai jogba a tőkeegyesítő társaság (a korlátolt felelősségű társaság, a részvénytársaság, az európai részvénytársaság, valamint e törvényben foglalt eltérésekkel a szövetkezet) valamint a határokon átnyúló egyesülés fogalmát. Az Európai Unió ezzel támogatja a belső piaci határokon átnyúló együttműködést, lehetővé téve, hogy a vállalkozások az egész Unió területén egyetlen szereplőként lépjenek fel, és ezzel elkerüljék a bonyolult és költséges bejegyzési és felszámolási eljárások megtöbbszörözését. Lehetővé vált, hogy eltérő tagállamokban bejegyzett cégek egyesüljenek, vagy ugyanazon cégcsoport különböző tagországaiiban működő leányvállalatai összeolvadjanak.

¹⁷ Jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok: közkereseti társaság, betéti társaság. Jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaságok: korlátolt felelősségű társaság, részvénytársaság, közös vállalat. A közkereseti társaság, a betéti társaság, a korlátolt felelősségű társaság, a részvénytársaság (együttesen gazdasági társaságok) mind a négy formája működhet profit és nonprofit jelleggel, de ez a jogi személyiségű formáknál gyakoribb.

¹⁸ W. Clark Woodrow – Gábor Monori – Szabolcs Lipi: *New Ventures in Transitional Economies, Comparative Legal Systems in America and Hungary*. In Gábor Rekettye (ed.): *The Significance of the Last Decade. Papers to commemorate the thirtieth anniversary of the Pécs Faculty of Business and Economics*. Pécs 2000. 377-378.o.

¹⁹ A 2005/56/EK irányelv magyar jogrendbe történő átültetése.

Így pl. a jogutód társaságok a korábbi társaságok vagyontárgyait – például adásvétel útján – adó és illetékkövetkezmények nélkül szerezhetik meg. A törvény Magyarországon a kft.-re, az rt.-re, az európai részvénytársaságra, és a szövetkezetekre terjed ki. Az Európai Unió tagállamaiban alapított valamennyi korlátolt felelősségű társaság, részvénytársaság, valamint a jogszabályban meghatározott szövetkezet egyesülhet, ha székhelye, központi ügyvezetése vagy üzleti tevékenysége fő helye az EU-ban van. E tárgykörben a legfontosabb magyar jogszabályok:

- 2009. évi LXXVI. törvény a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól,
- 2004. évi XLV. törvény az európai részvénytársaságról,
- 2003. évi XLIX. törvény az európai gazdasági egyesülesről,
- 1997. évi CXLIV. törvény a gazdasági társaságokról,
- 1997. évi CXLV. törvény a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról és a
- 2006. évi LXIX. törvény az európai szövetkezetéről.

A tőkeegyesítő társaságok egyesülését hasonló módon szabályozzák Magyarországon, mint Horvátországban, az alábbi nevesített jogi formákban: egyesülés és a fúzió, a holding vállalatok, a de facto merger vállalatok, a cross holding vállalatcsoportok és a vállalatok közötti megállapodások.

2.1. Mergers és a fúzió (konszolidáció)

A Gt. szabályai alapján gazdasági társaságot társasági szerződés megkötésével, illetve alapszabály vagy alapító okirat elfogadásával lehet alapítani (11. §). A VI. Fejezet szabályai szerint azonban gazdasági társaság már létező gazdasági társaság formaváltásával, meglévő társaságok egyesülésével, illetve társaság szétválásával (különválásával, illetve kiválással) is létrehozható.

A gazdasági társaságok egyesülése során két vagy több gazdasági társaságból egyetlen jogutód gazdasági társaság keletkezik. Az egyesülés történhet beolvadással vagy összeolvadással. A tőkeegyesítő társaságok (a korlátolt felelősségű társaság, a részvénytársaság, az európai részvénytársaság, szövetkezet) határokon átnyúló egyesülésére vonatkozóan a Gt. egyesülése vonatkozó szabályai az irányadók, amennyiben az egyesülésben résztvevő valamennyi társaságot az Európai Unió valamely tagállamának joga szerint alapították, és létesítő okirat szerinti székhelyük, központi ügyvezetésük vagy üzleti tevékenységük fő helye az Európai Unió valamely tagállamában van, feltéve, hogy közülük

legalább egyre az Európai Unió valamely más tagállamának joga irányadó.²⁰

Az egyesülés két esetkörét szabályozza a Gt: a profitorientált gazdasági társaságok egyesülése²¹ és a nem profitorientált kooperációs társaság.²²

Az egyesülés a tagok általgazdálkodásuk eredményességének előmozdítására és gazdasági tevékenységük összehangolására, valamint szakmai érdekeik képviseletére alapított jogi személyiséggel rendelkező kooperációs társaság. Az egyesülés saját nyereségre nem törekszik; vagyonát meghaladó tartozásaiért a tagok korlátlanul és egyetemlegesen felelnek.

2.2. Holding társaságok

A holding társaságok létrehozásának lényege a különmemű, egymással semmiféle kapcsolatban nem álló cégek, vállalatok pénzügyi ellenőrzés útján való egyesítése. A holding társaság olyan társaság, amelynek gazdasági célja tartós részesedés szerzése egy vagy több jogilag önálló társaságban. Ezek a holdig társaságok egyetlen célja más vállalkozásokban való részesedések megszerzése, e részesedések kezelése, majd haszonnal történő eladása anélkül, hogy közvetve vagy közvetlenül részt venne e vállalkozások igazgatásában. Tehát nem végezhetnek termelő, vagy szolgáltató tevékenységet, illetve ilyen típusú vállalatok stratégiai irányítását sem. A konszernjogi szabályok által konstruált tényállások alapja az, hogy egy adott társaságban birtokolt meghatározott mértékű részesedés alapján a társaság tagjaira és hitelezőire nézve hátrányos döntések hozhatók. Ezért a konszernjog célja a kisebbségi tulajdonosok és a társaság hitelezőinek a megfelelő nyilvánosság melletti védelme azon statikus állapotban, amíg a befolyást biztosító állapot fennáll, gyakorlatilag a konszernjog tárgyi hatálya alá a befolyás megszerzését követő állapot tartozik.²³

A Gt. az V. fejezetben állapítja meg az elismert – tudományos értelemben konszernnek is nevezhető – vállalatcsoport alapításának és működésének szabályait.²⁴ Az itt található rendelkezések a korlátolt felelősségű

²⁰ A tőkeegyesítő társaságok határokon átnyúló egyesüléséről szóló 2007. évi CXL. törvény 1. § (2) bek. a)-b) pontok

²¹ Gt. 67. § (3) bek.

²² Gt. 316. § (4) bek.

²³ Buzási Barnabás: A nyilvános ajánlattétellel történő vállalatfelvevásárlás szabályai európai és jogösszehasonlító aspektusban. In Papp Tekla (szerk.): Acta Conventus de Iure Civili Tomus VIII. Lectum Kiadó, Szeged 2008. 88. o.

²⁴ Gt. 55. § (1)-(3) bek.

társaságokra és a zártkörűen működő részvénytársaságokra vonatkoznak és az alapítást követően minősített többséget biztosító befolyás szerzése esetében kerülnek alkalmazásra.²⁵ Minősített többséget biztosító befolyásnak pedig az számít, ha a befolyásszerző az ellenőrzött társaságban – közvetlenül vagy közvetve – a szavazatok legalább 75%-ával rendelkezik. Az uralmi szerződés megkötésének célja a vállalatcsoport egységes üzletpolitikájának, üzleti céljainak megvalósítása. Az uralmi szerződés lényegében a csoport tagjainak együttműködési szerződése – amelyre a törvény eltérő rendelkezése hiányában a Ptk. szabályát kell alkalmazni. Nem minősül tehát e szerződés létesítő okiratnak, s értelemszerűen a bejegyzéssel új jogalany, új cég sem keletkezik. Az uralmi szerződésben meg kell jelölni a résztvevő gazdasági társaságokat, azt, hogy melyik az uralkodótag – anyavállalat – és mely társaság az ellenőrzött társaság – leányvállalat. Meg kell határozni a közös üzleti célt (üzleti koncepciót), s ennek érdekében az együttműködés alapvető szabályait. A csoport tagjai között egyfajta sajátos alá-fölérendeltség áll fenn, a szerződésben rendelkezni kell az uralkodó tagot megillető többletjogok ellensúlyozása, kompenzálása céljából az ellenőrzött társaság tagjainak, részvényeseinek (kisebbségnek) és hitelezőinek érdekében az uralkodó tagot terhelő, elsősorban gazdasági jellegű garanciális kötelezettségvállalásokról is. Ehhez kapcsolódóan rendelkezni kell a szerződésben a szerződésszegés jogkövetkezményeiről is. E körben a nem szabályozott kérdésekben szintén a Ptk. kötelmi jogi szabályait kell irányadónak tekinteni a törvény eltérő rendelkezése hiányában. Az uralmi szerződés köthető határozatlan időre vagy meghatározott időtartamra, utóbbi esetben az időtartam értelemszerűen az elérni kívánt célokhoz igazodik.²⁶

2.3. De facto vállalatcsoport

Amennyiben az elismert vállalatcsoportként működésnek megfelelő tényleges helyzet: két vagy több gazdasági társaság együttműködésében legalább 3 éve létezik a társaságok érdekei felett álló egységes vállalatcsoport szintű üzletpolitika, valamint ahhoz igazodó uralkodó és ellenőrzött, kiegyensúlyozott alá-fölérendeltség, úgy az elismert (bejegyzett) vállalatcsoportként működésre vonatkozó szabályok (kedvezmények) az ilyen de facto vállalatcsoportosulásra is alkalmazandók. A Gt. 64. § (1) bekezdésében szabályozott „tényleges vállalatcsoportra” vonatkozó

²⁵ Az adózással kapcsolatos kérdéseket is érintenek, l. részletesen Ercsey Zsombor: Az általános forgalmi adóról. JURA 2012. 2. sz. 73. o.

²⁶ Magyar Gt kommentár, CD jogtár

rendelkezés biztosítja a de facto konszernszabályok megjelenését a hazai társasági jogban Az uralkodó tag – előzetes uralmi szerződés megkötése hiányában is – jogosult az ellenőrzött társaság irányítására, ha a vállalatcsoport működése, az abban résztvevő gazdasági társaságok közötti együttműködés módja megfelel három, konjunktív feltételnek. Az uralkodó tag és az ellenőrzött társaság illetve társaságok közötti együttműködésnek tartósnak (legalább 3 év), stabilnak kell lennie, illetve egységes, vállalatcsoport szintű üzleti koncepciót kell kialakítani és érvényesíteni, továbbá a vállalatcsoportban részt vevő társaságok között biztosítani kell az előnyök és hátrányok kiegyensúlyozott megosztását.

Eltérően az elismert vállalatcsoportra irányadó szabályoktól, a tényleges vállalatcsoport esetében nincs szükség arra, hogy az érintett társaságok törvényben meghatározott eljárási szabályokat betartva uralmi szerződést kössenek egymással és ezt követően elismert vállalatcsoportként a cégjegyzékbe bejegyzésre kerüljenek. Ez a körülmény egyszerűbbé és olcsóbbá teszi a tényleges vállalatcsoportként való működést szemben az elismert vállalatcsoporttal. Ugyanakkor azonban a tényleges vállalatcsoport uralkodó tagja nem élvezzi azt a jogi biztonságot, amelyet az uralmi szerződés léte, az elismert vállalatcsoportként való regisztráció biztosít, kétség esetén az uralkodó tagot terheli annak bizonyítása (sikertelen bizonyítás esetén pedig a fokozott helyállási kötelezettség), hogy a vállalatcsoport tényleges működése megfelelő módon veszi figyelembe a hitelezők és az ún. külső tagok (részvényesek) érdekeit is. A Gt. 64. § (3) és (4) bekezdése módot ad arra, hogy a tényleges vállalatcsoport, ha az erre irányuló perben a bíróság megállapítja, hogy a vállalatcsoport tényleges működése kielégíti az elismert vállalatcsoportra irányadó tartalmi követelményeket, egyszerűsített szabályok szerint kérhesse elismert vállalatcsoportként való bejegyzését.

2.4. Vállalatfelvásárlás (takeover)

A vállalatfelvásárlással kapcsolatos rendelkezések a magyar jogrendszerben a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvényben (a továbbiakban Tpt.) található, és – befolyás megszerzését követő állapot szemben – magát a befolyásszerzés folyamatát szabályozzák, azt a dinamikus állapotot, amikor a befolyásszerzés megtörténik. Ennek megfelelően a takeover-szabályok célja elsődlegesen a részvényesek vagyoni jogainak biztosítása, és hitelezővédelmi rendelkezések ebben a körben nem találhatóak.

A magyar szabályozást alapul véve a Gt-ben fellelhető konszernjogi rendelkezések csak a zártkörűen működő részvénytársaságokra és a korlátolt felelősségű társaságokra alkalmazhatók, a Tpt. vállalatfelvásárlási szabályai pedig csak az nyrt-kre. A személyi hatály ily módon történő teljes elkülönítése kizárja a Gt. és a Tpt. befolyásszerzéssel kapcsolatos rendelkezéseinek esetleges konkuráló, együttes alkalmazását.

A konszernjogi tényállást megvalósító befolyás a Gt. vonatkozó szabályai szerint társasági jogi és polgári jogi úton is megszerezhető, vállalatfelvásárlás esetén pedig ez csakis társasági jogi úton lehetséges.²⁷

A befolyásszerzés kötelező nyilvános vételi ajánlat útján történő szabályozása a Tpt. 68. §-a alapján történik az alábbi két esetkörben.

A céltársaságban, előzetesen – a Felügyelet által jóváhagyott – nyilvános vételi ajánlatot kell tenni a huszonöt százalékot meghaladó mértékű befolyásszerzéshez, ha a befolyást szerző részvényesen kívül senki sem rendelkezik a szavazati jogok tíz százalékát meghaladó befolyással, vagy a harminchárom százalékot meghaladó mértékű befolyásszerzéshez.

A 25% és 33%-ot meghaladó befolyás megszerzése esetén a vételi ajánlatot legkésőbb a közzétételtől számított tizenöt napon belül kell megtenni, ha: nem a befolyást szerző közvetlenül erre irányuló magatartása következtében, vételi jog, visszavásárlási jog érvényesítése, illetőleg határidős vételi megállapodás teljesítése alapján, állami vagyongazdálkodó szervezet által lefolytatott, törvényben szabályozott eljárás keretében, vagy összehangoltan eljáró személyek együttműködése eredményeképpen került sor.

Összehangoltan eljáró személyek befolyásszerzése esetén a vételi ajánlat megtételére valamennyi szerződő fél együttesen köteles, kivéve, ha a felek megállapodnak a vételi ajánlatot tevő fél személyéről. A vételi ajánlat megtételére kötelezett személyében való megállapodás nem mentesíti a feleket a vételi ajánlat megtételével kapcsolatos felelősség alól. A vételi ajánlat útján történő befolyásszerzés lebonyolítására e szolgáltatás végzésére vonatkozó engedéllyel rendelkező befektetési szolgáltatót (befektetési vállalkozást, hitelintézetet) kell megbízni.

A Tpt. 68. §-ának konstrukciója kettébontja a nyilvános vételi ajánlat megtételére vonatkozó kötelezettség keletkezését: az (1) bekezdés a befolyás megszerzését megelőzően közzéteendő ajánlattételi kötelezett-

²⁷ Klenanc Miklós: Takeover-szabályozás Európában: egy tagállam, egy tagjelölt és egy leendő tagjelölt szemszögéből, www.vmttk.edu.rs/fex.file:2f681d01-fd6b-acd3-52f6-832ae72f7c2/KLENANC+DOL.doc (2013.06.20)

ség keletkezését szabályozza, míg a (2) bekezdés a befolyás megszerzését követően keletkező ajánlattételi kötelezettségről szól. Megvizsgálva a magyar és a horvát szabályozást: a magyar Tpt. és a horvát ZOPDD vonatkozó rendelkezéseit, látható, hogy a szavazati jogok 25%-ával való rendelkezés mind a magyar, mind a horvát jogalkotó szerint is olyan meghatározó befolyást jelent, mely esetben a céltársaság részvényeseinek védelme megkívánja a takeover-szabályok alkalmazását. Míg a Tpt. előzetes és utólagos ajánlattételi kötelezettséget különböztet meg, és ehhez társítja egységesen a 25, illetve 33 %-os küszöböt, addig a horvát ZOPDD három egymásra épülő lépcső megkonstruálásával szabályozza – a további befolyásszerzés mértékétől függően – az újabb ajánlattételi kötelezettséget.²⁸

A magyar OTP Bank (megelőzően Nova Banka d.d.), a nyolcadik legnagyobb bank a horvát bankpiacon, a Nova Bank d.d. felvásárlását követően, 12,5 billió kuna alaptőkével. Kiterjedt hálózattal – Horvátországban 99 kirendeltséggel – 1 000 munkavállalóval szolgálja ki a több mint 400 000 lakossági és a vállalati ügyfélét a bankszektorban. A bank székhelye Zadarban, míg a többi üzleti központ (telephely) Zágrábban, Pulaban, Splitben, Dubrovnikban és Sisakban található. A Nova Banka d.d. – felvásárlását követően – megváltoztatta nevét OTP Banka-ra. A Nova Banka a felvásárlást megelőzően három regionális bank – Dalmatinska, Istarska és Sisačka Bank – egyesülésével jött létre 2002-ben, és a Dubrovačka Banka 2004 októberében történő felvásárlásával stabil és nyereséges pénzintézetté alakult. Az négy regionális bank összeolvadásával, a Nova Banka megalakulásával, a horvát bankszektor egyik legösszetettebb gazdasági és jogi átalakítására került sor. Mivel a bank sikeresen alkalmazkodott a pénzügyi változásokhoz, egyre javuló üzleti mérleget tudott felmutatni, mellyel erősítette pozícióját. 2005 márciusában – a legerősebb magyar bank – az OTP Bank, amely már Magyarország mellett Szlovákiában, Bulgáriában, Montenegróban, Oroszországban, Szerbiában és Ukrajnában is működött – a horvát Nova Banka többségi tulajdonossá vált. Az OTP bankcsoportba történő beolvadással az OTP Banka Hrvatska kiterjedt fiókhálózattal és magasan fejlett, folyamatosan növekvő nemzetközi csoport pénzügyi know-how-val rendelkezik az új vállalati partnerségen belül. Az OTP Banka folyamatosan fejleszti legmagasabb minőségi előírásoknak megfelelő pénz-

²⁸ Klenanc: uo.

ügyi szolgáltatásait ügyfelei javára, hozzájárulva ezzel a bankszektor átfogó fejlesztéséhez Horvátországban.²⁹

3. Versenytársak közötti kooperációs hálózati együttműködések (business network)

E tanulmány korábbi részében a tőkeegyesítő társaságok határon átnyúló egyesülésére vonatkozó kötelező jogi formák és előírások horvát és magyar szabályait vizsgáltuk meg: rendkívül bonyolult jogi tranzakciók sokaságát, a mindkét országban irányadó – a Gt. vagy más jogszabályok alapján – számos jogforrási rendelkezések áttekintésével. Ezzel szemben a szerződésen alapuló gazdasági együttműködésre vonatkozóan nincsenek részletes jogi előírások és a legtöbb cégformára nézve ugyanazok a szabályok az irányadóak. A szerződéses megállapodásnak egyik alapvető jellemzője, hogy sokkal rugalmasabb gazdálkodási lehetőségeket biztosít az üzleti partnereknek: gyors alkalmazkodást egymás igényeinek kielégítéséhez és az gazdasági kapcsolat rugalmas változtatásának lehetőségét. Ezen túlmenően a szerződés felbontására is lehetőség van, ami például az egyesülés esetében nem lehetséges. A széles mozgástérnek köszönhetően az együttműködések szerződéses formái jóval elterjedtebbek a gazdasági szereplők között. Ezek az egyszerű megállapodásoktól egészen a nagyon bonyolult – számos egyedi szerződést magába foglaló – keretszerződés formáig terjedhetnek. Az elmúlt évtizedekben a szerződéses megállapodások nagyon gyakorivá és „népszerűvé” váltak, főként közös vállalati megállapodások, stratégiai szövetségek és a klaszter formájában. Ezek között vannak horizontális és vertikális megállapodások. A versenytársak közötti olyan együttműködések tartoznak ide, amelyek a részes vállalkozások céljain túlmutató, fogyasztók szempontjából is pozitív hozadéka a hatékonyabb piaci szereplés elősegítése (pl. egy új áru megjelenése a piacon vagy egy meglévő olcsóbbá válik.) Ezek alapvető jellemzői a tanulmány további részében kerülnek kifejtésre, különös tekintettel a vállalkozások regionális szintű együttműködésében kifejtett jelentőségükre.

3.1. A vegyesvállalati (joint venture) megállapodások

A vegyesvállalati megállapodásokat mára már, mint a modern üzleti tranzakciók tipikus formáját tartjuk számon. A vegyesvállalat egy szerződéses társulási forma, amelyben két vagy több tag gazdasági tevé-

²⁹ www.stednjainfo.net/EngInfoBankOTP.html (2013.04.30)

kenységet folytat, mely felett megosztott felügyeletet gyakorolnak.³⁰ Az e körben kötött megállapodás nagyon hasonló az egyesülés formájú szerződésekhez, de nagyon különbözik a tőkeegyesítő társaságok együttműködésétől. Vállalkozások közötti koncentráció egy hosszú távú általános, üzleti célú megállapodás az egyes partnerek között, míg a vegyesvállalat egy meghatározott üzleti cél elérését tűzi ki célul és a szerződéses kötelelem is erre az időtartamra áll fent.³¹

A vegyesvállalati megállapodások a horvát gazdasági életben az 1970-es évektől váltak a külföldi befektetők számára egyre népszerűbbé.³² Ez nem csak Horvátországban és Magyarországon, de más kelet-európai országokban is elterjedt volt, már a szocialista időszakban is, amikor a nemzeti piac zárva voltak a külföldi befektetők előtt. Később a vegyesvállalati megállapodások a nyugat- és kelet-európai vállalatok együttműködésének meghatározó elemeivé váltak. Még ma is, amikor a külföldi befektetések előtti politikai akadályok felszámolásra kerültek, a vegyesvállalat továbbra is az egyik leggyakoribb kooperációs együttműködési formája a hosszú távú üzleti kapcsolatok kiépítésének.

A vegyesvállalatok közötti szerződéses kapcsolat mind a magán, mind az állami szektorban gyakori. Különböző gazdasági ágazatokban találunk rá példát, különösen azokban ahol a nagyobb szükség van nagy méretű beruházásokra és tőkekoncentrációra. Az elmélet a vegyesvállalati szerződéses megállapodások számos előnyét nevesíti: például az egyik ilyen érv az, hogy az ilyen megállapodás lehetővé teszi a partnerek gazdasági potenciáljának a legjobb kihasználását is. Horvátországban a Magyarországon a vegyesvállalat két formáját különböztetjük meg: a szerződéses kötelmen alapuló vegyesvállalatot és a tőkeegyesítő vegyesvállalatot. A szerződéses kötelmen alapuló vegyesvállalatra vonatkozóan nem találunk külön szabályokat sem a horvát, sem a magyar jogalkotásban, mindkét országban a polgári törvénykönyv vonatkozó szabályai az irányadók.³³

³⁰ J. Barbić: Pojavni oblici ortaštva-zajednički pothvat. Pravo i porezi no. 3. 2003. 160. o.

³¹ J. Taubman: What Constitutes a Joint-Venture. 41 Cornell L.Q. 643, 1955-56, 643. o.; W. Jeager: Partnership of Joint Venture. 37 Notre Dame L. 138, 1961-1962, 138-153. o.

³² L. még B. Vukmir: Ugovori o zajedničkim ulaganjima. Informator, Zagreb 1994.

³³ Vlatka Bilas – Danijela Čenan – Najla Podrug: The problem associated with managing international joint ventures in Croatia. Conference paper, Rotterdam June 2007.

Magyarországon a külföldiek magyarországi befektetéseiről szóló 1988. évi XXIV. törvény (a továbbiakban befektetési törvény) és a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (Gt.) kifejezetten lehetővé teszi a külföldi természetes és jogi személyeknek, hogy cégeket alapítsanak. A befektetési törvény azt is lehetővé teszi, hogy a külföldi részvétellel működő társaság más gazdasági társaság, illetve szövetkezet alapításában részt vehet, társaságot maga is alapíthat és működő társaságban, illetőleg szövetkezetben részesedést szerezhet. A törvény ennél is tovább megy, hiszen a külföldi állampolgár önálló vállalkozás folytatása céljából Magyarországon ingatlanvagyon is szerezhet.

A befektetési törvény kifejezetten lehetővé teszi az olyan vegyesvállalatok alapítását is, amelyben külföldi és hazai cégek is törzstőkével rendelkeznek, a nyilvánosan működő részvénytársaságok alapítása vagy a már létező magyar vállalatok részvényeinek felvásárlása esetében.³⁴ Ilyen kötöttségeket a horvát szabályozás nem ismer. Mindennek ellenére a hatályos jogi szabályozás Magyarországon széles mozgásteret biztosít a külföldi befektetők vegyesvállalat alapítására vagy abban való részvétellel.

A magyar befektetési törvény módosításai folyamatosan könnyítették meg a külföldi vegyesvállalatok alapítását, főként azzal, hogy a törvény eredetileg hatályos szövegében az alapításhoz és a beolvadáshoz előírt engedélyt eltörölték. Ez arra az esetkörüre is vonatkozik, ha a vegyesvállalat 100%-ban külföldi tulajdonban van. A módosítást megelőzően a törvény előírta, hogy minden olyan cég, amely többségi külföldi tulajdonban van előzetesen a Pénzügyminisztérium és a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériumától kérhetett engedélyt, amelyben az eljárás menete akár kilencven napot is igénybe vett. Ma már nincs engedélyezési kötelezettsége a külföldi befektetőnek, így az adminisztrációs késedelem is megszűnt. Hasonlóképpen, a Gt. is lehetővé teszi magyar cég akár 100%-os külföldi tulajdonrészben történő felvásárlását előzetes engedély vagy bejelentési kötelezettség nélkül.

3.2. A stratégiai megállapodások (strategic alliances)

A „stratégiai megállapodás”³⁵ egy új „jelenség” a gazdasági életben. Az elmúlt évtizedekben az ilyen típusú együttműködések száma világmére-

³⁴ Tina M. Rinehart: Forming a High Technology Joint Venture in Hungary. 11 Santa Clara Computer & High Tech. L.J. 1995. 287. o.

³⁵ L. még D. Tipurić – G. Markulin: Strateški savezi: suradnjom poduzeća do konkurentskih prednosti. Sinergija, Zagreb 2002.

tekben robbanásszerűen növekedett a termelő és szolgáltató ágazatokban egyaránt. Ez olyan fajta globális együttműködés, amely a versenytársak közötti verseny szerkezetére és dinamikájára egyaránt kihatással van. Vállalatok közötti vertikális együttműködéseknek azt nevezzük, amikor a gazdasági hierarchiában eltérő szinten elhelyezkedő vállalkozások megállapodnak az áruk forgalmazásában és a szolgáltatások nyújtásában. Számos formája és különböző elnevezése ismert. Ilyen fajta megállapodások alakíthatók ki gazdálkodó szervezetek közötti szerződéses jogviszonyban vagy tökegyesítő vegyesvállalatok között, de hálózati együttműködési keretek között is működhetnek. Minden stratégiai megállapodás három alapvető csoportba sorolható: „kereskedelmi”, „funkcionális” vagy „dinamikus” elven működő megállapodásokra.

A „kereskedelmi megállapodás” vagy „beszállítói szerződés”, nem más, mint a vevők és az eladók közötti nagyrészt passzív értékesítési és forgalmazási megállapodás vagy közös export/import megállapodás. Ez egy külön nem nevesített jogi kategória. Ezekre Magyarországon alapvetően a Ptk. szállítási szerződésekre vonatkozó rendelkezései, valamint a vállalkozási szerződésekre vonatkozó rendelkezések az irányadónak.

A „funkcionális” megállapodás vagy „kooperációs szerződés”, amely a két fél konkrét üzleti céljaival kapcsolatos alapvető „funkciók” ellátását közös management keretében oldja meg. Ez egy olyan kölcsönös érdekeltségen alapuló tartós szerződéses kapcsolat, amely bizonyos ágazatok, termelőegységek között bilaterális vagy multilaterális alapon meghatározott termékek gyártására vagy közös érdeklődésre számot tartó témák vagy problémák megoldására irányul. Összességében közös fejlesztések, kutatási témák, költségeket megosztását, a piaci részesedés növelését és az értékesítési tevékenység növelését célozza.

A „dinamikus” megállapodás vagy „technológia átadás” esetében a két fél „rejtett” befektetési eszközeinek megosztásáról beszélünk: kutatási és fejlesztési képességek, oltalom alatt álló szabadalom, szervezetség vagy piaci ismertség. Ebbe a szövetségbe integrálják a partnerek a „rejtett” eszközeiket. A kezdetekben a felek nem tudják pontosan meghatározni, hogy mit tudnak hasznosítani a másik cégtől, de a tárgyalások során ez egyértelművé válik. Magyarországon az alábbi két típusát különböztetjük meg:

A *technológia transferre* külön licencia-szerződés alapján kerülhet sor: a licencia adó meghatározott díj ellenében engedélyezi a licencia vevő részére a licencia tárgyának előállítását, használatát, vagy más módon való hasznosítását, esetenként személyesen közre is működik a haszno-

sítás optimális előfeltételeinek megteremtésében pld. tapasztalatok átadása, szakemberek betanítása stb. E szerződés tárgya valamilyen termékre vagy eljárásra vonatkozó szabadalom, használati minta, ipari minta és védjegy vagy valamely hasznosítható műszaki ismeret (know-how). A technológia-átadás egyes csoportjait kormányrendelet mentesíti a versenykorlátozás tilalma alól. Erre vonatkozóan a Tpv³⁶ és a 86/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet³⁷ szabályai az irányadók.

A *kutatás-fejlesztésről* és a technológiai innovációról szóló törvény³⁸ célja, hogy elősegítse a vállalkozások technológiai innováción alapuló versenyképességének növekedését és a régiókban található kutatás-fejlesztési és innovációs lehetőségek minél teljesebb körű hatékony kihasználását, a közös kutatási projekteket.

A stratégiai megállapodások és ezek versenyképesség növelésre vonatkozó legfőbb *módszerei* az alábbiakban foglalhatóak össze:

- Új globális méretű technológiai szabványok létrehozása egy ágazaton belül.
- A nagyüzemi termelő újabb földrajzi piacra történő betörése során, a rivális cégekkel történő versenyt, a nagyobb gazdálkodó szervezeti egységekkel történő „szövetség” váltja fel, amely gyakran vezet pozitív gazdasági eredmények megvalósításához. Ez a már egy versenyelőnyökkel rendelkező, vezető vállalat elleni fellépésre is alkalmas eszköz.
- A protekcionista gazdaságpolitikai akadályok legyőzése a partnervállalatok számára lehetővé teszik az import korlátozását és a kereskedelmi penetráció elleni eredményes küzdelmet. A megállapodások segítenek a vállalati partnerek országaiban kibocsátott értékpapírok értékeinek növelésében és a partnervállalatok pénzügyi tőkéjében történő részesedésben.
- Egyes gazdasági projektek esetében a gazdaságossági mutatók kockázatai nagyon magasak lehetnek, és ez a beruházásokkal egyenes arányban növekednek, melyek enyhítésére szolgál a kockázatmegosztásról történő megállapodás.

³⁶ 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról

³⁷ 86/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet a technológia-átadási megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alól történő mentesítéséről.

³⁸ 2004. évi CXXXIV. törvény a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról

- A szervezeti méretgazdaságosság kialakításának célja a termelés fix költségeinek megosztása és elosztása a termelékenységgel javítása céljából.
- A piaci részesedés növelése céljából egy vállalat gyakran olyan megállapodással bővíti portfólióját, amely egy másik vállalattal történő megállapodás alapján még nem történt meg.
- A stratégiai megállapodás alapján léphetnek a partnerek a nemzeti vám és más szabályok által védett (nemzeti) vagy egy már versenyelőnyben lévő cég által uralt földrajzilag új piacra.
- A különböző technológiák közötti konvergencia a legtöbb megállapodás alapja. Ez sokkal ösztönzőbb tényező, mint a különböző ágazatokban működő vállalatok közötti verseny egy új termékcsalád kifejlesztése céljából.
- Az egyetlen vállalat által túlságosan összetett technológiát igénylő, túl magas előállítási költséggel gyártható termékek esetében a gazdasági potenciál egyesítését jelenti (például katonai beszállítói szerződések esetében).
- Amennyiben egy vállalat nem rendelkezik azokkal az erőforrásokkal és képességekkel, amelyek a sikeres gazdasági stratégia fejlesztését biztosítják, akkor az egyes partnerek között kötött szövetségek jelentik a legkézenfekvőbb megoldás. Ez talán a leggyakoribb ösztönző erő a partnerkereséshez.

Amikor stratégiai megállapodásokról, mint egy üzleti stratégia részéről beszélünk, mind Horvátországra, mind Magyarországra is igaz az a megállapítás, hogy a horvát és a magyar vállalkozások nem használják ki az ebben rejlő gazdasági lehetőségeket. Az ilyen fajta megállapodások még mindig viszonylag ritkán fordulnak elő mind helyi, mind regionális szinten, de ez a tendencia javulást mutat.

Ilyen megállapodásra *sikeres példa* a magyar CBA stratégiai megállapodása a kereskedelmi szektorban,³⁹ melynek eredményeként NTL néven forgalmazza termékeit Horvátországban.⁴⁰ Ez a regionális megállapodás azzal a céllal fogja össze a kiskereskedelmi vállalatokat, hogy a külföldi kiskereskedelmi láncok (Spar, a Kaufland, Billa stb.) elleni fellépést hatékonyabbá tegye.

³⁹ <http://www.cba.hu/pages/cba/kulfold?lang=en> (2013.4.9.)

⁴⁰ <http://www.ntl.com.hr/stranica/o-nama/26> (2013.5.20.)

3.3. A klaszter

Az utóbbi időben, a versenytársak közötti kooperációs hálózati együttműködések egyik legnépszerűbb formája a klaszter.⁴¹ Elsőként az 1990-es évek elején, az USA-ban vált üzleti stratégiává. A klaszterek sokféle definíciójával találkozhatunk, de a legtöbb gazdasági szakember a Harvard Egyetem professzora, Michael Porter meghatározásával ért egyet, mely szerint a klaszter az ugyanazon iparágba tevékenykedő, nemzetközi szintű – földrajzilag – összekapcsolódott vállalatok és intézmények hálózati együttműködése.⁴² A klaszter egy térség termék vagy szolgáltatásalapon együttműködő független vállalkozásaiból állnak, az egymással versengő és kiegészítő szolgáltatások összességét jelentik, amely arra ösztönzi az abban részt vevőket, hogy a klaszter működését segítő infrastruktúra fenntartásával támogassa azok gazdasági tevékenységét. Végül a klaszterek képesek a speciálisan képzett szakemberek tudásának megosztásával az egyes cégek hatékonyságának növelésére is. Az ipari klaszterek többet jelentenek, mint egy vállalatcsoport összességét ugyanazon az ágazaton belül. A gazdasági klaszter egy szinergia, dinamikus hálózati kapcsolat nem csak a klasztert alkotó vállalatok, de a részvényesei között is. A részvényeseket képviselő kormányzati támogatás, az oktatási és más fenntartó szervezetek elengedhetetlenek az adott régiók gazdasági sikeréhez. A klasztereken kívüli vállalatokkal való összehasonlításban a klaszterekben történő együttműködés jobb piaci pozíciók és hatékonyabb együttműködést tesz lehetővé régiós szinten. A gazdasági döntéshozók számára is egyértelművé vált, hogy a klaszterek számának növekedése mára a regionális gazdaságok alapjait erősítik.

A klasztereket különbözőképpen csoportosíthatjuk.⁴³ Fejlettségük alapján együttműködési formájuk lehet: fejlett klaszterek, fejlődő klaszterek, potenciális klaszterek, látens klaszterek. Szervezési stratégiájuk alapján: globalizáció befolyásolt klaszterek, erőforrás alapú klaszterek, politika-vezérelt klaszterek.

A klasztereket szabályozó politika az EU-n belül jelentős piaci erőt képvisel és egyúttal a harmonizált európai fejlődésnek az egyik ösztön-

⁴¹ L. European Cluster Observatory, <http://www.clusterobservatory.eu/index.php?id=42&nid> (2013.5.15.).

⁴² M. Porter: Clusters and the New Economics of Competition. Harvard Business Review, November-December 1998. 78. o.

⁴³ Buzás Norbert: Klaszterek a régiók versengésében. In Farkas Beáta – Lengyel Imre (szerk.): Versenyképesség – Regionális versenyképesség. SZTE Gazdaságtudományi Kar, Szeged 2000. 62-63. o.

zője is.⁴⁴ Az Európai Bizottság finanszírozásával elkészült az EU minden tagállamára kiterjedő, a potenciális klaszterek feltérképezésével foglalkozó vizsgálat (cluster mapping),⁴⁵ amely a különböző ágazatok esetében a területi sűrűsödéseket, koncentrációs pontokat térképezi fel.⁴⁶ A klaszter mind Horvátországban, mind Magyarországon egy jól működő üzleti stratégia keretét jelenti, amely a hazai vállalkozások versenyképességet jelentősen képes növelni.

A magyar területfejlesztési törvény⁴⁷ megjelenését követően elkészült területi tervekben Magyarországon is egyértelműen tetten érhető a hálózatok, azon belül is az iparági klaszterek (regionális üzletági központok) szerveződésének igénye.⁴⁸ A klaszterek szabályozása Magyarországon az alábbi jogszabályok alapján történik:

- a 146/2007. (VI. 26.) Korm. rendelet a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapból nyújtott állami támogatások szabályairól,
- 31/2012. (VI. 8.) NFM rendelet a Gazdaságfejlesztési Operatív Program K+F és innováció a versenyképességért prioritására és a Regionális Operatív Programok K+F és innováció tárgyú konstrukcióira rendelt források felhasználásának részletes szabályairól és a támogatás jogcímeiről és

⁴⁴ Europe Innova, European Commission Working Group, Cluster policy in Europe. Oxford 2008.,

http://www.clusterobservatory.eu/upload/Synthesis_report_cluster_mapping.pdf;

European Cluster Observatory,

<http://www.clusterobservatory.eu/index.php?id=42&nid>; European Cluster Memorandum, Prepared by High Level Advisory Group for Clusters, 2006.,

[http://www.proinno-](http://www.proinno-europe.eu/NWEV/uploaded_documents/European_Cluster_Memorandum.pdf)

[europe.eu/NWEV/uploaded_documents/European_Cluster_Memorandum.pdf](http://www.proinno-europe.eu/NWEV/uploaded_documents/European_Cluster_Memorandum.pdf) (2013.4.10.)

⁴⁵ <http://www.clusterobservatory.eu>

⁴⁶ Szanyi Miklós: A versenyképesség javítása együttműködéssel: regionális klaszterek. Napvilág Kiadó, Budapest 2008. 78.o.

⁴⁷ Az EU területi beosztásának magyarországi adaptációjával egy időben intenzívebbé vált a különböző területfejlesztési dokumentumok készítése. Magyarországon a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény megjelenését követően az ilyen munkák száma ugrásszerűen megnőtt, hiszen a megyéken kívül a kistérségek és a régiók is készítettek területi terveket. Ezen tervek a gazdaságfejlesztésről, illetve ipari tevékenység átalakításáról szóló fejezeteiben egyre gyakrabban jelenik meg a földrajzi koncentrációból eredő előnyök kihasználására alkalmas gazdasági klaszterek kialakításának igénye. L. részletesen Buzás: i.m. 58. o.

⁴⁸ Buzás: uo.

- a 30/2012. (VI. 8.) NFM rendelet a Regionális Fejlesztés Operatív Programokra meghatározott előirányzatok felhasználásának állami támogatási szempontú szabályairól.

Horvátországban klaszterek 2005-től működnek. Széles körű intézményi támogatásuk és a különböző stratégiák kidolgozása számos kormányzati és nem kormányzati szervezethez kötődik, mint például a HUP,⁴⁹ HGK,⁵⁰ MING.⁵¹ A horvát kormány eddig két klaszter programot hirdetett meg, az egyiket 2006-2013-ig, a másikat 2011-2020-ig terjedő időszakra.⁵² Mindkét program fő célja a már működő klaszterek támogatása mellett, a vállalkozások működtetésének oktatása a klaszterekbe történő belépés céljából. Egyes források szerint körülbelül 70 klaszter működik Horvátországban.⁵³ De ennek ellenére is úgy tűnik, hogy a regionális fejlesztésre és a foglalkoztatás növelésére nincs elegendő ráhatása sem helyi, sem regionális szinten.

Egy sikeres példa a *I3CT Határon Átnyúló Klaszter*, mely projekt az EU által meghirdetett és társfinanszírozott Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési 2. keretprogram alprogramja, amelynek célja a közös kutatás, fejlesztés és az innováció eszközeivel megvalósuló gazdasági együttműködés. Teljes költségvetése 282 687,54 EUR az EU 84%-os finanszírozásával. A projekt a Muraközben, a horvátországi Koprivnica Križevci megyében, a magyarországi Zala és Somogy megyében működik e program keretében, 2011 szeptemberétől 16 hónapos futamidőre. A program célja a gazdálkodó szervezetek közötti együttműködés pénzügyi támogatása a határ mindkét oldalára kiterjedően, beleértve az informatikai cégek, más klaszterek, egyetemek és az innovációt támogató intézmények közreműködését is.⁵⁴

III. Regionális politikák és programok a regionális fejlődés előmozdítása érdekében

1. A regionális politika fontos szerepet játszik a regionális fejlesztésben. A proaktív regionális politika képes az adott régió gazdasági fejlődésének előmozdítására, ami hatással lehet a foglalkoztatásra, meghatározó a

⁴⁹ A Horvát Munkások Szövetsége (Hrvatska udruga poslodavaca)

⁵⁰ A Horvát Kereskedelmi Kamara (Hrvatska gospodarska komora)

⁵¹ A Horvát Gazdasági Minisztérium (Ministartvo gospodarstva)

⁵² <http://www.razvoj-klastera.hr/> (2012.04.02.)

⁵³ M. Dragičević – A. Obadić: Klasteri i politike razvoja klastera. Ekonomski fakultet u Zagrebu, Zagreb 2006.

⁵⁴ <http://www.i3ct.net/project.aspx> (2012.04.02.)

gazdasági prioritások és célok szempontjából, továbbá ösztönzi a külföldi befektetéseket is.

Amint azt a bevezetőben hangsúlyoztuk, ennek a tanulmánynak az egyik legfőbb célja annak vizsgálata, hogy Horvátország és Magyarország – mint szomszédos országok – regionális politikája hogyan befolyásolja a regionális együttműködés kialakítását. A két ország regionális politikája milyen módon segíti a vállalkozások együttműködését? A horvát és a magyar regionális politikára erős befolyást gyakorol az európai regionális politika.⁵⁵ Az EU regionális politikája 1970-es évektől folyamatosan újabb célokat tűz ki: az EU-n belüli a strukturális egyenlőtlenségek csökkentése, a kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés és az esélyegyenlőség mindenki számára történő biztosítása. Ezek a szolidaritáshoz, a gazdasági és társadalmi kohézióhoz kötődnek, mely politikai célok különböző finanszírozási területekhez, elsősorban az EU strukturális és kohéziós alapjaihoz köthetők. A 2007-2013 közötti időszakban az Európai Unió regionális politikája az EU második legnagyobb költségvetési tétele volt, 348 000 000 000 euró támogatási összeggel.⁵⁶ Annak ellenére, hogy az EU regionális politikájának egyik prioritása az EU regionális politikájának támogatása, mégis számos problémával küszködik. Annak érdekében, hogy választ találjunk ezekre a problémákra és a következő évtizedre történő felkészülés céljából az Európai Bizottság dokumentumot adott ki „Európa 2020 stratégia az Európai Unió fejlődéséről” címmel.⁵⁷ Annak érdekében, hogy a az Európa 2020 stratégia a céljait elérhesse, a regionális politikának különösen az alábbi jellemzőkkel kell rendelkeznie:

- a régió versenyképességét a pénzügyi források, a magas hozzáadott értékű tevékenységek, technológiai fejlesztések, az oktatás és az infrastruktúra támogatásával kell erősíteni;
- más uniós politikákkal együttműködő szakosodási stratégiákat kell kialakítani;
- bizonyos üzleti ágazatokat kiemelten kell támogatni;
- többszintű kormányzás kell kialakítani;

⁵⁵ J. Malais – H. Haegeman: European Union Regional Polic. School of Doctoral Studies Journal No. 1. July 2009.; Paul Balchin – Luděk Sýkora – Gregory Bull: The Regional Policy and Planning in Europe. Routledge 1999.

⁵⁶ Regionális politikát l. részletesen:

http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/8 (2013.5.21.).

⁵⁷http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/em0028_en.htm (2013.5.21.)

- kapcsolatot kell teremteni a különböző szakterületeket és a régiók között.

A horvát és a magyar regionális politikának is a fenti mintát kellene követnie, olyan intézkedésekkel, amelyek képessé teszik a régió vállalkozásait egy szorosabb együttműködés kialakításával ezeknek a céloknek az elérésére, az erősebb gazdasági fejlődés elérése érdekében. Eddig sajnos ez nem volt egy működőképes modell: mindkét ország, Magyarország⁵⁸ és Horvátország⁵⁹ is kidolgozták saját regionális politikájukat, de ezek a regionális politikák alábecsülték a közös regionális érdekeket és lehetőségeket a két szomszédos ország viszonylatában. Ennek egyik oka talán az, hogy Horvátország még nem tagja az EU-nak, ezért Magyarország inkább a már EU-s tag szomszédos országokkal működött együtt. Remélhetőleg ez a tendencia jelentősen változik majd a következő években.

Magyarországon a határmenti szervezett együttműködések intézményes formája az Eurorégió, amelyen belül létező szervezetek horvát-magyar viszonylatban: *Duna-Dráva Eurégió*. Az Eurorégiókkal új intézményi keretek alakulhatnak ki, amik részben függetlenedhetnek a legtöbb Magyarországgal szomszédos – Ausztriát kivéve mind a hatra érvényes – országra jellemző centralizált állami irányítástól. Ezekkel a térségi szintű kapcsolatok hálózati jellegű formációi alakulhatnak ki, amelyek a gazdasági és társadalmi kapcsolatok építésének új dimenziót tárhatnak fel.⁶⁰ A regionális politikák elősegítése érdekében kormányok közötti megállapodásokra is sor kerülhet, ilyen pl. a 1034/2011. (III. 3.) Kormány határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között az energiaellátás biztonságának növelése érdekében történő együttműködésről szóló megállapodásról, a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a közös államhatár mentén lévő szénhidrogén-előfordulások közös kutatásáról és kitermeléséről szóló megállapodás, valamint a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a kötelező kőolaj-

⁵⁸ A magyar regionális politikáról l. részletesen Recznitzer János: Területi politika az EU csatlakozás előtt. In Farkas Beáta – Lengyel Imre: Versenyképesség – Regionális versenyképesség. SZTE, Közgazdaság Tudományi Kar, Szeged 2000, 20. o.

⁵⁹ A horvát regionális politikáról l. részletesen V. Đulabić: Moderna regionalna politike u Hrvatskoj: stanje i šanse, Conference paper. HAZU, Zagreb 2008., Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, <http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=407> (2013.3.12.).

⁶⁰ Recznitzer: i.m. 20. o.

és kőolajtermék készletek kölcsönös tárolásáról szóló megállapodás szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról.

2. Számos regionális projekt valósult már meg Magyarországon és Horvátországban, mind a magán, mind az állami szektorban az elmúlt években, íme *néhány közülük*:

Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013 *Transnational Innovation Platform from Cropfield to Table (HUHR/1001/2.1.3/0001 sz. Inno-CropFood) Partnerség*.⁶¹ A közös kutatás, fejlesztés, innováció akcióban megvalósuló projekt a magyar-horvát határmenti régió közös K+F+I kapacitásainak a Kaposvári Egyetem, az Eszéki J. J. Strossmayer Egyetem, a Somogyi Kereskedelmi és Iparkamara valamint a Dél-Dunántúli Regionális Innovációs Ügynökség és a Horvát Élelmiszer Ügynökség közötti együttműködésen alapuló bővítéséhez járul hozzá. A projekt átfogó célja egy közös kommunikációs platform létesítése az agrár-élelmiszeripari érdekviseltek, szereplők és kutatók között a célrégió K+F+I kapacitásainak bővítése céljából. A projekteredményekből tananyagok készülnek szakközépiskolák és felsőoktatási intézmények hallgatói, oktatói számára. Megvalósítási terület: Somogy, Baranya és Osijecko-Baranjska megyék. Megvalósítás időtartama: 2011.10.01.-2013.01.31.

A Balatoni Integrációs és Fejlesztési Ügynökség Nonprofit Kft. a horvátországi Medimurska megye Fejlesztési Ügynökségével (REDEA) partnerségben 2009 júniusában pályázatot nyújtott be a Horvátország-Magyarország IPA Határmenti Együttműködési Program keretén belül meghirdetett (HUHR/0901/2.1.3.) *Az egészségturizmus szerepe Magyarországon és Horvátország határ menti térségei versenyképességének javításában* címet viselő kutatási projektre. A projekt keretében lehetőség lesz a gyógyturizmusban érintett és érdekelt horvát partnerekkel (gyógyfürdők, turisztikai vállalkozások, önkormányzatok képviselői) az együttműködés kiszélesítésére, közös tapasztalatok cseréjére, közös stratégiák létrehozására, esetleg egy regionális egészségturisztikai klaszter létrejöttének megalapozására. Célcsoportjaihoz közvetlen az egészségturizmusban dolgozó vállalkozások és alkalmazottak, helyi lakosok tartoznak, akik munkahelyük révén kapcsolódnak az egészségturizmushoz, továbbá az olyan vállalkozások, akik szállást, étkezést, vendéglátó és egyéb szolgáltatást nyújtanak és a helyi önkormányzatok, akik a településfejlesztési terveikbe felhasználhatják a projekteredm-

⁶¹ <http://www.innocropfood.hu/a-projektrol> (2013.04.14)

nyeket. A projekt sikertényezőket határoz meg az egészségturizmusban. A munka magyar oldalon elsősorban Baranya, Somogy és Zala megye egészségturisztikai desztinációinak, ezen belül is a gyógy-termál turizmus hatásainak vizsgálatára terjed ki.⁶²

Magyar-horvát Invest-Pro program: a programban a Zala Megyei Kereskedelmi és Iparkamara, a Somogyi Kereskedelmi és Iparkamara, a varasdi és a kaproncai fejlesztési ügynökség, illetve a Krizseváci Agrár Főiskola vesz részt. A 127 ezer eurós költségvetésű, 85 százalékban a határon átnyúló programok alapjából finanszírozott programban a határtérség két-két megyéjében felméri a beruházási lehetőségeket, illetve a befektetésre szánt forrásokat. Céljuk, hogy olyan turisztikai fejlesztések induljanak el a négy megyében, amelyekhez európai uniós forrásokat társíthatnak. 200 – vagyis megyénként 50 – cég, intézmény, önkormányzat és egyéb szervezet bevonásával készítenek tanulmányt a befektetési lehetőségek és fejlesztési források feltérképezésére.⁶³

*Négy évszak – Négy vásár (Four Seasons – Four Fairs (4S4F))*⁶⁴ projekt: célja a határon átnyúló üzleti kapcsolatok, vállalkozói együttműködések erősítése, az egymás országában való befektetések ösztönzése. Ennek érdekében a projekt fő tevékenysége a határ menti térségben működő horvát és magyar vállalkozások részvételének biztosítása a régió nemzetközi vállalkozói kiállításain, továbbá üzletember-találkozók szervezése. A projekt partnerek: Somogy Megyei Vállalkozói Központ Közalapítvány (vezető partner) Virovitica-podravina Megyei Fejlesztési Ügynökség, Koprivnica Város Önkormányzata, Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata.

*GPS – Alternatív munkaerő-piaci program a Dráva mentén*⁶⁵ IPA HUHR/1101/2.1.2/0006 számú projekt célja a munkaerő-piaci szereplők közti horvát-magyar kapcsolatok élénkítése. A projekt megvalósítói: Dél-Dunántúli Regionális Forrásközpont Szolgáltató Nonprofit Kft., Pécs és a Centar za poduzetnistvo, Eszék, és társult partnerek: BAMKH

⁶²http://www.balaton.hu/?page=hirek&hir_akt hely=70&hir_rovatid=244&hir_hirid=38070 (2013.04.14.)

⁶³ <http://szebbjovo.hu/hirek/magyar-horvat-hatar-menti-befektetes-lehetosegekrol-targyalnak-zalakrosan> (2013.04.14)

⁶⁴ <http://www.sonline.hu/somogy/kozelet/egy-vasar-ket-nemzet-kozosen-baracson-444785#p2>(2013.04.14.)

⁶⁵<http://www.ddrfg.hu/hu/nezetkoziegyuttmukodes/161-ipa-gps-huhr11012120006.html>(2013.04.14.)

Munkaügyi központja, Pécs. A projekt futamideje a 2013.03.01.-2014.06.30. szülő időszak.

„Együtt – Működés” munkaerő-piaci modell program a Dráva mentén (IPA UHR/1001/2.1.2./0002)⁶⁶ project segíti a két ország munkaerő-piaci szereplőinek együttműködését, a munkaerő mobilitását, a foglalkoztatáspolitikai gyakorlatok összevetését, a jó gyakorlatok átadását, újabb közös projektek létrehozását, ezzel is elősegítve a horvát partnerek EU-s csatlakozását. A projekt megvalósítói: Dél-Dunántúli Regionális Forrásközpont Nonprofit Kft., Pécs, és a kreatív fejlesztésért Egyesület, Eszék, Baranya Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja, Pécs Regionális Fejlesztési Ügynökség, Horvát Munkaügyi Központ Eszéki Kirendeltsége. A projekt időtartama 2011.06.01.-2012.09.30.

IV. Összefoglalás

Horvátország és Magyarország, mint a szomszédos országok számos közös ponton kapcsolódnak egymáshoz: közös történelem, földrajzi kapcsolat, a helyi adottságok jó ismerete, stb., ezért nagyon fontos a vállalkozások közötti szoros együttműködés a magán- és állami projektek megvalósítása érdekében az európai piacon történő versenyképesség javítása céljából. A legfontosabb lehetőségek az együttműködés biztosítására egyrészt a tőkeegyesítő társasági jogi eszközökre, másrészt a szerződési alapon működő, versenytársak közötti kooperációs hálózati együttműködés eszközeire támaszkodnak. Ezért jelen tanulmány célja a horvát és a magyar vállalkozások közötti koncentráció eseteire vonatkozó társasági jogi szabályai összehasonlítása volt, abból a célból, hogy a hatályos szabályok jelentős akadályokat gördítenek-e az együttműködés kialakítása elé. A kutatásunk alapján megállapítható, hogy a jogi eszközök mindkét országban nagyon hasonlóak, és nem jelentenek akadályokat a vállalkozások együttműködésének ösztönzésére nézve. Az is egyértelművé vált, hogy vannak ugyan sikeres példák az együttműködésre, de az ilyen példák még mindig viszonylag ritkák és kisebb jelentőségűek a gazdasági mutatók tekintetében, ami azt jelenti, hogy a határon átnyúló együttműködés lehetőségei nem kellően kihasználtak.

A regionális politika fontos szerepet játszik az együttműködés kialakításában. A regionális feladatokért felelős hatóságok felelőssége a mindkét ország számára inspiráló gazdasági környezet kialakítása. Ezek vezethetnek az uniós források jobb kiaknázásához a határ mindkét oldalán. A

⁶⁶<http://www.ddrfk.hu/hu/nezetkoziegyuttmukodes/110-ipa-co-op-huhr10012120002.html>(2013.04.14)

kutatásunk azt is bebizonyította, hogy ugyan nőtt a regionális projektek számára a magán és az állami szektorban az elmúlt években, de semmi kétségünk a felől, hogy ennél jóval több lehetne, és kellene lennie a piaci hatékonyság növelése érdekében.

A magyar és a horvát szabályozás összehasonlításából és az azokra talált példákból egyértelműen megállapítható, hogy jelenleg inkább a versenytársak közötti kooperációs hálózati együttműködések (business network) területén vannak jelentős eredmények, a vállalkozások közötti koncentráció esetében erre csak néhány példát találtunk (pl. OTP Bank és a MOL).

Kecskés András*
Zvonimir Jelinić**

A vállalati vezetők javadalmazására vonatkozó elméletek és koncepciók, különös tekintettel az Egyesült Államok és az Európai Unió fejlődési irányaira

I. Aktuális fejlődési tendenciák a vállalati vezetők javadalmazásának területén az Egyesült Államokban és az Európai Unió elemzett országaiban

Az egyre romló közgazdasági mutatók és a hitelválság hatásai még mindig nagy számban érintik a nyugati világ országait. Ebből adódóan számos álláspont ütközik, és számos kezdeményezés lát napvilágot arra vonatkozóan, hogyan fejleszthető a vállalatok felelős társaságirányítási rendszere, és ezen belül hogyan hozhatók közelebb a vállalati vezetők rövid távú anyagi érdekei azon vállalatok érdekeivel, melyek élén állnak. A részvénytársaságok a globalizált világban hatalmas befolyással rendelkeznek a nemzetállamok gazdasági teljesítőképességére és számos országban a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás legfőbb letéteményesei; tekintettel továbbá arra, hogy a pénzügyi stabilitás és a fenntartható reálgazdasági fejlődés sarokköveinek is tekinthetők. Világszerte különböző kezdeményezések és fejlődési irányok körvonalazhatók e témakörben, de a szerzők tanulmányukban elsősorban azokra az eseményekre kívánnak koncentrálni és magyarázatot adni, amelyek az olvasó számára talán a legaktuálisabbnak és egyben leglényegesebbnek tűnhetnek. Ennek megfelelően, az említett jelenségek elsősorban az amerikai „*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection*” törvény vonatkozó rendelkezéseihez és az Európai Parlament tevékenységéhez kapcsolódnak, a pénzügyi vezetők bónuszainak további korlátozásaival összefüggésben, a „*Tőkekövetelményre*” (*Capital Requirement*) vonatkozó irányelv módosításán keresztül (amely még mindig nem lépett hatályba.) Természetesen számos jogszabályi megoldás érdemelne figyelmet az *Európai Unió* tagállamaiban (például Spanyolország és Németország az újratökésített pénzügyi vezetőknek vonatkozásában bírságról, míg az Egyesült Királyság

* Dr. Kecskés András, PhD, adjunktus, Gazdasági és Kereskedelmi Jogi Tanszék, Pécs, kecskes.andras@ajk.pte.hu

** Doc.dr.sc. Zvonimir Jelinić, PhD, egyetemi docens, Polgári és Polgári Eljárásjogi Tanszék, Eszék, zvonimir.jelinic@pravos.hr

és Franciaország 50%-ig terjedő adó rátáról rendelkezett),¹ mégis a vezető tisztségviselők javadalmazása területén az Egyesült Államok és az Európai Unió tapasztalataira adott reakciók legújabb és talán legérdekesebb fejleménye a *svájci referendum* volt. Nem tévesztve szem elől a szerzők indíttatását, Horvátország és Magyarország vezető tisztségviselői javadalmazásra vonatkozó keretszabályozási rendszere is súlypontosított elemzésre kerül.

Számos helyen esett szó arról, hogy szükséges a *Wall Street-i* műveletek további szabályozása annak érdekében, hogy a Wall Street-i transzparencia és számonkérhetőség növekedjen a 2007-es pénzügyi válság kirobbanását követően. A jogi konzekvenciák, amelyek hosszas párbeszédet és vitát követően születtek azzal kapcsolatban, hogy a részvényesek számára több ellenőrzési jogot biztosítsanak a vezető tisztségviselői javadalmazás vonatkozásában a „*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*” szabályozási körében kerültek bevezetésre.² Nevezetesen, a „*Dodd-Frank Act*” módosította az 1934. évi tőkepiaci törvényt (*Securities and Exchange Act of 1934 15 U.S.C. 78n*) 14. pontját, kiegészítve azt a nyilvános társaságokra vonatkozó többletkövetelménnyel, annak érdekében, hogy közvélemény és bocsásák szavazásra a részvényesi közgyűlésen az aktuálisan kifizetett összes kompenzáció mértékét, amelyet az elnök-vezérigazgatónak (*Chief Financial Officer – CEO*), vagy vele azonos jogállásban lévő személynek folyósítottak.³ A felelős társaságirányításra vonatkozó joganyag szakmai zsargonja ezt szemléletesen „*say on pay*” (fizetésről való döntésnek) nevezi, mert a részvényesek szavazhatnak a vezetők javadalmazásáról. Egy, a *Semler-Brossy* független tanácsadó cég által 2001-ben e témakörben közzétett tanulmányban foglaltak szerint,⁴ az amerikai társaságok többsége 2012-re bevezette a „*say on pay*” intézményét, méghozzá jelentős részvényesi támogatottság mellett. Ezzel együtt is meg kell állapítanunk, hogy az álláspontok igencsak megoszlanak a „*say on pay*”

¹ L. W. De Jong: Library Briefing – Regulating bankers’ bonuses. Library of the European Parliament 28/02/2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130487/LDM_BRI\(2013\)130487_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130487/LDM_BRI(2013)130487_REV1_EN.pdf) (2013.05.16.).

² The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. Pub.L. 111-203, H.R. 4173. A teljes szöveg elérhető: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ203/content-detail.html> (2013.05.16.).

³ L. Sec. 953. of the Dodd-Frank Act, Executive compensation disclosures.

⁴ 2012 Say on pay Results from September 5 2012, <http://www.semlebrossy.com/> (2013.05.16.).

intézményének tekintetében. Példának okáért elterjedt álláspont, hogy bizonyos körülmények között a testületi irányítás hatékonyabb döntéshozatalt eredményezhet a személyes döntésnél, *Bainbridge (University of California – UCLA)* álláspontja szerint, de tény hogy az Egyesült Államok vállalatainak kötő erővel nem rendelkező éves „*say on pay*” szavazása a vezető tisztségviselői javadalmazási megállapodásokról megnehezítheti a nyilvános társaságok gyakorlati működését, nevezetesen az igazgatótanács irányítási autoritását.⁵

Ezzel párhuzamosan, bizonyos európai országok – ahogy korábban erről már szó esett –, úgy döntöttek, hogy csak az állami tőkeemelésben részesült pénzüzetek vezetői bónuszainak problémakörét oldják meg, de különböző kezdeményezésekkel az Európai Unió szintjén is találkozhatunk arra vonatkozóan, hogy általánosságban is határt szabjanak a pénzüzetek vezetői bónuszainak. A legutóbbi ilyen kezdeményezés az Európai Parlament döntéséhez kapcsolódik, amely a *Tőkekövetelményre vonatkozó irányelv (Capital Requirements Directive – CRD IV Package)*⁶ legújabb módosítása a „*bankár-bónuszok*” limitálása érdekében, amelynek eredményeként a bónuszok a fizetés mértékéig szoríthatók le. Ez a határozat, mely korábban a Tanáccsal egyeztetésre és elfogadásra került, 2014 januárjában válik érvényessé. Utóbbi egyébiránt a londoni bankárok és brit tisztviselők által élesen ellenezett határozatnak számított, de túlszárnyalták őket a többi EU tagállam által leadott szavazatok.

Fontos megemlíteni, hogy a „*bankár-bónuszokon*” kívül az EU tisztviselői elhivatottak voltak egy kötőerővel nem rendelkező szabályozási keretrendszer felállításával kapcsolatban más tőzsdén jegyzett társaságokra vonatkozóan.⁷ Noha ez a keretszabályozás ajánlási szintű szabály-

⁵ Mindkét elméletre vonatkozóan I. S. M. Bainbridge: Is „Say on Pay“ Justified?, <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/regulation/2009/2/v32n1-6.pdf> (2013.05.19.).

⁶ Több információ a CRD IV Package témakörében elérhető itt: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm (May 18, 2013). L. még Annex 1 of the previous Directive 2010/76/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 amending Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC.

⁷ L. Commission recommendation fostering an appropriate regime for the remuneration of directors of listed companies (2004/913/EC), Commission Recommendation on the role of non-executive or supervisory directors of listed companies and on the committees of the board (2005/162/EC) etc. Még több

anyag, mégis elmondható hogy hasznosan járul hozzá a tagállami szintű szabályozás és a tagállami kódexek fejlesztéséhez és ezáltal elősegíti, hogy minden piaci érintett számára transzparenssebbé váljon a javadalmazás rendszere.

Az eddigi talán legérdekesebb felvetések ebben az évben a vezető tisztviselői javadalmazás tekintetében az Európai Uniót kívül, de ahhoz igen közel születtek – az *Európai Szabad Kereskedelmi Társulás (EFTA)* egy tagállamában, Svájcban. A svájci szavazók támogatták a referendumot a botrányos mértékű vállalati vezetői javadalmazások ellen 2013 márciusában (*Eidgenössische Volksinitiative „gegen die Abzockerei”*), annak érdekében, hogy bevezetésre kerülhessenek a nemzetközi gyakorlatban már alkalmazott korlátozások, figyelmen kívül hagyva, hogy az üzleti szféra arra figyelmeztetett: ez alááshatja az ország befektetőbarát imázsát.⁸ A referendumot a svájci szavazók közel 68%-a támogatta, melynek eredményeképpen a Szövetségi Alkotmány módosítására kerül sor, aminek értelmében eltiltják a nyilvánosan működő társaságokat a belföldön és külföldön eddig fizethető *lelépési-pénzek* folyósításától. Emellett minden évben az éves részvényesi közgyűlésen a részvényesek szavaznak az igazgatótanács összesített javadalmazásáról, a társaság alapszabályának pedig rendeznie kell a társaság által a vállalati vezetők számára folyósítható járadékok, hitelek és kölcsönök, bónuszok, külső megbízások, részvételi tervek és a menedzseri munkaszerződések időtartamának kérdését.⁹ Az említett határozat kötelező erővel bír majd. A szóban forgó előírások megsértése büntetőjogi következményekkel jár.¹⁰ Az *Economist* című magazin epés megjegyzése szerint az új alkotmánymódosítás számos társaságot arra ösztönöz majd, hogy távozzanak az országból, a magas rangú vállalati vezetők (az itt használt angol nyelvű zsargon szerint „*fat cats*” – *kövér macskák*) ugyanis nem jönnek Svájcba csak azért, hogy síeljenek.¹¹

információ, vonatkozó dokumentáció és magyarázat itt: http://ec.europa.eu/internal_market/company/directors-remun/ (2013.05.19.).

⁸ L. the New York Times, „Swiss Voters Approve a Plan to Severely Limit Executive Compensation”, March 3, 2013.

⁹ Lásd teljes szöveg a kezdeményezésről elérhető itt: http://en.wikipedia.org/wiki/Swiss_referendum_%22against_rip-off_salaries%22m (2013.05.18.).

¹⁰ L. Art. 95.3(d) of the initiative.

¹¹ L. Executive pay. Fixing the fat cats, the Economist March 9-15, 2013.

II. Az elméleti háttérrel

Az Egyesült Államokban az 1990-es években a vállalatvezetői javadalmazás mértéke és összetétele erőteljesen átalakult. Az ez idő tájt tapasztalható erőteljes növekedést a menedzsment javadalmazásában *Charles Himmelberg*,¹² *R. Glenn Hubbard*,¹³ illetve *Kevin J. Murphy* és *Jan Zabochnik*¹⁴ elemzéseik során a *kiemelkedő igazgatói képességek iránti megnövekedett kereslettel* magyarázták.¹⁵ A magunk részéről mégis úgy gondoljuk, hogy kétségbe vonható, hogy a szóban forgó mértékű növekedésre bármilyen racionális magyarázatot találhatunk.

A modern vállalatvezetői javadalmazás gyakorlatának felvázolása akkor lehetséges, ha megvizsgáljuk a terület elméleti háttérét is. Az Egyesült Államokban komoly elméleti és tudományos háttér jött létre annak igazolására, hogy egyes javadalmazási csomagok, valamint az azokban fellelhető különböző komponensek hogyan tudják elősegíteni a vállalatok hatékonyságát és érték növekedését a menedzsment megfelelő ösztönzésén keresztül. Az erre vonatkozó kutatások alapját a *megbízó-megbízott elmélet*¹⁶ jelenti, amely több megközelítési lehetőséget is kínál számunkra. Ez az elmélet ugyanis a menedzsment javadalmazásának két eltérő, egymással versengő, ugyanakkor általában párhuzamosan is jelenlévő jellegzetességét hangsúlyozza. Egyik részről a javadalmazás megjelenhet, mint az *irányítási költségek*¹⁷ ellenszere (vagyis az ún. *optimális szerződés-elmélet*, vagy más elnevezéssel *kartávolságból tárgyalás modellje*). Másik részről a *menedzseri hatalom* nézőpontja jelentheti a kiindulási pontot, amelynek alapján a javadalmazást *irányítási költségként* kell kezelni.¹⁸ A tulajdonosi struktúra és a társaság irányításának szétválasztása ugyanis olyan feltételeket teremt, amelyek alapján a részvényesek és a mindenkori menedzsment érkei elághazhatnak. Így

¹² Charles Himmelberg, a Goldman Sachs globális befektetési kutatója.

¹³ R. Glenn Hubbard, a pénzügyek és gazdaság professzora az amerikai Columbia Business School-on.

¹⁴ Jan Zabochnik, Queen's University, Kingston, a Gazdasági Tanszék professzora.

¹⁵ L. P. C. Himmelberg – R. G. Hubbard: Incentive Pay and the Market for CEO's: An Analysis of Pay-for-Performance Sensitivity., <http://ssrn.com/abstract=236089> (2000) (nem publikált, Columbia Business School). L. még K. J. Murphy – J. Zabochnik: Managerial Capital and the Market for CEO's., <http://www-ref.usc.edu/~kjmurphy/CEOCapital.pdf> (2004) (nem publikált).

¹⁶ Principal-Agent Theory

¹⁷ Az ún. agency-cost.

¹⁸ Lásd A. A. Berle – C. G. Means: The Modern Corporation and Private Property. Macmillan, New York 1932. 4-5. ol.

az érdekek eltéréséből adódó konfliktusok feloldása érdekében szükséges az optimális javadalmazási struktúra megállapítása.¹⁹

Érdekes megközelítés a javadalmazás elméletének vonatkozásában az úgynevezett *behaviorista*, vagyis magatartástudományi megközelítés (behavioral approach). Ez az új nézőpont nem a hagyományosnak tekinthető *megbízó-megbízott elméleten alapul*, hanem egy alternatív *pszichológiai* nézőpontra. E nézőpont szerint a *CEO* teljesítményét sokkal inkább befolyásolja önbecsülése és hírneve, mint a pénz ösztönző ereje.²⁰ A vállalati vezetők túlzott magabiztossága olyan irreálisan optimista elvárásokhoz vezethet, amelyet az elemzők hajlamosak készpénznek venni, miáltal magától értetődő kiindulópontot jelenthet számukra a későbbiekben. A menedzsment teljesítményének a későbbiekben már ez jelenti a mércét, ugyanis kénytelenek szembesülni a rájuk visszaható, de irreális mértékben megnövekedett elvárásokkal.²¹ A megközelítés az elszabaduló javadalmazási tételek hátrányos hatásait sem hagyja figyelmen kívül. A fizetésekben jelentkező nagy különbségek ugyanis demoralizálhatják a munkaerő kevésbé jól kereső hányadát, továbbá alááshatják a kollegialitást és a csapatmunkát. Ez végül a termelékenység és az üzleti eredmények visszaesését eredményezi. Emellett a befektetőkben kételyeket támaszthat a felelős társaságirányítás gyakorlatának vonatkozásában, mivel az eltúlzott javadalmazási megállapodások és kifizetések mértéke a társaságok éves profitjához mérten is magasnak mondható napjainkban. Ezáltal sérül a befektetői bizalom is, márpedig a tőkepiacok működése ezen alapul.²²

A fent ismertetett elméletek közül tanulmányunk csak a *menedzseri hatalom* elméletét kívánja részletesen kifejteni. A szerzők vélekedése szerint ugyanis a megnövekedett menedzseri hatalom napjaink javadalmazási botrányainak kulcstényezője.

Az úgynevezett menedzseri hatalom elmélet a fentebb említett optimális szerződés elméletnek mintegy ellenpontját képezi. Arra hívja fel a figyelmet, hogy a javadalmazási struktúrák megkomponálásának háttéré-

¹⁹ L. S. M. Bainbridge: Book Review: Lucian Bebchuk & Jesse Fried, *Executive Compensation: Who Decides? – Pay Without Performance: The Unfulfilled Promise of Executive Compensation*. *Texas Law Review* 2005. 83. sz. 1621. o.

²⁰ L. Bainbridge: i.m. 1632-1633. o.

²¹ L. T. A. Paredes: *Too Much Pay, Too Much Deference: Behavioral Corporate Finance, CEO's, and Corporate Governance*. *Florida State University Law Review* 2005. 2. sz. 711. o.

²² T. A. Paredes: i.m. 712-713. o.

ben húzódó szándék nem más, mint leplezni azok költségeit és minimalizálni a közfelháborodást.²³ Ennek a nézőpontnak a megalkotása és továbbfejlesztése Lucian Arye Bebchuk,²⁴ Jesse Fried²⁵ és David Walker²⁶ professzorok nevéhez fűződik. Álláspontjuk szerint a vállalatvezetői javadalmazási megállapodás nem jelenti a vállalat *irányítási költségeihez* kapcsolódó problémák ellenszerét. Éppen ellenkezőleg, e megállapodásokkal kapcsolatban jelentkező problémák pontosan ugyanolyan természetűek, mint amelyeket megoldani szándékozik.²⁷ A *menedzseri hatalom elmélet* szerint a részvényesek elfogadták az egyre növekedő menedzseri javadalmazást (vagy legalább is beletörődtek abba), tehát a vállalati vezetők ösztönzésének eszközét látják benne. Ennek azonban komoly járulékos költségei vannak, amely felveti a kérdést, miszerint az ilyen ösztönzés megéri-e a hozzá kapcsolódó költségeket? Az elmélet támogatói felismerték az ellentmondást, vagyis azt a jelenséget, hogy a növekvő javadalmazás korántsem párosul hasonló mértékű teljesítménnyel. Sőt a gyakorlati tapasztalatok visszaigazolni látszanak, hogy a javadalmazásba fektetett összegek nem feltétlenül térülnek meg a részvényesek számára a menedzsment értékteremtő tevékenysége révén. Az elmélet nem hagyja figyelmen kívül azt a jól érzékelhető törekvést sem, amelynek alapján a vállalati vezetők maximálják javadalmazásukat, sőt ennek érdekében nem riadnak vissza attól sem, hogy befolyásukat latba vessék. Megfigyeléseikből az elmélet követői azt a következtetést vonták le, hogy a vállalati vezetői javadalmazási szerződésekben lehetőség szerint el kell választani a jutalmazás szempontjait a teljesítmény szempontjaitól. Így az elmélet rávilágít az „erős menedzserek” törekvéseire, akik széles mozgásteret élveznek, miáltal befolyásolhatják saját javadalmazási csomagjuk feltételeit. Ezt minden bizonnyal meg is teszik, oly módon is, hogy *leplezik javadalmazásuk* bizonyos elemeit.

²³ L. L. A. Bebchuk – J. M. Fried: Pay Without a Performance – The Unfulfilled Promise of Executive Compensation. Harvard University Press, Cambridge 2004. 13-15. o.

²⁴ Lucian A. Bebchuk, a Harvard Egyetem jog, gazdaság és pénzügyek professzora, és a Harvard jogi tagozatán a Corporate Governance Program igazgatója.

²⁵ Jesse M. Fried, a californiai Berkeley Egyetem jogászprofesszora.

²⁶ David I. Walker, a Bostoni Egyetem Jogi Karának professzora.

²⁷ L. Bainbridge: i.m. 1624. o.

Ezzel próbálják enyhíteni a társadalom és a média kíváncsiságát és tompítani a kritikák életét.²⁸

Az elmélet természetesen nem állítja azt, hogy a menedzsment tagjai minden esetben arra törekednének, hogy ki is használják e javadalmazás-kiterjesztő lehetőségeket. Nem állítja azt sem, hogy e magatartásnak kizárólagos szerepe lenne a javadalmazás kialakításában. Ugyanakkor rávilágít arra, hogy a függetlennek kikiáltott igazgatótanács tagjai nem teljesen függetlenek. Ezt azzal is alátámasztják, hogy a *CEO* általában befolyást gyakorol az igazgatótanács tagjainak megválasztására, valamint ő a társadalmi kapcsolatok letéteményese is. Ez azt eredményezi, hogy az igazgatótanácsok tagjai támogatják a *CEO*-t abban, hogy álláspontját keresztülvigye.²⁹ Ez abból adódik, hogy az amerikai társaságok esetében a *CEO* gyakran számottevő befolyással rendelkezik az igazgatótanács tagjainak kinevezésére, ezért az igazgatóknak a továbbiakban érdekük lesz, hogy fenntartsák vele a jó kapcsolatot. Ez javíthatja esélyüket az újraválasztásra. Az empirikus bizonyítékok igazolni látszanak,³⁰ hogy azok az igazgatótanács-tagok, akik a *CEO* közvetlen munkakörnyezetében dolgoznak, *lojalitást* tanúsítanak az irányába és ragaszkodást saját pozíciójuk irányába.

Az elmélet hangsúlyozza, hogy az eddigi elemzések viszonylag csekély figyelmet fordítottak olyan javadalmazási elemekre, melyek ugyanakkor jelentős súlyt képviselnek a menedzsment javadalmazásának területén. Ilyennek tekinthetjük különösen azokat a kifizetéseket, amelyeket a menedzserek bizonyos ütemezés szerint kapnak, például a kedvező kölcsönöket,³¹ a nyugdíjakat és más késleltetett javadalmazási eszközöket, valamint mellékjövedelmeket.³²

²⁸ L. K. J. Murphy: Explaining Executive Compensation: Managerial Power vs. the Perceived Cost of Stock Options. University of Chicago Law Review, 2002 nyár. 847. o.

²⁹ L. Murphy: i.m. 851-852. o.

³⁰ L. Bainbridge: i.m. 1625. o.

³¹ A vállalati felsővezetőknek nyújtott kölcsönöket a 2002. évi Sarbanes-Oxley Act kifejezetten tilalmozza. Ez természetesen a piaci viszonyoknál kedvezőbb vállalati kölcsönökre vonatkozik. A hitelezéssel foglalkozó pénzintézetek a szokásos piaci kondíciók alapján akadály nélkül hitelezhetnek saját tisztségviselőik számára.

³² Vö. Ercsey Zsombor – Szilovics Csaba: Innovation in Tax Systems. In Szellemi tőke, mint versenyelőny; avagy a tudásmenedzsment szerepe a versenyképességben című konferencia CD kiadványa. Lifelong Learning Magyarország Alapítvány – Selye János Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Komárno 2010.

Összefoglalásképpen megállapíthatjuk, hogy az elmélet támogatói szerint a részvényáron alapuló javadalmazás adott esetben támogatható lehet ugyan, de a menedzsment könnyen megtalálhatja a módját annak, hogy saját javára befolyásolja az opciós-megállapodásokat. Így ezek lényegesen eltérnek az optimális megállapodási modellől, amelyet – elméletben – egymástól független felek kötnének. Az eltérés természetesen a menedzsment javát szolgálja, nem a részvényesekét.³³

Mindezekre tekintettel, az elmélet arra a következtetésre jut, hogy a menedzsment *de facto* saját maga határozza meg a javadalmazását. Ebből azonban álláspontjuk szerint nem következik automatikusan, hogy a juttatások mértéke teljesen ellenőrizetlen marad, esetleg elszabadul. Ez ellen hat az a racionális felismerés is, hogy amennyiben a vállalat vezetése túlzott mértékű javadalmazást (például egy kimondottan nagymértékű opciót) juttatna saját magának, az akár a társaság részvényeinek árfolyamcsökkenését is okozhatná. Ekkor ugyanis az opció gyakorlásával párhuzamosan felléphetne a *részvény-felhigulásnak* nevezett jelenség, mely csökkentheti az egy részvényre jutó eredményt. A túlzott javadalmazás azért sem tekinthető optimálisnak a befektetők nézőpontjából, mert az erre fordított eszközök is az ő nyereségük rovására (tehát az osztalék alapjából) kerülnek levonásra. Emiatt a növekvő nagyságrendek aggodalmat ébreszthetnek. A vállalat vezetése érdekelt abban, hogy az részvény-árfolyamokat optimális szinten tartsa, ami segíthet egy esetleges ellenséges felvásárlás (*hostile takeover*) esélyeinek csökkentésében is. Alacsonyabb árfolyam esetében a társaság kitettsége is növekszik a vállalatfelvásárlások veszélyeinek irányában, ami az aktuális menedzsment pozíciójának elvesztésével is fenyegethet. Éppen ezért a javadalmazás optimális szinten tartásával célszerű megóvni az árfolyamot, míg a túlzott mértékekből eredő befektetői aggodalmak ennek éppen az ellenkezőjét eredményezhetik.³⁴

Az elmélet kritikusai vitatják, hogy a vállalati vezetők hatalma kiterjedne arra, hogy saját javadalmazásukat korlátok nélkül állapíthassák meg. Szerintük ugyanis a menedzsment érdekelt reputációjának és munkahelyének fenntartásában, emiatt nem csak kerülheti, de kerülnie is *kell* az olyan jutalmazást, ami közfelháborodást válthat ki. A kiemelt befek-

³³ L. Bebchuk – Fried: i.m. 16. o. L. még B. Holmstrom: Pay Without Performance and the Managerial Power Hypotesis: A Comment. The Journal of Corporation Law 2005 nyár 703. o.

³⁴ L. R. A. Booth: Executive Compensation, Corporate Governance, and the Partner Manager. University of Illinois Law Review 2005. 1. sz. 285. o.

tetők, mint például az intézményi befektetők és nyugdíjalapok véleménye kiemelt jelentőséget nyer ezen a téren. Ezek az intézményi befektetők akkor is önmérsékletre kényszeríthetik a vezetőket, ha az igazgatótanácson belüli ellenőrző funkciók éppen gyengélkedő tendenciát mutatnak. Ennek illusztrálása céljából érdemes felidéznünk a *New Yorki Értéktőzsde* egykori CEO-jának, *Richard Grasson*nak esetét. Ő ugyanis olyan mértékű oppozícióval találta magát szemben javadalmazási kondícióinak köszönhetően, hogy a kialakult felháborodás miatt le kellett mondania a pozíciójáról.³⁵

Arra vonatkozóan, hogy a menedzsment javadalmazása kapcsán elkerülje a közvélemény és a befektetők felháborodását, nyilvánvalóan a legegyszerűbb mód az lenne, ha önmérsékletet tanúsítana a javadalmazás tekintetében. Ennek gyakorlati érvényesülését azonban *Bebchuk*, *Fried*, és *Walker* professzorok vitatják, mi pedig a gyakorlatot ismerve nem igen tehetünk más, mint egyetértünk velük. Nézőpontjuk szerint a menedzsment inkább átstrukturálja juttatásait, végeredményben leplezi, valamint kevésbé áttekinthetővé teszi azokat. Ez pedig hozzájárul ahhoz, hogy a javadalmazási struktúrák nem csupán nagyságrendjeikben rugaszkodnak el a kívánatos mértékektől, de kevésbé áttekinthetőek, és kevésbé igazodnak a társaság által elérni kívánt célokhoz is. Ez szakszerűtlenséget eredményez, deformálja a kifizetések rendszerét. Utalnunk kell arra is, hogy a befektetők irányában a *rendkívül magas javadalmazást* csak a hasonlóan *rendkívüli hozamok* indokolhatják. Így a menedzsment ihletet kaphat arra, hogy *rendkívül* kockázatos tranzakciókon keresztül megvalósuló részvényár-maximálásba kezdjen.

Az ellentét feloldása céljából kerülhet alkalmazásra egy *külső javadalmazási tanácsadó (consultant)*. Az általa adott szakvélemény tompíthatja a kritikákat, legitimitást adhat a megnövelt összegű javadalmazásnak. Függetlenségük ugyanakkor – mint a vállalatirányítás amerikai képviselői szerint a *gatekeeperek* függetlensége általában – megkérdőjelezhető.³⁶ Korábban ugyanis már kifejtettük, hogy a *gatekeeperek* mind a 2002-es *dotcom válság*, mind pedig a 2007-es *suprime válság* folyamán elvtelen lojalitást tanúsítottak a vállalatok menedzsmentjének irányában. Ez pedig komolyan hozzájárult a vállalatok valós helyzetének elleplezéséhez, és a befektetők veszteségeihez.

³⁵ L. Paredes: i.m. 705-706. o.

³⁶ L. Lucian Arye Bebchuk – Jesse M. Fried – David I. Walker: *Managerial Power and Rent Extraction in the Design of Executive Compensation*. University of Chicago Law Review 2002. nyár 789-791. o.

Az eddig elmondottakon túl lényeges szempont, hogy egy vállalati vezető presztízsét, megbecsülését *metaforizálja*, tükrözi javadalmazásának mértéke. Éppen ezért nem meglepő, hogy egyik *CEO* sem szeretne átlag alatti fizetést kapni. Ehelyett nyilvánvalóan az átlagot meghaladó juttatásokat követel magának. Ehhez kapcsolódik, hogy a vállalat vagyoni helyzetéről is jelzést ad, hogy a vezetőinek hogyan alakul a javadalmazása. Miután a javadalmazás jelentős hányada napjainkban teljesítményorientált (vagy annak kikiáltott) jogcímeiken történik, ezért egyetlen társaság sem teszi ki magát annak a kockázatnak, hogy átlag alatti javadalmazást nyújtson a vezetőinek. Ezt ugyanis a média képviselői és az elemzők egy gyengébb teljesítmény következményének, a vállalat elégtelen eredményeinek tulajdoníthatnák. Így a *CEO* – viszonylagosan mérsékeltebb – javadalmazásában a gyenge teljesítmény szankcióját látják, nem pedig egy követendő (előremutató) javadalmazási politikát. Ezért az igazgatók javadalmazása az Egyesült Államokban (és globális léptékekben) emelkedő tendenciát mutat.³⁷

Megkérdőjelezhető ugyanakkor, hogy indokolható-e több tíz- vagy akár százmillió dolláros vezetői javadalmazás, még abban az esetben is, ha a személyes *CEO* tevékenysége számottevően javítja a vállalat hatékonyságát. Az ilyen mértékű kifizetések több százszor haladják meg az átlagos munkavállalói béreket, így jelentős teret engednek a közfelháborodásnak. Az összehasonlítás vonatkozásában utalnunk kell arra, hogy – noha a tendencia globális – mégsem hagyható figyelmen kívül, hogy az európai, illetve az ázsiai menedzserek jelentősen alacsonyabb díjazásban részesülnek, mint amerikai társaik.³⁸ Amennyiben tekintetbe vesszük, hogy Európában a koncentrált részvénytulajdon erős tulajdonosi felügyeletet eredményez (ami együtt jár az igazgatóság és a menedzsment hatalmának csökkenésével), ez komoly érvet jelent az elmélet alátámasztására. Ennek alapján a mi álláspontunk sem lehet más, mint hogy közvetlen összefüggés tapasztalható a felsővezetők javadalmazása és hatalma között. Erre utal az is, hogy napjainkra az Egyesült Államokban tapasztalható gyengélkedő tulajdonosi kontroll (a plurális részvénytulajdonból eredően) együtt jár a vállalati vezetők hatalmának növekedésével és javadalmazásuk sosem látott mértékeivel is.

³⁷ L. J. J. Smuckler: The SEC's Rule Changes Regarding CEO Compensation Disclosure: Predicted Effects Using the Optimal Contracting and Managerial Power Theories. *The Corporate Governance Law Review* 2007. 2. sz. 123. o.

³⁸ L. Paredes: i.m. 707. o.

III. A vállalati vezetők javadalmazása Horvátországban és Magyarországon – a hatályos szabályozási keretek

Horvátország ebben az évben az Európai Unió teljes jogú tagjává vált. A vezetői javadalmazás még mindig a szerződési szabadság elvén nyugszik és csak kisebb részben szabályozott terület, amely a *társasági törvény* alapelveiben, valamint a *Zágrábi Tőzsde és a Horvát Pénzügyi Szolgáltatásokat Felügyelő Ügynökség „Felelős Társaságirányítási Kódexében”*³⁹ nyer szabályozást, emellett a *Horvát Képesített Felügyelőbizottsági Tagok Szervezete (HUCNO)* által kibocsátott ajánlásban, melynek címe: *„Ajánlás a vállalati vezetők és a részvénytársaságok ügyvezető igazgatóinak javadalmazásáról.”*⁴⁰

Mielőtt eljutnánk azokhoz a rendelkezésekhez, amelyek kimondottan a javadalmazásra vonatkoznak, tekintetbe kell vennünk, hogy a horvát jogban a vezetői javadalmazás koncepcióját indirekt módon befolyásolják a horvát társasági törvény alapvető rendelkezései. A 272. § általános kötelezettséget ír elő a felügyelő bizottsági tagok számára, hogy a társaság legjobb érdekei szerint járjanak el; a 252. § kimondja, hogy a vezetők megfelelő gondossággal kötelesek eljárni. Mindez általános értelemben azt jelent, hogy a vállalati vezetőknek mindig a vállalat érdekében és annak hasznára kell eljárni. Annak ellenére, hogy az említett rendelkezések alapvető célja, hogy a társaság elkerülje a rossz üzleti döntéseket követő kártérítési igények kockázatát, az is elmondható, hogy hatással vannak a vállalati vezetők megközelítésére annak tekintetében, hogyan álljanak hozzá a kockázatvállalás kérdésköréhez és hogyan maximalizálják bevételeiket meghatározott kompenzációs sémák keretein belül. A horvát jogban ezek a rendelkezések kötelező erejűek, így nem zárhatók ki belső megállapodással. Egyértelmű továbbá, hogy a szóban forgó rendelkezések nem kifejezetten a javadalmazás témakörére vonatkoznak, hanem olyan gondossági mércét állítanak fel, amelyet a gondatlanság valamennyi esetével szemben alkalmazni lehet a vállalatirányításban. Ehhez járul, hogy a vonatkozó részletszabályozás szerint a vállalati vezetők tevékenysége nem minősül gondatlannak, ha a rendelkezésükre álló információk birtokában alapos okkal feltételezhették, hogy a társaság érdekében járnak el.

³⁹ A Kódex elérhető itt: <http://www.hanfa.hr/uploads/20101223131200.pdf> (2013.05.18.).

⁴⁰ L. <http://www.hucno.hr/preporuke-o-nagradjivanju-clanova-uprave.aspx> (2013.05.18.).

Ami a horvát társasági törvényt illeti,⁴¹ a törvény 247. §-a szabályozza a legalapvetőbb elvet a menedzsment tagjai javadalmazásának vonatkozásában. E fontos rendelkezés előírja, hogy az egyes igazgatósági tagok teljes járandóságának kiszámításában (fizetés, a társaság profitjából való részesedés, költségtérítések, biztosítási prémium kifizetése, jutalékok és más bevételek) a felügyelő bizottságnak gondosan ellenőriznie kell, hogy a teljes bevétel mértéke arányban áll-e az igazgatótanács tagjának munkájával, illetve a társaság gazdasági helyzetével. Egy ilyen kétértelmű rendelkezés érzékelhetően nagy mozgásteret hagy a felügyelő bizottságnak, hogy minden adott helyzetben eldönthesse milyen mértékű illetmény áll arányban az elvégzett munkával, illetve a társaság helyzetével.

Ezzel együtt, a törvény rendelkezéséhez nagymértékben hozzátett egy opcionális alkalmazhatóságú ajánlás, amely figyelemre méltó részét képezi a *HUCNO ajánlásainak* (Ajánlás a vállalati vezetők és a részvénytársaságok ügyvezető igazgatóinak javadalmazásáról, a továbbiakban ajánlás). Ez annak köszönhető, hogy a javadalmazás alapelveire, rendszerére, fix és változó elemeire, rövid- és hosszú távú jellegére, speciális jellegére, valamint a társasági profitból történő részesedés esetére (stb.) vonatkozó rendelkezései kellően kimunkáltak és megfelelő összhangban állnak a jogszabályokkal, a társasági törvénnyel, a horvát *corporate governance* kódex rendelkezéseivel és az EU ajánlásaival.

A HUCNO ajánlásai szintén kiemelik, hogy a részvényesi közgyűlés javadalmazásról és költségtérítésről hozott határozatának az éves pénzügyi beszámolón és a vállalat helyzetéről szóló jelentésen kell alapulnia. Más szóval, az *ajánlás* mögött meghúzódó szándék nem más, mint hogy a javadalmazás mértékét az igazgatók teljesítményéhez és ahhoz a gazdasági kontextushoz kösse, amelyben a társaság működik. A gyakorlatban ez azt jelenti, ahogyan arra az *ajánlás* rá is mutat, hogy a javadalmazásnak pontosan tükröznie kell a munkára fordított időt, az eredményeket és az igazgatók tapasztalatát, valamint megfelelő ösztönzést kell biztosítani ahhoz, hogy összhangba hozza az igazgatók érdekeit a társaság érdekeivel.⁴² Szintén az *ajánlás*ba foglalt javaslat, hogy minden javadalmazásnak két részből kell állnia: 1) fix elemek, amelyek nem változtathatók és nem függenek az üzleti eredményektől, hacsak azok

⁴¹ Companies Act, Narodne novine, NN 111/1993, 34/1999, 121/1999, 52/2000, 118/2003, 107/2007, 146/2008, 137/2009, 111/2012, 125/2011

⁴² L. az ajánlás 3.6. szabályát.

nem összeegyeztethetetlenek a fix kifizetéssel, valamint a 2) amelyeket az adott üzleti évben elért üzleti eredmények alakítanak.⁴³

Nehéz megmondani, hogy a vállalatok milyen mértékben követik a HUCNO említett ajánlásait. A *Horvát Pénzügyi Szolgáltatásokat Felügyelő Ügynökség (HANFA)* jelentésében közzétett adatoknak megfelelően 2011-ben a társaságok túlnyomó többsége nem tette közzé, hogy az igazgatótanács tagjai milyen javadalmazásra tettek szert, még ha egyáltalán elfogadásra is került ehhez hasonló, *javadalmazás közzétételére vonatkozó politika*.⁴⁴

A *Zágrábi Tőzsde* és a *Horvát Pénzügyi Szolgáltatásokat Felügyelő Ügynökség Felelős Társaságirányítási Kódexének* (a továbbiakban *kódex*) javadalmazásról és annak rendszeréről szóló szabályai nagyon hasonlítanak a fent említett HUCNO ajánlásokra, azzal az eltéréssel, hogy a részvényopciók és a hasonló instrumentumok, amelyek a hosszú távú ösztönzést célozzák, kimondottan említésre kerülnek abban a részében, amely a menedzsment tagjainak javadalmazási rendszerével foglalkozik.⁴⁵ A *kódex* rendelkezéseinek megfelelően, az igazgatósági és felügyelő bizottsági tagok javadalmazásának valamennyi formáját, beleértve az opciókat és más előnyöket is, tétélesen, személyes lebontásban közzé kell tenni a vállalat éves beszámolójában. Ennek indoka természetesen az, hogy az üzleti életben biztosításra kerüljön a transzparencia és a részvényesek, befektetők és más érintettek hozzájussanak az üzleti döntéseikben nélkülözhetetlen, hasznos információkhoz.

A gazdasági recesszió a horvát kormányt arra készítette, hogy rögzítse a javadalmazást, határozatot hozva a fizetések és más kifizetések megszorításáról az állami befolyás alatt álló társaságok elnökeinek és menedzsmentjének vonatkozásában.⁴⁶ A határozat egyik legutóbbi módosítása megengedte egy speciális javadalmazás kifizetését az igazgatósági tagok részére, amelyeknek elindult az újraszervezési programja, még

⁴³ L. az ajánlás 3.7. szabályát.

⁴⁴ Tekintettel arra, hogy a HANFA Jelentése nem elérhető az interneten, az elérhető másodlagos forrás: H. Horak – K. Dumančić: Board remuneration and independence – where is Croatia. A ppt elérhető: <http://web.efzg.hr/dok/PRA/kdumancic//Horak%20Duman%C4%8Di%C4%87.pdf> (2013.05.19).

⁴⁵ L. a kódex 6.3.1. számú szabályát.

⁴⁶ Határozat az igazgatósági elnökök és tagok fizetésének és más kifizetéseinek korlátozásáról (Odluka o utvđivanju plaća i drugih primanja predsjednika i članova uprava trgovačkih društava, NN 83/2009.). Később ez a határozat számos alkalommal módosításra került (l. NN 3/2011, 3/2012, 46/2012, 22/2013).

akkor is, ha a vállalat nem tudta elkerülni a veszteségeket. Ez utóbbi rendelkezés az úgynevezett „*aranyjéőernyő opciók*” helyett született, amelyek olyan megállapodások, amelyek előzetes opciós megállapodások keretében jelentős előnyöket garantálnak az igazgatósági tagok részére arra az esetre, ha a szerződésüket felmondják.⁴⁷ A *Gazdasági Minisztérium* érvelése szerint a vonatkozó számítások alátámasztják, hogy a rendelkezés hatására a kifizetések mértéke alacsonyabb lesz, mint az „*aranyjéőernyő opciók*” időszakában.

Az elmondottak tükrében egyértelművé válik, hogy több különböző megközelítés egyszerre került alkalmazásra. Amíg a privát szférában működő társaságok szabadon dönthetnek javadalmazási politikájukról és a menedzsment tagjaival kötött szerződésekről, addig az állami tulajdonban lévő vállalatok esetében (melyek nagy számban képviseltetik magukat a horvát részvénytársaságok között) a kormány a szoros szabályozás mellett döntött. Természetesen nem elégséges, ha reményeinket kizárólag a társasági törvény azon rendelkezéseibe vetjük, amelyek kimondják, hogy a menedzsment tagok javadalmazásának teljes összegét a társaság eredményeivel kell összekötni, mert ezek nem garantálják sem a rossz irányítási gyakorlat, sem a túlzott kockázatvállalási hajlam általános elkerülését.

Magyarországon a vonatkozó polgári és társasági jogszabályok szerint a vezető tisztségviselők javadalmazásának koncepciója lényegében szintén a szerződési szabadság alapelvein nyugszik.⁴⁸ Ugyanakkor a *Budapesti Értéktőzsde (BÉT) Felelős Társaságirányítási Ajánlásai* ajánlási szintű szabályozási környezetet biztosítanak azáltal, hogy az angolszász országok és az EU legjobb üzleti gyakorlatára vonatkozó ajánlásait a magyar szabályozási környezetbe transzplantálják.

A *BÉT Felelős Társaságirányítási Ajánlásai 3.4. pontja* értelmében az igazgatósági (vagy igazgatótanács) tagoknak javadalmazási bizottságot kell létrehozniuk, a közgyűlés felhatalmazása alapján. A javadalmazási

⁴⁷ L. Határozat az igazgatósági elnökök és tagok fizetésének és más kifizetéseinek korlátozásáról módosításáról (NN. 46/2012) együtt egy válasszal egy kérdésre, melyet Dragutin Lesar képviselő tett fel a gazdasági miniszternek a menedzsment szerződésekből származó egyes jogosultságok vonatkozásában. (Az anyag elérhető itt: www.vlada.hr/hr/content/download/220133/.../43.%20-%2033.3.pdf, (2013.05.19.).

⁴⁸ Vö. Ercsey Zsombor: Az Szja- és az Áfa-szabályozás igazságossága a magyar adórendszerben. PhD értekezés, Pécs 2013. 76-77. o., http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Vedes/Ercsey/ercsey_nyilv_ertekezes.pdf (2013.07.08.).

bizottság szerepe nem más, mint segíteni az igazgatóság (igazgatótanács) munkáját abban, hogy meghatározza a vállalati vezetők, felügyelő bizottsági tagok és menedzserek javadalmazásának alapelveit.

Az elmúlt időszakban két technika forradalmasította a javadalmazás területét az Egyesült Államokban, majd nyert teret világszerte. Egyrészt a *teljesítményalapú javadalmazás*, másrészt – ehhez kapcsolódóan – az *opciókkal történő jutalmazás*, az ösztönző részvényopciók.⁴⁹ A nagyvállalatok javadalmazási politikájának alapelvét jelenti napjainkban a javadalmazás összekapcsolása a teljesítménnyel. A tendencia tetten érhető a *BÉT Felelős Társaságirányítási Ajánlásában* is. Az ajánlás ugyanis kiemeli, hogy a javadalmazás megállapításánál figyelembe kell venni a tagok feladatait és a felelősségük mértékét. Szintén tekintetbe kell venni, hogy a társaság milyen mértékben érte el célkitűzéseit és milyen a gazdasági, pénzügyi helyzete.⁵⁰

A részvény-opciók növekvő szerepe, az alkalmazásukkal elérhető javadalmazás magas szintje, e sémák összetett volta és alkalmazásuk egyes kockázatai jogosan vetik fel annak kérdését, hogy a társaság mely szerve gyakorolja a felügyeletet az opció-alapú juttatások felett? Emiatt gondoljuk szükségesnek néhány releváns társaságirányítási kódexek szabályozásának áttekintését ebben a vonatkozásban.

A *BÉT Társaságirányítási Ajánlásai* alapján a részvény alapú javadalmazási konstrukciók esetében a közgyűlés hagyja jóvá e rendszerek elemeit, valamint az igazgatóság (igazgatótanács) és a felügyelő bizottsági tagok esetében a tényleges juttatások mértékét is. A menedzsmenttagok esetében a tényleges juttatások mértéke már nem közgyűlési, hanem igazgatósági (igazgatótanács) hatáskör. Az ajánlás fontos szerepet szán a részvényesek információs jogainak megfelelő biztosítására. Ennek köszönhetően rendelkezései javasolják, hogy a szavazást megelőzően a részvényesek számára részletes tájékoztatást kell adni a részvényalapú javadalmazási konstrukciókról (azok esetleges változásáról) illetve ennek költségvonzatairól. A javadalmazásra szánt részvények forrását szintén be kell mutatni. A részvény alapú javadalmazási rendszerek esetében előzetes közgyűlési jóváhagyás szükséges a javadalmazási megállapodás vonatkozó részeinek megállapításához. Az ajánlás javasolja azt is, hogy a társaság az igazgatóság (igazgatótanács), a felügyelő

⁴⁹ L. J. G. Hill: Regulatory Responses to Global Corporate Scandals. Wisconsin International Law Journal 2005. 3. sz. 408. o.

⁵⁰ L. Budapesti Értéktőzsde, Felelős Társaságirányítási Ajánlások 2.7.1., http://www.bet.hu/data/cms61378/FTA_080516.doc (2013.03.08.).

bizottság és a menedzsment javadalmazási rendszerét olyan módon alakítsa ki, hogy azok a társaság, és rajta keresztül a részvényesek stratégiai érdekeit szolgálják.⁵¹

A javadalmazással kapcsolatos részvényesi jogok gyakorlásának és a nyilvánosság kontrolljának elengedhetetlen feltétele tehát az úgynevezett *javadalmazási jelentés* közzététele. Ezt az alapelvet a legtöbb társaságirányítási ajánlás is szem előtt tartja. A *BÉT Felelős Társaságirányítási Ajánlásainak* vonatkozó rendelkezései alapján a vállalat tájékoztatást készít a tulajdonosok számára, amelyet a közgyűlés elé kell terjeszteni. Ebben be kell mutatni a vezető tisztségviselők és a menedzsment egyes tagjainak díjazását, vagyis az ajánlás a teljes egyéni nyilvánosságra hozatal megvalósítását szorgalmazza. A javadalmazási bizottság gondoskodik az évente közzétételre kerülő javadalmazási nyilatkozat elkészítéséről.⁵²

IV. Konklúzió

A vezetői javadalmazásnak arányban kell állnia egyrészt a vállalat által felmutatott teljesítménnyel, másrészt a vezetők egyéni teljesítményével. Ennek ellenére a vezetői javadalmazás egyre növekvő tendenciái ráirányították a figyelmet a megkérdőjelezhető gyakorlatra és az etikai háttér hiányára. Ahhoz, hogy megfelelő biztosítékok álljanak rendelkezésre és hogy a részvényesi- és közérdek egyaránt biztosításra kerüljön, az alkalmazott legjobb gyakorlatnak is megfelelő elméleti háttéren kell alapulnia. Emiatt a vonatkozó főbb teóriák – és összevetésük a vállalatiirányítási gyakorlattal – igen fontosak.

Amíg az Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában a fentebb vázolt „*say on pay*” döntés nem kötelező erejű, addig úgy tűnik, hogy a legtöbb európai állam egyre több erőfeszítést tesz azért, hogy korlátozzák a vezető tisztségviselők javadalmazásának eddigi mértékét, nem csak a pénzintézetek, hanem más üzletágakat megjelenítő vállalatok esetében is. Számos országban megtettek már ennek érdekében számos lépést, az Európai Unióban pedig további korlátozások várhatók a bankszférában a „*bankár bónuszok*” tekintetében, a folytatódó hitelválság eredményeként.

⁵¹ Budapesti Értéktőzsde, Felelős Vállalatirányítási Ajánlások 2.7.4, http://bet.hu/data/cms61378/FTA_121201.doc (2013.03.08.)

⁵² Felelős Vállalatirányítási Ajánlások 3.4.5.

Komanovics Adrienne*
Nives Mazur Kumrić**

Környezet és emberi jogok európai regionális szemszögből

I. Bevezetés

Az 1972. évi stockholmi konferencia óta a környezetvédelem jelentős fejlődésen ment keresztül.¹ A jogalkotás szintjét tekintve rendkívül sok nemzetközi egyezmény született a témában.² Hasonlóképp, az Európai Unió környezetvédelmi standardjai, amelyek jelenleg a legszigorúbbak közé tartoznak, évtizedes fejlődés eredményei.³ Bár a nemzetközi közösség egyre nagyobb jelentőséget tulajdonít a környezetvédelem kérdésének, a szabályok kikényszerítése már nem mutat hasonló eredményeséget.

Az emberi jogok és a környezetvédelem több ponton is érintkezik. Először is, a különféle nemzetközi és regionális emberi jogi egyezményekben szereplő emberi jogokat közvetlenül is befolyásolják a negatív környezeti tényezők. A mérgező gázok, az erős zajhatás, a vibráció káros hatással van az élethez való jogra, a magán- és családi élethez, valamint a lakhatáshoz való jogra, továbbá a tulajdonhoz való jogra. Másodsorban, a káros környezeti tényezők elleni küzdelemben fontos szerephez jutnak bizonyos eljárási jogok, mint pl. az információhoz való hozzáférés, a döntéshozatalban való részvétel, valamint a környezeti ügyekben való

* Dr. Komanovics Adrienne LL.M, PhD, egyetemi docens, Nemzetközi és Európai jogi Tanszék, Pécs, komanovics.adrienne@ajk.pte.hu

** Doc.dr.sc. Nives Mazur Kumrić LL.M, PhD, egyetemi docens, Nemzetközi Jogi Tanszék, Eszék, nives.mazur.kumric@pravos.hr

¹ A környezetvédelmi jogról l. pl. P. Sands – J. Peel – A. Fabra – R. MacKenzie: Principles of International Environmental Law. Cambridge University Press, Cambridge 2012., E. Fisher: Environmental Law: Text, Cases & Materials. Oxford University Press, Oxford 2013.

² L. pl. az ECOLEX honlapot, amelyet a FAO, az IUCN és UNEP közösen üzemeltet, <http://www.ecolex.org/start.php>, vagy a University of Oregon weboldalát (IEA), <http://iea.uoregon.edu/page.php?file=home.htm&query=static>.

³ L. pl. a fenntartható fejlődés és környezeti integráció elvének beemelését az EU környezeti politikájába és az EU alapító szerződéseibe. Horváth Zsuzsanna: Greening of Production and Consumption: Towards Sustainability in the EU Integrated Product Policy. In Veronica Rebreanu (eds.): Sustainability – Utopia or Reality? Babes Bolyai University – Sfera Juridica, Cluj-Napoca 2010. 143-173. o. L. még N. de Sadeleer: Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases. Nordic Journal of International Law 2012. 81. sz. 39-74. o.

igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés. Harmadszor, a környezet védelme igazolhatja bizonyos emberi jogok korlátozását, így pl. kellő alapul szolgálhat a tulajdonhoz való jog korlátozásához.⁴

Az emberi jogok érvényesülése pozitív hatással van a környezetre, másrésről az emberi jogok tényleges élvezésének előfeltétele az egészséges, ökológiailag ép és biztonságos környezet.⁵ Az emberi jogi jogvédőket és a környezeti aktivistákat összeköti a közös cél: az államok fenntartott joghatóságának csökkentése. Ennek ellenére bizonyos ellentét figyelhető meg a két csoport között: a környezetvédők azt hányják a jogvédők szemére, hogy ez utóbbiak szerint az emberi jogok a legfontosabbak, azaz az emberi jogok és az emberi faj elsőbbséget élveznek más fajokkal és az ökológiai folyamatokkal szemben; a környezet csak annyiban értékes, amennyiben az embereknek hasznára van. A környezetvédők ezt az álláspontot nem tudják elfogadni; szerintük az emberi lényeket nem lehet az őket körülvevő környezettől elkülönülten szemlélni, avagy a környezet fölött állónak tekinteni; minden faj ugyanolyan védelemben kell, hogy részesüljön.⁶

Jelen tanulmány arra kíván rávilágítani, hogy az emberi jogok rendszere mennyiben képes választ adni a környezeti problémákra. A tanulmány megvizsgálja, hogy a nemzetközi jog biztosítja-e egy bizonyos minőségű környezethez való emberi jogot. Ennek során először röviden áttekinti, hogy a környezethez való jog miként jelent meg – kifejezett rendelkezések, avagy más, kapcsolódó jogok révén – az univerzális vagy regionális emberi jogi szerződésekben, majd felsorakoztatja és elemzi a környezethez kapcsolható emberi jogokat. Az ezt követő rész az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatát elemzi, köztük a környezeti tárgyú magyar és horvát jogeseteket is. Végül, a kutatás háttéréül szolgáló projektnek megfelelően a tanulmány ismerteti a Horvátország és Magyarország közötti kapcsolatokat, különös tekintettel a környezetvédelmi kétoldalú szerződésekre.

⁴ Council of Europe: Manual on Human Rights and the Environment. Council of Europe, Strasbourg 2012. 7-8. o. (a továbbiakban Council of Europe Manual).

⁵ A. Fabra – N. A. F. Popović: Lawmaking in the United Nations: The UN Study on Human Rights and the Environment. Review of European Community & International Environmental Law. 1994. 197. sz., Council of Europe Manual 30. o.

⁶ Az antropocentrikus megközelítés kritikáját l. pl. C. Redgewell: Life, The Universe and Everything: A Critique of Anthropocentric Rights. In A. Boyle – M. R. Anderson (eds.): Human Rights Approaches to Environmental Protection. Clarendon Press, Oxford 1996.

II. A környezethez való jog a nemzetközi emberi jogi szerződésben

A nemzetközi környezetvédelmi jog kevés jogorvoslati lehetőséget nyújt a negatív környezeti hatások károsultjainak. Mivel a nemzetközi környezetvédelmi jog nem biztosít egyéni jogokat, a környezethez való jog nem jelenik meg a környezeti tárgyú szerződésben: azok állami kötelezettségeket tartalmaznak, és nem biztosítanak jogokat az állam területén élő egyéneknek vagy ott működő érdekcsoportoknak. Hasonlóképp, néhány kivételtől eltekintve, az emberi jogi szerződések nem tartalmazzák az ép, csendes és egészséges környezethez való jogot.⁷ Ennek ellenére számos polgári, politikai, gazdasági, szociális és kulturális jog élvezetének előfeltétele a környezet megfelelő állapota. Ez a kapcsolat kellő alapot szolgáltat arra, hogy az emberi jogok felhasználhatók legyenek a környezeti problémák kezelésére. E tekintetben az alábbi emberi jogok jöhetnek számításba: az élethez való jog; az egészséghez és a megfelelő életszínvonalhoz való jog, ideértve az élelmezést, ruházkodást és lakhatást; a családi élethez és magánélethez való jog; a tulajdonhoz való jog; a kultúrához való jog; a diszkrimináció tilalma; az önrendelkezési jog; valamint a megfelelő (egészséges) és kedvező munkakörülményekhez való jog.

Jelen fejezet bemutatja a környezethez való jogot kifejezetten tartalmazó emberi jogi szerződéseket, ezt követően pedig azon anyagi és eljárási jellegű jogokat, amelyeket közvetett környezeti jogoknak is lehet nevezni.

1. Tiszta és egészséges környezethez való jog: kifejezett rendelkezések

*Az Ember és Népek Jogainak Afrikai Chartája*⁸ volt az első emberi jogi szerződés, amely tartalmazta az emberi jogok *harmadik generációját* is. A 24. cikk értelmében minden *népnek* joga van a fejlődéséhez kedvező,

⁷ F. Francioni: *International Human Rights in an Environmental Horizon*. *European Journal of International Law*. 2010. 21. sz. 41-55. o.; S. Fiorletta-Leroy: *Can the Human Rights Bodies be Used to Produce Interim Measures to Protect Environment-Related Human Rights*. *Review of European Community & International Environmental Law*. 2006. 15. sz. 66. o.

⁸ Nairobi, Kenya, 1981. június 28. (hatályba lépés: 1986. október 21.), <http://www.achpr.org/instruments/achpr/>

általánosan kielégítő környezethez.⁹ Megemlítendő, hogy a kollektív jogok alanyai a népek. Ekként a környezethez való jog a „nép” meghatározásától, valamint általában véve a harmadik generációs jogok kikényszeríthetőségétől függ.¹⁰ További problémát jelent a végrehajtási mechanizmus hiányossága: az afrikai rendszer monitoring szabályai nem túlságosan fejlettek. Bár a Charta lehetővé teszi, hogy az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bizottsága olyan bejelentéseket is megvizsgáljon, amelyek nem a Chartában részes államoktól származnak,¹¹ az egyének csak akkor fordulhatnak az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bíróságához, ha a kérelmező olyan országból származik, amely egy külön nyilatkozattal elismerte a Bíróság joghatóságát egyéni kérelmek vizsgálatára.¹² A 2013. márciusi állapot szerint csak hat ország tett ilyen nyilatkozatot.¹³

*Az Amerikai Emberi Jogi Egyezményt kiegészítő San Salvadori Jegyzőkönyv*¹⁴ 11. cikke értelmében mindenkinek joga van az egészséges környezethez, továbbá a Részes Államok elősegítik a környezet védelmét, megőrzését és fejlesztését. A rendelkezés megfogalmazásából kiviláglik a két bekezdés közötti alapvető különbség: az első bekezdés emberi jogi nyelvezetet használ, a második bekezdés viszont állami kötelezettség-

⁹ A Chartában szereplő többi kollektív jog: a népek egyenlőségéhez való jog; a népek önrendelkezési joga; a javakkal és természeti erőforrásokkal való szabad rendelkezés joga; a gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődéséhez való jog; a nemzetközi békéhez és biztonsághoz való jog (19-23. cikk).

¹⁰ A fenntartható fejlődésről I. pl. a 2002. évi johannesburgi világkonferenciát, és az ott elfogadott dokumentumokat, pl. Johannesburg Declaration on Sustainable Development, A/CONF.199/20, 4 September 2002, <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm>; Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, A/CONF.199/20, 4 September 2002, <http://www.un-documents.net/jburgpln.htm>.

¹¹ Az Afrikai Charta 55. cikke.

¹² Az Ember és Népek Jogainak Afrikai Chartájához fűzött, az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bíróságának felállításáról szóló Jegyzőkönyv (1998) 5. cikk (3) bek., 34. cikk (6) bek.

¹³ Ezek az országok az alábbiak: Burkina Faso, Ghána, Malawi, Mali, Ruanda, és Tanzánia. A Bíróság első ítéletét 2009-ben hozta. A 2012. júniusi állapot szerint 24 kérelem érkezett a Bírósághoz, amelyből 12 esetben már döntést hozott (a honlapot ekkor frissítették utoljára). L. <http://www.african-court.org/en/index.php/about-the-court/brief-history>. A jogesetek listája megtalálható az alábbi weboldalon: <http://www.african-court.org/en/index.php/2012-03-04-06-06-00/list-cases>.

¹⁴ Az Emberi Jogok Amerikai Egyezményének a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogokról szóló Kiegészítő Jegyzőkönyve (San Salvadori Jegyzőkönyv). Aláírás: 1988; hatályba lépés: 1999, <http://www.oas.org/juridico/english/signs/a-52.html>.

ként fogalmazza meg a környezet védelmét. Az egészséges környezethez való jog tényleges megvalósulását azonban korlátozza a Jegyzőkönyv *soft law* nyelvezete,¹⁵ csakúgy, mint a monitoring rendszer hiányossága.¹⁶

2. Tiszta és egészséges környezethez való jog közvetett elismerése/védelme

Habár csak néhány emberi jogi dokumentum tartalmazza kifejezetten az egészséges környezethez való jogot, az más emberi jogokból is levezethető, illetve azokba beleérthető.¹⁷ Tevékenységük során az emberi jogi szerződések által létrehozott fórumok igazán találékonyak voltak abban, hogy miként lehet az emberi jogokat a környezet védelmének szolgálatába állítani. Több anyagi szabály is szorosan kötődik a környezethez való joghoz, de emellett az eljárási jellegű jogok ugyanilyen hasznosnak, vagy talán még hasznosabbnak bizonyulhatnak a jog gyakorlásában és kikényszerítésében. Ennek ellenére, a környezethez való jog kifejezett védelme átfogó, széles körű és hatékony kereteket jelentene, továbbá elősegítené a környezeti károk megelőzését.¹⁸

¹⁵ A Jegyzőkönyv 1. cikke értelmében az Emberi Jogok Amerikai Egyezményének jelen kiegészítő jegyzőkönyvében részes államok kötelezik magukat, hogy nemzeti szinten, vagy más államokkal való együttműködésben – különösen a gazdaság és technika területén – rendelkezésükre álló erőforrások arányában és fejlettségi fokuknak megfelelően olyan intézkedéseket hoznak, amelyek fokozatosan, a nemzeti törvényhozásnak megfelelően biztosítják a jelen Jegyzőkönyvben elismert jogok teljes élvezetét.

¹⁶ A Jegyzőkönyv 19. cikke pusztán állami jelentéstételi kötelezettséget ír elő, azaz nem biztosít egyéni panaszjogot. Magánszemélyek tehát nem vihetik ügyüket az Amerikaiaközi Bizottság vagy Bíróság elé. A 19. cikk (7) bekezdése értelmében azonban a Bizottság általa szükségesnek vélt észrevételeket és ajánlásokat tehet a Jegyzőkönyvben biztosított gazdasági, szociális és kulturális jogok helyzetéről.

¹⁷ M. Fitzmaurice – J. Marshall: *The Human Right to a Clean Environment – Phantom or Reality? The European Court of Human Rights and English Courts Perspective on Balancing Rights in Environmental Cases.* *Nordic Journal of International Law* 2007. 76. sz. 105. o.

¹⁸ *Asia Pacific Forum, Human Rights and the Environment. Final Report and Recommendations. The 12th Annual Meeting of the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions.* Sydney, Australia, 24-27 September 2007. 30. o.

2.1. Anyagi jogok

Az egészséghez való jog természetesen magában foglalja az egészséges környezet fogalmát. Az egészség megőrzésére irányuló állami kötelezettség kiterjed az azt befolyásoló környezeti tényezőkre is. Az egészséghez való jog számos emberi jogi szerződésben megtalálható, így például a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában (GSZKJE, 1966), a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetések minden formájának kiküszöböléséről szóló egyezményben (1979), és a gyermek jogairól szóló egyezményben (1989).¹⁹ A GSZKJE 12. cikke értelmében az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát arra, hogy a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintjét élvezze. E cikk meghatározza a jog teljes megvalósítása érdekében szükséges állami intézkedéseket, amelyek magukban foglalják a környezet és az ipar egészségügyének minden vonatkozását, valamint a megbetegedések megelőzését, gyógyítását és ellenőrzését. Ezen univerzális szerződések mellett több regionális szerződés is tartalmazza az egészséghez való jogot.²⁰

A megfelelő életszínvonalhoz való jog, ahogy az a GSZKJE 11. cikkében szerepel, magában foglalja a megfelelő élelemhez, ruhához és lakáshoz való jogot, továbbá az életkörülmények folyamatos javításához való jogot. A megfelelő életszínvonalhoz való jog további fontos összetevője a vízhez való jog, mint az életben maradás egyik legalapvetőbb feltétele.²¹

¹⁹ A legfontosabb emberi jogi szerződések szövege az alábbi oldalakon érhető el:
<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreTreatiesen.pdf> és

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/newCoreTreatiesen.pdf>. Az emberi jogok univerzális védelméről I. a Strenghening University Cooperation Osijek–Pécs (SUNICOP) projekt keretében kidolgozott tananyagot. A. Komanovics: Protection of human rights at the universal level. Pécs – Osijek 2012. 45. o.

²⁰ L. az Európai Szociális Chartát és a Módosított Európai Szociális Chartát (mindkét szerződésben a 11. cikk), az Afrikai Chartát (16. cikk), valamint az Amerikai Emberi Jogi Egyezményt kiegészítő San Salvadori Jegyzőkönyvet (10. cikk).

²¹ L. a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának 2002. évi 15. sz. általános kommentárját a vízhez való jogról (a GSZKJE 11. és 12. cikke; E/C.12/2002/11, 20 January 2003), a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának 12. sz. általános kommentárját (4. bekezdés) a megfelelő élelemhez való jogról (a GSZKJE 11. cikke). L. még Szappanyos Melinda: Enforcement of the Human Right to Water through the Universal Periodic Review. Kyungpook National University Law Journal 2012. 40. sz. 777-806. o.

A kulturális jogok és az őslakosok jogai két tekintetben is kapcsolódnak a környezethez való joghoz. Egyrészt a környezetpusztulás hátrányosan hat az őslakosok hagyományos életvitelére, így a vadászatra, halászára, és a földek használatára. Ekként például az őslakosok által lakott esőerdőkben történő fakitermelés veszélyezteti e népek egészségét, kultúráját és fennmaradását. Másrészt, az őslakosok hagyományos életvitelére és létfenntartásukkal kapcsolatos tevékenysége szintén fenyegeti a környezetet.²² Ebben az összefüggésben a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 169. számú egyezménye így rendelkezik: Az érintett népek fennmaradáshoz szükséges gazdasági és a hagyományos tevékenységét, mint vadászat, halászat, csapdába ejtés és gyűjtögetés, kultúrájuk megőrzésének, valamint gazdasági függetlenségük és fejlődésük fontos tényezőjeként kell elismerni.²³ Az őslakos népek jogairól szóló ENSZ nyilatkozat értelmében lépéseket kell tenni a káros környezeti, gazdasági, társadalmi vagy spirituális hatások mérséklésére.²⁴ Az Emberi Jogi Bizottság kisebbségi jogokkal kapcsolatos *monitoring* tevékenysége során elismerte, hogy

„a [kisebbségi] kultúra számos formában megnyilvánul, ideértve a földterületek használata által jellemzett egy bizonyos típusú életformát, különösen az őslakos népek esetében. Ez a jog olyan hagyományos tevékenységeket foglal magában, mint például a halászat vagy a vadászat, továbbá a jogszabályok által védett területeken való lakás jogát.”²⁵

A privát szférához való jog tárgyi hatálya számos érdeket lefed, így a magánéletet, a családi életet, továbbá az otthon és a levelezés védelmét. Ezekben belül a magánélet koncepciója magában foglalja a személyi sérthetetlenséget, amely az Európai Emberi Jogi Bíróság értelmezésében kiterjed az olyan környezeti veszélyekkel szembeni védelemre, mint pl.

²² Asia Pacific Forum 13. o

²³ A független államokban élő őslakos és törzsi népek jogairól szóló Egyezmény 23. cikke, elfogadás: Genf, 1989. június 27., hatályba lépett: 1991. szeptember 5.

²⁴ 32. cikk; Res. 61/295 of 13 September 2007.

²⁵ Communication No. 167/1984 (Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada), views adopted on 26 March 1990; Communication No. 197/1985 (Kitok v. Sweden), views adopted on 27 July 1988. L. még az Emberi Jogi Bizottság 23. számú általános kommentárját a kisebbségek jogairól; CCPR/c/21/Rev1/Add.5, 7. bek. L. még L. Heinämäki: Protecting the Rights of Indigenous Peoples – Promoting the Sustainability of the Global Environment? International Community Law Review 2009. 11. sz. 3-68.

a zaj, a szagok vagy a szennyezés. Következésképp a környezeti tényezők relevánsak lehetnek a magánélet védelme szempontjából.²⁶ Végül a munkához való jogot kell megemlíteni a közvetett környezeti jogok listájában, amennyiben az magában foglalja a biztonságos és egészséges munkakörülményekhez való jogot.²⁷

2.2. Eljárási jogok

Vitathatatlan, hogy gyakran az eljárási jogok hatékonyabbnak és rugalmasabbnak bizonyulnak a környezeti jogok biztosításában, mint az előző részben említett jogok.²⁸ Az anyagi jogok, így különösen a környezeti károkkal szembeni védelemhez való jog teljes körű érvényesülését elősegítik az olyan eljárási jogok, mint az információhoz való hozzáférés, a tisztességes eljáráshoz való jog, a döntéshozatalban való részvétel joga, és a hatékony jogorvoslathoz való jog.²⁹ E jogok annyira fontosak, hogy a nemzetközi emberi jogi szerződésekben szereplő eljárásjogi garanciákon túl az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága egy speciális szerződést dolgozott ki a témában. A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló ENSZ-EGB egyezmény (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény)³⁰ környezeti ügyekben különféle eljárási jogokat biztosít a nyilvánosság (személyek és szervezetek) számára. Az Egyezmény három pilléren nyugszik: az első pillér értelmében valamennyi részes fél biztosítja, hogy a hatóságok környezeti információ kérése esetén azt a nyilvánosság rendelkezésére bocsátják (környezeti információhoz való hozzáférés). A nyilvánosság részvételéről szóló második pillér két fontos elven alapul: a részvétel biztosítása a döntéshozatal korai fázisában, valamint a részvétel hatékonyságának garantálása. Az igazságszolgáltatáshoz való

²⁶ L. Harris – M. O’Boyle – C. Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights. Oxford University Press, London 2009. 367. o. L. még alább, a III. részben szereplő jogeseteket.

²⁷ A GSKJE 7. cikke.

²⁸ Fitzmaurice – Marshall: i.m. 106. o.

²⁹ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségmánya 14., 19. és 25. cikke; az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6., 10. és 13. cikkei, valamint az Amerikai Emberi Jogi Egyezmény 8., 13. és 23. cikkei.

³⁰ 1998. június 25-én fogadták el Aarhusban (Århus), 2001. október 30-án lépett hatályba.

hozzáférésről szóló harmadik pillér az Egyezmény legkevésbé kidolgozott része.³¹

III. Regionális aspektus: az Európai Emberi Jogi Bíróság környezeti tárgyú esetjoga

1. Bevezetés

Az elmúlt 20-25 évben a Bíróságnak gyakran kellett foglalkoznia környezeti tárgyú ügyekkel, pl. zajszennyezés, ipari szennyezés, erdőirtás és városfejlesztés, mi több a passzív dohányzás tárgyában is. Az első ilyen esetek a repülőtéri zajszinttel voltak kapcsolatosak.³² Figyelemmel a zajártalom csekély voltára, és a zajszint csökkentésére irányuló állami intézkedésekre, az esetek többségében a Bíróság úgy találta, hogy a nemzeti hatóságok kellő egyensúlyt biztosítottak az állam gazdasági jóléte és a kérelmezők otthonhoz, valamint magán- és családi életéhez fűződő joga között.

A következő esetsorozat a szomszédos zajokhoz kapcsolódik, amelynek forrása pl. éjszakai klub, nagy forgalmú út, szénbánya és gyár, vagy bevásárlóközpont volt.³³ A legtöbb esetben a Bíróság arra a következte-

³¹ Fitzmaurice – Marshall: i.m. 107. o. L. még az Országhatáron Átterjedő Környezeti Hatások Vizsgálatáról szóló, Espoo-ban (Finnország) 1991. február 25-én aláírt Egyezményt. Az Egyezmény 2. cikkének (2) és (6) bekezdése szól a nyilvánosság részvételéről és a konzultációról. L. <http://www.unece.org/env/eia/eia.html> és <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/conventiontextenglish.pdf>.

³² L. Arrondelle v. UK, application no. 7889/77, admissibility decision of 15 July 1980; Powell and Rayner v. UK, application nos. 9310/81, judgment of 21 February 1990; Hatton v. UK, application no. 36022/97, judgment of 8 July 2003; Flamenbaum and others v. France, application nos. 3675/04 és 23264/04, judgment of 13 December 2012. A Hatton ügyről I. H. Post: Hatton and Others: Further clarification of the ‘indirect’ individual right to a healthy environment. *Non-State Actors & International Law*. 2002. 2. sz. 259-278.; H. Post: The Judgment of the Grand Chamber in Hatton and Others v. the United Kingdom or: What is left of the ‘indirect’ right to a healthy environment? *Non-State Actors & International Law*. 2004. 4. sz. 135-157. o.

³³ L. pl. Moreno Gomez v. Spain, application no. 4143/02, judgment of 16 November 2004; Deés v. Hungary, application no. 2345/06, judgment of 9 November 2010; Mileva and others v. Bulgaria, application nos. 43449/02 és 21475/04, judgment of 25 November 2010; Dubetska and others v. Ukraine, application no. 30499/03, judgment of 10 February 2011; Zammit Maempel and

tésre jutott, hogy a zaj beavatkozást jelent a kérelmező magán- és családi életébe, és megvalósítja a 8. cikk sérelmét. A Bíróságnak foglalkoznia kellett még az ipari szennyezés kérdéskörével is: a bepanaszolt gyárak, tevékenységek és események között találhatunk ipari hulladékot feldolgozó üzemet, műtrágyát előállító vegyi gyárat, az arany kinyerésére cianidos lúgozásos eljárás engedélyező hatósági engedélyt, metánrobbanást egy szemétdombon, hatalmas acélöntödét, hulladékkezelő gyár kibocsátását, vagy kőbányát.³⁴ A korábbiakhoz hasonlóan, a Bíróság az esetek többségében megállapította a 8. cikk, vagy akár éppen a 2. cikk sérelmét is.³⁵

A *Hamer* ügyben, amelyben a kérelmezők az irányadó erdészeti szabályok megsértésével építkeztek, ezért a házat le kellett bontani, a Bíróság nagyon egyértelmű nyelvezetet használt.

„[...] bár az Egyezmény egyetlen rendelkezése sem védi kifejezetten a környezetet általában véve, [...] napjaink társadalmában egyre fontosabbá válik a környezet védelme [...] A környezet védelmét a nyilvánosság, és ebből kifolyólag a nemzeti hatóságok is állandóan és folyamatosan figyelemmel kísérik. A pénzügyi kötelezettségek és még egyes alapvető jogok, mint pl. a tulajdonjog sem élvezhetnek elsőbbséget környezetvédelmi megfontolásokkal szemben, különösen akkor, ha az állam jogszabályokat alkotott e tárgykörben. Ebből kifolyólag a nemzeti hatóságok felelnek azért, hogy szükség esetén ténylegesen fellépjenek, és biztosítsák a környezet védelme érdekében elfogadott szabályok hatékonyságát.”³⁶

others v. Malta, application no. 24202/10, judgment of 22 November 2011; Pawlak v. Poland, application no. 29179/06, judgment of 12 October 2011.

³⁴ L. pl. Lopez Ostra v. Spain, application no. 16798/90, judgment of 9 December 1994; Guerra and others v. Italy, application no. 14967/89, judgment of 19 February 1998; Taskin and others v. Turkey, application no. 46117/99, judgment of 10 November 2004; Öneriyildiz v. Turkey [GC], application no. 48939/99, judgment of 30 November 2004; Fadeyeva v. Russia, application no. 55723/00, judgment of 9 June 2005; Giacomelli v. Italy, application no. 59909/00, judgment of 2 November 2006; Martinez Martinez and María Pino Manzano v. Spain, application no. 61654/08, judgment of 3 July 2012.

³⁵ L. az Öneriyildiz v. Turkey ügyet.

³⁶ *Hamer v. Belgium*, 79. pont; a hivatkozások kihagyva. Application no. 21861/03, judgment of 27 November 2007

Tekintettel a Bíróság szavaira és a környezeti problémák iránti egyre nagyobb érzékenységre, a kérdéskör feltehetőleg állandó jelleggel a Bíróság napirendjén marad.

2. Deés v. Magyarország

A *Deés v. Magyarország* ügyben a zajártalom a kérelmező utcájában rendkívüli módon megnövekedett forgalomból adódott. Az ügy tényei a következőekben foglalhatók össze. Miután a kérelmező községéhez közeli autópálya fizetőssé vált, 1997 elejétől kezdve Alsónémediben jelentősen megnövekedett az átmenő forgalom. Míg korábban a tehergépjárművek az autópályát vették igénybe, a díj bevezetését követően kerülő útként azt az utcát használták, ahol a kérelmező lakott. A kormány több intézkedést is bevezetett a környezeti ártalmak csökkentésére,³⁷ így például az eredetileg kimagasló díjakat némileg mérsékelték, majd az autópályában való állami tulajdonszerzést követően 2002-ben matricarendszert vezettek be, amely további jelentős mértékben csökkentette a díjakat. A kormány további lépéseket is tett a környezeti ártalmak korlátozása céljából: körforgalmú csomópontokat építettek, közlekedési lámpákat állítottak fel, 40 km/h sebességkorlátozást vezettek be az éjszakai órákra, valamint megtiltották a 6 tonnánál nagyobb össztömegű tehergépjárművek áthajtását. Azonban a kérelmező szerint e szabályok betartását nem ellenőrizték.

A nemzeti bíróságok előtti eljárásban a bíróság által kirendelt szakértő megállapította, hogy a zajszint magasabbnak bizonyult a jogszabályban megengedettnél, ennek ellenére ez nem idézhette elő a kérelmező lakóházában bekövetkezett anyagi károkat. Másképp fogalmazva, a bíróság nem találta bizonyítottnak a nagy forgalom és a lakóházban keletkezett repedések közötti ok-okozati összefüggést, és ekként arra a következtetésre jutott, hogy a nemzeti hatóságok kellőképp egyensúlyozták az egymással versengő érdekeket.³⁸

Az EJEB előtt a kérelmező azt állította, hogy az erős gépjárműforgalom okozta zaj, rezgés, légszennyezés és szaghatás miatt repedések jelentek meg a háza falán, ekként az csaknem lakhatatlanná vált, és ezzel sérült a 8. cikkben biztosított joga. Habár a jelen tanulmány szempontjából ez kevésbé lényeges, a kérelmező állítása szerint az elhúzódo bírósági eljárás miatt sérült a 6. cikkben szereplő tisztességes tárgyaláshoz való joga is.

³⁷ 7. és 19-20. bek.

³⁸ 9-13. bek.

Az első kérdés az volt, hogy a panasz a 8. cikk alkalmazási körébe tartozik-e. A Bíróság visszautalt az eddigre már kikristályosodott esetjogára, és kifejtette, hogy a magán- és családi élet, valamint a lakás védelméhez való jog magában foglalja a magánélet minőségének és a lakás békés élvezetének tiszteletben tartásához való jogot; ekként a zaj, légszennyezés, szagok és hasonló beavatkozások megvalósíthatják a 8. cikk sérelmét.³⁹ A *Deés*-ügyben nem arról volt szó, hogy a magyar hatóságok beavatkoztak volna a kérelmező magánéletébe, hanem arról, hogy elmulasztották megakadályozni, hogy harmadik személyek megsértsék a kérelmező magánéletéhez fűződő jogát.⁴⁰

Kétségtelen, hogy a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörrel rendelkeznek az úthasználók és a környező területek lakosainak érdekei közötti kellő egyensúly megteremtésében. A Bíróság elismerte a hatóságok feladatának komplexitását, ennek ellenére az állami lépéseket elégtelennek találta. Az a tény, hogy a kérelmező hosszú időn keresztül kénytelen volt elviselni a törvényes szintet jelentősen meghaladó zajterhelést, aránytalan terhet jelentett a kérelmező számára. A Bíróság azt is hozzátette, hogy bár a zajterhelés nagymértékben meghaladta a törvényes szintet, a hatóságok mégsem tettek semmit a saját maguk által alkotott szabályok betartása céljából.⁴¹

A kérelmező másik panasza az eljárás elhúzódásával – jelen esetben hat év kilenc hónap – volt kapcsolatos. A Bíróság egyetértett a kérelmezővel, és úgy döntött, hogy a nemzeti hatóságok előtti eljárás elhúzódása nem felel meg az ésszerű idő követelményének, s ezzel sérült a tisztességes tárgyaláshoz való joga.⁴²

A *Deés*-ügyből egyértelműen kiderül a harmadik személyek által elkövetett jogsértések orvoslására irányuló állami kötelezettség mértéke. Bár a hatóságok intézkedéseket hoztak a probléma kezelésére, azok folyamatosan hatástalannak bizonyultak. A Bíróság meglátása szerint a nemzeti hatóságokat pozitív kötelezettségek terhelik, ha a környezeti kárt közvetlenül nem maga az állam, hanem a magánszektor valamely szereplője okozza.

³⁹ 21. bek.

⁴⁰ 23. bek.

⁴¹ 23. bek.

⁴² 27. bek.

3. Oluić v. Horvátország

Az elmúlt 30 évben az Európai Emberi Jogi Bíróság számos környezeti ügyben döntött. Mivel az egészséges környezethez való jog nem szerepel kifejezetten az Egyezményben, az ezzel kapcsolatos ügyekben a Bíróság az Egyezményben található egyéb jogokra, így az élethez való jogra, a kínzás tilalmára, a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jogra, a tisztességes eljáráshoz való jogra, a magán-, családi élet és lakás tiszteletben tartásához való jogra, a gyülekezési és egyesülési jogra, valamint a tulajdonhoz való jogra támaszkodva döntött.⁴³

Az *Oluić v. Horvátország* ügy megerősíti a környezetvédelem és a magán- és családi élethez való jogról szóló 8. cikk kapcsolatát.⁴⁴ A Bíróság elé kerülő környezeti vonatkozású ügyekben leggyakrabban erre a cikkre hivatkoznak, mivel kellő védelmet nyújt a kérelmezők életét és lakását fenyegető környezeti károkkal szemben.⁴⁵ A környezetszennyezés-

⁴³ A legfontosabb esetek, ideértve a *Deés v. Hungary* és *Oluić v. Croatia* ügyet, listáját és összefoglalóját l. *Human Rights and Environment, The Case Law of the European Court of Human Rights in Environmental Cases, Legal Analysis – Justice and Environment*, November 2011 (a továbbiakban *Human Rights and Environment*),

http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2011%20ECHR.pdf. L. még L. Collins: *Are We There Yet? The Right to Environment*. In *International and European Law*. McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy. 2007. 3. sz. 138-139. o.; M. Fitzmaurice: *Environmental Degradation*. In D. Moeckli, et al. (eds.): *International Human Rights Law*. Oxford University Press Inc. New York 2010. 628-632. o.; S. Kravchenko – J. E. Bonine: *Interpretation of Human Rights for the Protection of the Environment in the European Court of Human Rights*. *Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal*. 2012. 25. sz. 250-276. o.

⁴⁴ A 8. cikk ekként rendelkezik: 1. Mindenkinnek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. 2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges. Magyarországon kihirdetve: az 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

⁴⁵ L. M. Pallemarts: *A Human Rights Perspective on Current Environmental Issues and Their Management: Evolving International Legal and Political Discourse on the Human Environment, the Individual and the State*. *Human Rights & International Legal Discourse*. 2008. 2. sz. 152-162. o.

nek számos forrása van, így pl. veszélyes hulladék, légszennyezés, zaj és rezgés. A 8. cikk csak akkor nyújt védelmet, ha a káros környezeti hatások komolyan sértik a nemzeti és nemzetközi környezeti tárgyú szabályokat (nem tekinthető ilyennek pl. a modern városi létből fakadó káros hatások), és intenzitásukat tekintve olyan súlyosak, hogy közvetlenül veszélyeztetik az egyének fizikai és mentális egészségét, valamint életminőségét. E tényezők meglétét a kérelmező köteles bizonyítani. A 8. cikk nagy előnye abban rejlik, hogy pozitív intézkedések meghozatalára kötelezi az államokat az egyének magán- és családi élete, valamint lakásuk védelme érdekében, ez pedig környezeti ügyekben nagymértékben hozzájárul a 8. cikk hatékonyságához és elősegíti annak széles körű alkalmazását. Fontos megjegyezni, hogy a 8. cikk közvetlenül nem védi a környezetet, csak azon kérelmező jogait, akit a környezetszennyezés és elégtelen környezeti standardok káros hatásai következtében jogsérelem ér.⁴⁶

A zajártalommal kapcsolatos *Oluić v. Horvátország* ügyben a zaj forrása, egy éjszakai klub éveken keresztül megszegte a vonatkozó nemzeti és nemzetközi szabályokat.⁴⁷ A kérelmező állítása szerint a hatóságok jogsértést követtek el azzal, hogy nem biztosítottak védelmet neki és családjának a szomszédos éjszakai klubból kiszűrődő zajjal szemben, annak ellenére, hogy az egészségügyi ellenőrzések során kiderült, hogy a klub átlépte a releváns jogszabályok által megengedett zajszintet.⁴⁸ Az ekként elszenvedett zajártalom sérti a kérelmező lakáshoz való jogát, mivel e jog nem korlátozódik egy ténylegesen lehatárolható területre, hanem kiterjed annak békés élvezetére is. Ebből kifolyólag a lakáshoz való jog sérelme nemcsak fizikai tevékenységet (pl. a lakásba való engedély nélküli belépést) foglal magában, hanem a zajt, légszennyezést, szagokat és a lakás békés élvezetébe való egyéb beavatkozásokat is. E beavatkozások káros következményeit az egyén és a társadalom érdekeinek összevetésével lehet értékelni. Ennek során a Bíróságnak biztosítania kell, hogy az Egyezményben szereplő jogok valóságosak és hatékonyak legyenek, és nem pusztán elméletiek és illuzórikusak. Következésképp, a Kamara egyhangú döntéssel megállapította a 8. cikk sérelmét. A döntés, pontosabban az, hogy a környezetszennyezés kategóriájába, és ekként a 8. cikk tárgyi hatályába a túlzott zaj is beletartozik, jelentősen

⁴⁶ Human Rights and Environment 29-30. o.

⁴⁷ *Oluić v. Croatia*, Application no. 61260/08, Judgment, Strasbourg, 20 May 2010

⁴⁸ A munka- és lakóhelyeken megengedett zajszint határértékéről szóló szabályzat, *Narodne novine*, NN 145/2004

hozzájárul a Bíróság környezeti esetjogának fejlesztéséhez.⁴⁹ E következtetést olyan későbbi döntések is megerősítik, mint a *López Ostra v. Spanyolország*, *Moreno Gómez v. Spanyolország*, *Borysiewicz v. Lengyelország*,⁵⁰ *Deés v. Magyarország*, *Mileva and Others v. Bulgária*, *Grimkovskaya v. Ukrajna*⁵¹ and *Zammit Maempel v. Málta* ügy.

A Bíróság zajártalommal kapcsolatos gyakorlata azonban nem teljesen egyöntetű, ugyanis egyes esetekben a Bíróság elviselhetőnek és menthetőnek találta a zajszintet, és ekként nem állapította meg a 8. cikk sérelmét. Így pl. a *Powell és Rayner v. Egyesült Királyság*⁵² és a *Hatton és mások v. Egyesült Királyság*⁵³ ügyben, ahol a Bíróságnak a Heathrow reptér zajszintjének megengedhetőségéről kellett döntenie, a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a társadalomnak a fontos nemzetközi repterek működtetéséből származó gazdasági és fuvarozási érdekei előbbséget élveznek az egyének családi életének és a lakásának védelmével szemben. Hasonló döntés született a *Flamenbaum és mások v. Franciaország* ügyben,⁵⁴ amely Deauville város reptérének zajszintjére vonatkozott. Párhuzamot lehet vonni az előbb említett reptéri zajszint-tűrőhatárral kapcsolatos és azon jogesetek között, ahol a Bíróság a zaj megengedhetőségét vizsgálta, amelyek forrásai pl. elektromos transzformátor, szélérőmű, szabásüzem, teherautójavító-műhely, fémfeldolgozó műhely, szájszészet voltak.⁵⁵ Az Európai Unió esetjogában is előfordultak reptér-zajszinttel kapcsolatos esetek, amelyek olykor súlyos környezetkárosodással párosultak, így pl. a *European Air Transport SA v. Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, Région de Bruxelles-Capitale* ügyben.⁵⁶

⁴⁹ *Oluić v. Croatia* 44-47. és 65-66. bek.

⁵⁰ *Borysiewicz v. Poland*, Application no. 71146/01, Judgment, Strasbourg, 1 July 2008 (final, 1 October 2008)

⁵¹ *Grimkovskaya v. Ukraine*, Application no. 38182/03, Judgment, Strasbourg, 21 July 2011 (final, 21 October 2011).

⁵² *Powell and Rayner v. The United Kingdom*

⁵³ *Hatton and Others v. The United Kingdom*

⁵⁴ *Flamenbaum and others v. France*

⁵⁵ A jogesetek az *Oluić* ügy 50. bekezdésében szerepelnek.

⁵⁶ *European Air Transport SA v. Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, Région de Bruxelles-Capitale*, C-120/10, Judgment of the Court (First Chamber), 8 September 2011. Az EU környezetvédelmi jogáról (zajártalommal, mint a környezetkárosítás egyik formájáról) bővebben I. L. Krämer: *Casebook on EU Environmental Law*. Hart Publishing, Oxford and Portland 2002. 275-282. o. L. még *The EU Policy on environmental noise*, <http://ec.europa.eu/environment/noise/home.htm>.

4. A regionális megoldások: konklúziók

A fent ismertetett jogesetkből kitűnik, hogy a kérelmezők az Egyezmény legkülönbözőbb cikkeire támaszkodva kísérelték meg a környezeti problémák megoldását. Az ítélkezési gyakorlatban kikristályosodott elvek a következőképp foglalhatók össze. A 2. cikkre vonatkozó esetjogból kiderül, hogy az államokat pozitív kötelezettség terheli az olyan veszélyes tevékenységeket illetően, mint pl. a nukleáris kísérletek, mérgező anyagokat kibocsátó vegyi üzemek vagy hulladékgyűjtő helyek. Ez az intézkedési kötelezettség nemcsak a nemzeti hatóságok, hanem a magánszféra által folytatott tevékenységre is kiterjed. A természeti katasztrófák kezelésére az államok kötelesek megfelelő figyelmeztető és védelmi mechanizmusokat létrehozni. Mindkét esetben (ember által okozott és természeti katasztrófák esetén) a nemzeti hatóságok kötelesek megfelelően reagálni, amely magában foglalja pl. a kivizsgálást, vagy a felelősök felkutatását és szankcionálását.⁵⁷

A 8. cikkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy e rendelkezés tárgyi hatálya kiterjed a környezeti problémákra is. Önmagában a környezetkárosodás azonban nem elegendő a 8. cikk sérelmének megállapításához. Jogsértésről csak akkor beszélhetünk, ha a környezeti tényezők közvetlen módon és jelentős mértékben befolyásolják a magán- és családi életet, illetve az otthonot. A magánélethez való jog tiszteletben tartása pozitív intézkedések megtételét is megköveteli az államoktól.⁵⁸

A tulajdonjog védelme és a környezet két ponton is összekapcsolható. Először is, a tulajdonjog békés élvezetéhez való jog jogszerűen korlátozható a környezet védelme céljából. Ugyanakkor a tulajdonjog védelme olyan pozitív lépések hozatalát követelheti meg a nemzeti hatóságoktól, mint pl. a környezeti előírások biztosítása.⁵⁹

⁵⁷ Council of Europe Manual 18-19. o. L. pl. Önergyildiz v. Turkey [GC], judgment of 30 November 2004; Budayeva and others v. Russia, judgment of 22 March 2008.

⁵⁸ Council of Europe Manual 19-20. o. L. a korábban felsorolt jogeseteket, így pl. a Powell & Rayner, Moreno Gómez, Giacomelli, Hatton, Deés, Fadeyeva, López Ostra, Tatar, és a Guerra ügyet.

⁵⁹ Council of Europe Manual 21. o. L. pl. Pine Valley Developments Ltd and others v. Ireland, judgment of 29 November 1991; Fredin v. Sweden, judgment of 18 February 1991, Kapsalis and Nima-Kapsali v. Greece, decision of 23 September 2004; Hamer v. Belgium, judgment of 27 November 2007; Önergyildiz v. Turkey; Budayeva and others v. Russia.

A 2. és 8. cikk környezeti aspektusainak kiemelkedő jelentőségű eszköze a környezeti információhoz való hozzáférés. Az információhoz való hozzáférés 10. cikk által biztosított jogát kiegészíti a nemzeti hatóságok azon pozitív kötelezettsége, hogy információt szolgáltatssanak a veszélyes tevékenységekről vagy, hogy tájékoztassák a nyilvánosságot az emberi életet fenyegető szükséghelyzetekről, ideértve a természeti katasztrófákat.⁶⁰

Végezetül, ami az eljárási jogokat illeti, bármely jog hatékony élvezete nagyban függ azok érvényesíthetőségétől és a végrehajtás hatékonyságától. E tekintetben a tisztességes tárgyaláshoz való jog (6. cikk) és a hatékony jogorvoslathoz való jog (13. cikk) különösen fontos szerepet játszanak. Nagyon súlyos környezetkárosítások esetében a közérdek megköveteli az elkövetők felelősségre vonását.⁶¹

IV. Magyar-horvát kétoldalú kapcsolatok a környezetvédelem területén

1. Regionális környezetvédelmi megállapodások

A bilaterális környezetvédelmi együttműködés kiválóan kiegészíti a regionális és univerzális szintű szabályokat, amennyiben ez utóbbi szabályait a részes felek sajátos igényeihez és különleges helyzetéhez igazítja.⁶² Általában véve a környezetvédelem területén való nemzetközi együttműködés a nemzetközi kapcsolatok egy viszonylag új területét képezi, amely csak a 20. században jelent meg, és az utóbbi három-négy évtizedben vált a nemzetközi együttműködés egyik meghatározó témakörévé.⁶³

⁶⁰ Council of Europe Manual 22. o. L. pl. Önerýildiz v. Turkey [GC], Budayeva and others v. Russia, Guerra and others v. Italy, Tatar v. Romania.

⁶¹ Council of Europe Manual 24-25. o. L. pl. Önerýildiz [GC], Hatton [GC], Mangouras v. Spain.

⁶² Az univerzális és regionális környezetvédelmi egyezményekről bővebben I. D. M. Ong: International law for environmental protection. In B. Çali (ed.): International Law for International Relation. Oxford University Press Inc., New York 2010. 308-310. o.; R.K.M. Smith: Textbook on International Human Rights, Oxford University Press Inc., New York 2010. 377-378. o.; C. Redgwell: International Environmental Law. In M. D. Evans (ed.): International Law. Oxford University Press Inc., New York 2010. 689-717. o.; J. Crawford: Brownlie's Principles of Public International Law. Oxford University Press, Oxford 2012. 355-356., 360-364. o.

⁶³ E. R. DeSombre: The Evolution of International Environmental Cooperation. Journal of International Law and International Relations (2004-2005) 75. o. L. még

A környezeti együttműködés alapjául szolgáló horvát-magyar nemzetközi kapcsolatok kialakulása a horvát államiság létrejöttéhez köthető. Nem sokkal azután, hogy Magyarország 1992. január 15-én elismerte Horvátország függetlenségét, a két állam aláírta a *Baráti kapcsolatokról és együttműködésről szóló szerződést* (1992. december 16.).⁶⁴ Ahogy az a nevéből és a preambulumból is kitűnik, a megállapodás a szerződő felek országait és népeit összekötő barátság tudatában született, a jövőben is törekedve a kölcsönös együttműködés fejlesztésére és valamennyi területen történő további elmélyítésére.⁶⁵ E területek némelyike közve-

Pallemaerts: i.m. 169-170. o.; C. W. Henderson: *Understanding International Law*. Wiley-Blackwell, Malden – Oxford – Chichester 2010. 320-324. o.

⁶⁴ 1995. évi XLVII. törvény a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között Budapesten, 1992. december 16-án aláírt, a baráti kapcsolatokról és együttműködésről szóló Szerződés kihirdetéséről. Ezen általános jellegű szerződést több szektorális jellegű bilaterális szerződés előzte meg, amelyek tárgyai az alábbiak voltak: személyek és áruk közötti szállítása, kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok és együttműködés; személyek befogadása a közös határon; terrorizmus, csempészet, kábítószerrel való visszaélés és szervezett bűnözés elleni harc. L. a 89/1993. (VI. 8.) Korm. rendeletet a magyar-horvát nemzetközi közötti személyszállításról és árufuvarozásról szóló Megállapodás kihirdetéséről, a 15/1995. (III. 8.) OGY határozatot a Magyar Köztársaság Kormánya, valamint a Horvát Köztársaság Kormánya között személyeknek a közös államhatáron történő átvételéről szóló egyezmény megerősítéséről, a 135/1994. (X. 26.) Korm. rendeletet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a terrorizmus, a kábítószer tiltott forgalma és a szervezett bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről.

⁶⁵ Pl. támogatják az emberi jogokon, a demokrácián és a jogállamiságon alapuló európai egység eszméjét (3. cikk); a fegyveres erőknek és fegyverzeteknek csökkentését, továbbá véleményt cserélnek biztonságpolitikai és védelmi kérdésekről (5. cikk); erősítik együttműködésüket a nemzetközi szervezetek keretében (7. cikk); ösztönzik a kétoldalú együttműködést minden szinten az állami szervek és intézmények, a társadalmi és más szervezetek között, ideértve a helyi szerveket is (8. cikk); támogatják a parlamentek közötti kapcsolatokat és a tapasztalatcserét (9. cikk); a régiók, városok, községek és más területi egységek együttműködésének támogatása (10. cikk); támogatják a gazdasági kapcsolatokat (11. cikk); elősegítik a tudományos együttműködést (13. cikk); katasztrófák és súlyos szerencsétlenségek esetén kölcsönösen segítséget nyújtanak egymásnak (15. cikk); együttműködés a közlekedési összeköttetések további fejlesztése érdekében (16. cikk); a nemzeti kisebbségek védelmében lefektetett standardok tiszteletben tartása (17. cikk); együttműködés az oktatás, a tudomány, a kultúra, a sport és a turizmus területén (18. cikk); jogsegély nyújtása büntető-, polgári és családjogi, valamint közigazgatási ügyekben, valamint együttműködnek a bűnözés, különösen a szervezett bűnözés, a nemzetközi terrorizmus, az illegális be- és árutazás, valamint

tetten hatással van (lehet) a környezetvédelemre, bár a megállapodás környezeti szempontból legjelentősebb hozadéka a 14. cikkben szerepel, amely kifejezetten rögzíti a két állam környezeti politikáját. E cikk értelmében a felek nagy jelentőséget tulajdonítanak a természeti környezetet fenyegető veszélyek elhárításának és a természetes létalapok megőrzésének. Latba vetik befolyásukat annak érdekében, hogy a regionális és nemzetközi környezetvédelmi stratégiák összehangolása útján tartósan biztosítva legyen az emberi környezetet megővő fejlődés Európában. A megállapodás elviékben 10 éves időtartamra szól, kilátásba helyezve érvényességének meghosszabbodását további 5 évvel, ha egy évvel a Szerződés lejártának időpontja előtt a Szerződő Felek egyike sem jelenti be írásban a Szerződés felmondására irányuló szándékát [23. cikk (2) bekezdés].⁶⁶ Mivel felmondásra nem került sor, a szerződés továbbra is a Horvátország és Magyarország közötti együttműködés egyik legfontosabb jogi alapjául szolgál.

További jelentős környezetvédelmi tárgyú dokumentum a *Természeti és műszaki katasztrófák előrejelzéséről, megelőzéséről és csökkentéséről* szóló, 1992. évi multilaterális megállapodás, amelyet Magyarország és Horvátország mellett Ausztria, Olaszország, Lengyelország és Szlovénia is aláírt.⁶⁷ Az Egyezmény az összes részes felet fenyegető természeti és műszaki katasztrófák veszélyére tekintettel született. A hatékony végrehajtásra egy Vegyes Bizottságot állítottak fel, amely szükség esetén szektorális albizottságokat hozhat létre.

A folyószennyezés rendkívül érzékeny természetére tekintettel, a Horvát és a Magyar Kormány 1994-ben aláírta a *vízgazdálkodási együttműkö-*

az illegális kábítószer-kereskedelem elleni küzdelemben (20. cikk), stb. 1995. évi XLVII. törvény a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között Budapesten, 1992. december 16-án aláírt, a baráti kapcsolatokról és együttműködésről szóló Szerződés kihirdetéséről.

⁶⁶ Mivel a magyar-horvát kapcsolatok 1992-re nyúlnak vissza, a vizsgált Szerződés megkötése nem szüntette meg a Magyar Népköztársaság és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság között korábban kötött kétoldalú szerződéseket a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság kapcsolataiban, hanem azok hatályáról és alkalmazásáról a Szerződő Felek külön állapodnak meg. L. 23. cikk (3) bek.

⁶⁷ Cooperation Agreement between the Government of the Republic of Croatia and the Governments of the Republic of Austria, the Republic of Italy, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Republic of Slovenia on the Forecast, Prevention and Mitigation of Natural and Technological Disasters. 1992. július 18-án írták alá, és 1994. augusztus 1-én lépett hatályba. A megállapodás szövegét l. <http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/I650EN.pdf>.

dés kérdéseiről szóló egyezményt. Az egyezmény a közös határt képező vízfolyásokon felmerülő gazdálkodási kérdéseket, valamint azon intézkedéseket és tevékenységeket szabályozza, amelyek az érintett vizek minőségét, környezeti állapotát befolyásolják. Az előző egyezményhez hasonlóan itt is felállításra kerül egy Állandó Magyar-Horvát Vízgazdálkodási Bizottság, amelynek hatáskörébe tartozik a vízjárással, valamint a vizek és vizes élőhelyek állapotával kapcsolatos intézkedések megtárgyalása és meghozatala.⁶⁸

A környezetvédelem kétoldalú szabályozásának időrendi áttekintését folytatva, kiemelkedő jelentőséggel bír a magyar és horvát kormány között *a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről* szóló, Budapesten, 1997. július 9-én aláírt *Egyezmény*, tekintettel a katasztrófa elleni védelemmel kapcsolatos komplex környezeti kérdésekre.⁶⁹ Az Egyezmény célja a polgári lakosság életének, biztonságának és anyagi javainak védelme természeti és civilizációs katasztrófák ellen (1. cikk), amelyet így definiál: *Természeti és civilizációs katasztrófák* – az életet, az életfeltételeket, az anyagi javakat, a természeti környezetet jelentős mértékben és súlyosan károsító vagy azokat közvetlenül veszélyeztető elemi csapás, ipari szerencsétlenség vagy más, pusztító hatású természeti vagy civilizációs eredetű káresemény, amelynek bekövetkezése esetén az ellene való védekezésre rendkívüli intézkedéseket kell foganatosítani [2. cikk (a) pont]. A felek az Egyezmény végrehajtására Állandó Vegyes Bizottságot hoztak létre.

A sugaras veszélyhelyzet esetén adandó gyors értesítésről Zágrábban, 1999. június 11-én aláírt bilaterális *Egyezmény*⁷⁰ kiegészíti a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről szóló egyezményt. Az Egyezmény értelmében a felek biztosítják a nukleáris biztonsággal, sugárvédelemmel, valamint nukleáris létesítményekből, illetve tevékenységekből eredő sugárzással kapcsolatos azonnali információ- és

⁶⁸ 127/1996. (VII. 25.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között Pécsen, 1994. július 10-én aláírt, a vízgazdálkodási együttműködés kérdéseiről szóló egyezmény kihirdetéséről

⁶⁹ 114/1998. (VI. 11.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről szóló, Budapesten, 1997. július 9-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről. Az Egyezmény rendelkezéseit 1998. május 1. napjától kell alkalmazni

⁷⁰ 2286/1999. (XI. 19.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a sugaras veszélyhelyzet esetén adandó gyors értesítésről Zágrábban, 1999. június 11-én aláírt egyezmény utólagos jóváhagyásáról és kihirdetéséről

tapasztalatcserét. Az Egyezményben szereplő kimerítő lista az alábbi létesítmények vagy tevékenységek esetében írja elő az információcserét: nukleáris reaktor, vagy más, a nukleáris üzemanyciklushoz tartozó létesítmény; radioaktív hulladékot, valamint mezőgazdasági, ipari, orvosi és kapcsolódó tudományos és kutatási célokra előállított radioaktív izotópokat kezelő létesítmény; továbbá radioaktív izotópok használata energia előállítására üreszközökben.⁷¹

Habár az előbb említett dokumentumok mind kilátásba helyezik egy végrehajtást felügyelő szerv felállítását, Magyarország és Horvátország a 2002. január 25-i jegyzőkönyv⁷² elfogadásával egy *Kormányközi Együttműködési Vegyes Bizottság* létrehozása mellett döntött, amely nagyon széles kompetenciával rendelkezik. A Bizottság célja a meglévő bizottságok munkájának kiegészítése olyan kétoldalú viszonylatban, amelyekre vonatkozólag a többi egyezmény által létrehozott bizottságok nem rendelkeznek hatáskörrel. Ezen kérdések jelentős része megfelel az 1992. évi Baráti kapcsolatokról és együttműködésről szóló szerződésben szereplő témaköröknek, így magában foglalja pl. a mezőgazdaság, az euro-atlanti kapcsolatok, a műemlékek védelmének, a környezetvédelem, és civilizációs katasztrófákkal szembeni védelem témakörét; ami megkérdőjelezi egy ennyire széles hatáskörű szerv hatékonyságát.⁷³

A már létező magyar-horvát regionális kormányközi kapcsolatok intézményesítésére létrehozták a Határokon Átnyúló Regionális Koordinációs Fórumot, amely a 2009-ben Barcson kötött megállapodáson alapult.⁷⁴ A Koordinációs Fórum feladata a 2007-ben a Magyar Köztársaság Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériuma és a Horvát Köztársaság Központi Állami Közigazgatási Hivatala által aláírt, a Helyi Önkormányzatok Együttműködéséről szóló Megállapodásban körvonalazott együttműködés kibővítése.⁷⁵ A Megállapodás 2. cikkének (1) bekezdése

⁷¹ Preambulum és 1. cikk (2) bek.

⁷² A Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között 2002. január 25-én Zágrábban aláírt, a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság közötti Kormányközi Együttműködési Vegyes Bizottság létrehozásáról szóló Jegyzőkönyv

⁷³ 4. cikk.

⁷⁴ 293/2009. (XII. 21.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között egy határokon átnyúló regionális koordinációs fórum létrehozásáról szóló megállapodás kihirdetéséről

⁷⁵ A Fórum tevékenyége a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában (1985) és a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről

értelmében a Fórum feladata a Szerződő Felek határmenti területei fenntartható fejlődésének elősegítése, a magyar és horvát elképzelések egyeztetése, koordinálása a helyi és területi szintnél magasabb szinteken, a helyi kezdeményezések és a határ mindkét oldalán hatást kifejtő projektek megvalósításának támogatása valamennyi, az állami, területi és helyi szinten érintett fél, valamint a részvételre hajlandó egyéb intézmények és szakmai szövetségek bevonásával, és a Szerződő Felek határmenti területein a széles körben való együttműködés támogatása és megvalósításának biztosítása. A Fórum tevékenységének prioritásai között szerepel a környezetvédelem [2. cikk (3) bekezdés]. A Megállapodás megerősíti a Fórum és a 2002. évi jegyzőkönyv által létrehozott Vegyes Bizottság közötti kapcsolódási pontokat: a 2. cikk (4) bekezdése értelmében a Fórum közvetít a helyi és területi szintről a Vegyes Bizottság felé. Fontos kiemelni, hogy a Megállapodás résztvevői közötti együttműködés köre szélesebb, mint a Vegyes Bizottságé [2. cikk (5) bekezdés]. A fentiek alapján környezeti kérdésekben a Fórum a magyar és a horvát érdekek metszéspontjaként funkcionálhat. Ennek ellenére sok minden függ a Megállapodás végrehajtásától és a Fórum hatékonyságától, főleg arra tekintettel, hogy ez a széles hatáskörű szerv évente csak egyszer ülésezik, és nincs utalás arra, hogy ez az ülészak hány munkanapot jelent [4. cikk (1) bekezdés]. Ezzel szemben üdvözlendő, hogy a Megállapodás tartalmaz egyfajta monitoring rendszert: a felvállalt feladatok végrehajtása érdekében a Szerződő Felek éves programot készítenek [4. cikk (6) bekezdés].

Habár a fent említett szerződések mindegyike nagy jelentőségű, a kétoldalú magyar-horvát kapcsolatok legfontosabb környezetvédelmi *lex specialis*-ának a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között 2006. január 26-án aláírt, a *környezetvédelem és természetvédelem terén való együttműködésről szóló Egyezmény* tekinthető.⁷⁶ Az Egyezmény értelmében a felek együttműködnek a környezetvédelem és a természetvédelem területén a környezetet erő káros hatások megelőzése és vizsgálata, a természeti erőforrások fenntartható használata, valamint a környezet és természet állapotának tartós javulásához vezető megoldások kidolgozása érdekében, továbbá nemzetközi

szóló Európai Keretegyezményben (1980) lefektetett alapelveken alapul. L. a megállapodás preambulumát.

⁷⁶ 127/2006. (V. 30.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a környezetvédelem és természetvédelem terén való együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről

és EU támogatások megszerzésében (1. cikk). Az együttműködés területei a következők: a környezeti és természeti politika általános kérdései; Horvátország EU csatlakozási folyamata, tagországgént való regionális együttműködés; a környezeti és természeti állapot monitoringja, értékelése és átfogó elemzése; a környezeti információkhoz való hozzáférés; a környezeti elemek védelme, természeti erőforrások fenntartható használata, különösen a határ menti területeken; környezetbiztonság, kölcsönös segítségnyújtás határon áterjedő hatásokkal járó rendkívüli események alkalmával; hulladékgazdálkodás; a természet és táj védelme, fejlesztése és fenntartása; klímavédelem; környezeti és természeti oktatás, társadalmi részvétel; a környezetvédelemért és természetvédelemért felelős helyi hatóságok, intézetek és szervezetek közötti közvetlen kapcsolatok fejlesztése; valamint kutatás és fejlesztés (2. cikk).

Az Egyezményben foglalt feladatok végrehajtására létrehozták a Magyar-Horvát Környezet- és Természetvédelmi Vegyes Bizottságot,⁷⁷ amely az Egyezmény hatályba lépését követően az 1992. évi megállapodással létrehozott Vegyes Bizottság Környezetvédelmi Albizottsága helyébe lépett. A Környezetvédelmi Albizottság utolsó ülését 2007 júliusában tartotta.⁷⁸

Az Egyezmény értelmében a határon áterjedő hatásokkal járó rendkívüli események bekövetkezése vagy közvetlen veszélye esetén a Felek értesítik egymást, és a lehető legrövidebb időn belül megadják a megfelelő információkat. A környezetvédelmi tevékenységek transzparenciáját biztosítja az a rendelkezés, melynek értelmében a Szerződő Felek tájékoztatják a közvéleményt a környezet állapotáról és azokról az intézkedésekről, amelyeket káros környezeti hatások megelőzésére, ellenőrzésére és csökkentésére, valamint a határ menti területeken bekövetkező és lehetséges határon áterjedő hatásokkal járó balesetek megelőzésére hoznak (8. cikk).

⁷⁷ A Bizottság elkészíti az együttműködés munkatervét és koordinálja a programokat. A Bizottság tagjai mindkét Szerződő Fél részéről az illetékes minisztériumok. A Bizottság az illetékes minisztériumok legfeljebb hét képviselőjéből áll, évente legalább egyszer üléseznek, felváltva Magyarország és Horvátország területén; de bármelyik fél kérésére rendkívüli ülés is tartható. A Bizottság albizottságokat hozhat létre; míg speciális kérdések kezelésére ad hoc szakértői csoportokat állíthat fel. Az Egyezmény 3. cikkének (3) bekezdése értelmében a Bizottság első ülése az Egyezmény hatálybalépését követő hat hónapon belül megrendezésre kerül.

⁷⁸ L. a Horvát Köztársaság Környezetvédelmi Minisztériumának honlapját, <http://www.mzoip.hr/default.aspx?id=7498>.

A Felek az Egyezmény végrehajtása során tiszteletben tartják vállalt nemzetközi kötelezettségeiket, ideértve az 1991-ben elindított Környezet Európanak Folyamat stratégiai célkitűzéseit, az 1992-ben, Rio de Janeiro-ban megtartott Környezet és Fejlődés Világ Konferencián elfogadott Deklarációt, az ENSZ EGB keretében létrejött regionális egyezményeket, valamint az európai uniós normákat és szakpolitikákat.⁷⁹

2. Regionális környezeti kezdeményezések

A transznacionális együttműködés áthidalja a napjainkra már meghaladottnak tűnő országhatárokat, hozzájárul az európai kontinens kohéziójához, ösztönzi az innovatív társadalmi-gazdasági megoldásokat, és általában véve a regionális fejlődést.⁸⁰ Ez egyben azt is megmagyarázza, hogy a legfontosabb nemzetközi szervezetek, azaz az ENSZ, az Európai Unió vagy az Európa Tanács miért támogatják a regionális kezdeményezéseket.⁸¹ A nemzetközi fejleményeknek megfelelően Horvátország és Magyarország arra törekszik, hogy a fentebb ismertetett sokoldalú és kétoldalú környezetvédelmi szerződéseket a gyakorlatban határokon átnyúló speciális közös mechanizmusok létrehozásával hajtsák végre. Az együttműködésre kiváló példaként szolgál a „Mura-Dráva-Duna Országhatárokon Átterjedő Bioszféra Rezervátum” létrehozása, amelyet 2012. július 11-én az UNESCO hivatalosan is védett területnek minősített az „Ember és a Bioszféra Program” Nemzetközi Koordinációs Tanácsának 24. ülészakán. Mindkét állam számára ez az első határokon átnyúló biorezervátum, amely lefekteti a sikeres ötoldalú együttműködés alapjait, hiszen az együttműködést 2013 júniusában további három érintett országra (Ausztria, Szerbia és Szlovénia) is ki akarják terjeszteni.⁸²

⁷⁹ L. az Egyezmény preambulumát.

⁸⁰ M. Dziembała: The Regional Cooperation in the Enlarged European Union – Towards a United and More Competitive Europe. Romanian Journal of European Affairs 2007. 7. sz. 33. o.

⁸¹ C. Mătuşescu: European Juridical Instruments of Territorial Cooperation – Towards a Decentralized Foreign Policy in Europe. AGORA International Journal of Juridical Sciences 2012. 87. sz. 87-93.

⁸² United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Ecological Sciences for Sustainable Development, Mura-Dráva-Danube, <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/europe-north-america/croatiahungary/mura-drava-danube/>, International Union for Conservation of Nature (IUCN), Transboundary UNESCO Biosphere Reserve „Mura-Dráva-Danube”, <http://iucn.org/about/union/secretariat/offices/europe/?10560/Transboundary->

A Rezervátum kinyilvánításának célja az egyedi ökoszisztéma átfogó védelme, a környezetgazdálkodás és turizmus fejlesztése és modernizálása, amely a természetvédelemmel és a gazdasági fejlődéssel összhangban a helyiek életszínvonalának emelkedéséhez vezet.⁸³

A Horvátország és Magyarország közötti környezetvédelmi együttműködés intézményesítése több regionális kezdeményezésen és nemzetközi szervezeten keresztül valósult meg, amelyek közül jelentősége miatt a Közép-európai Kezdeményezést és a Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezeti Centrumot kell kiemelni.

A *Közép-európai Kezdeményezés* (CEI),⁸⁴ amelyet 1989-ben Budapesten indítottak útra, a közép- és kelet-európai országok közötti regionális együttműködés előmozdításának elsőként felállított fórumaként szolgált, és célja a tagok, különösen a nem-EU-tagállamok társadalmi, gazdasági és politikai képességeinek fokozása volt. A Kezdeményezés legutóbb a 2010-2012. évi Akcióprogramban meghatározott fő tevékenysége és prioritásai közé tartozik a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés, illetve a régiók közötti és a határokon áttérjedő együttműködés.⁸⁵ A CEI a tagállamok közötti tevékenységek koordinálásának, továbbá az eredmények szubregionális és helyi szintekre való eljuttatásának egyik horizontális eszköze,⁸⁶ és megerősíti a környezetvédelem területén tevékenykedő nemzetközi szereplők közötti szoros kapcsolatot. Így például a feladatkörébe tartozó környezetvédelem és fenntartható fejlődés elő-

UNESCO-Biosphere-Reserve-Mura-Drava-Danube, Amazon of Europe, A Transboundary Biosphere Reserve for the Benefit of Nature and People, <http://www.amazon-of-europe.com/en/menu20/>.

⁸³ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Ecological Sciences for Sustainable Development, Mura-Drava-Danube (Croatia/Hungary), <http://www.unesco.org/new/en/media-services/multimedia/photos/mab-2012/croatiahungary/>

⁸⁴ Central European Initiative. E nemzetközi szervezet alapítói Magyarország és Horvátország voltak, Ausztriával és Olaszországgal egyetemben (Horvátország közvetetten, mint a volt Jugoszlávia egyik szövetségi tagállama). A Kezdeményezésnek jelenleg 18 tagállama van. További információk találhatóak a következő oldalakon: <http://www.cei.int/content/cei-glance>; [http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi/srednjoeuropaska-inicijativa-\(sei\)](http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi/srednjoeuropaska-inicijativa-(sei)).

⁸⁵ Central European Initiative Plan of Action 2010-2012, Meeting of the Heads of Governments of the Member States of the Central European Initiative, Bucharest, 13 November 2009,

http://www.cei.int/sites/default/files/attachments/docs/CEI_PoA_2010-12.pdf.

⁸⁶ Central European Initiative Plan of Action 2010-2012. 22. o.

mozdítása céljából a CEI együttműködik többek között az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságával, az ENSZ Környezetvédelmi Programjával, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel (OECD), és az Európai Unióval.⁸⁷

A *Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezeti Centrum (REC)*, amelynek 1990. évi megalapításában Magyarország kiemelkedő szerepet játszott, fokozatosan vált a környezeti politikák harmonizációjának meghatározó platformjává. A REC előmozdítja a környezeti ügyekben érintettek, azaz a kormányok, nem-kormányzati szervezetek, és a magánszektor közötti együttműködést. A REC biztosítja az információs csatornákat, lehetővé teszi a közvélemény számára a döntésekben való részvételt, és segít globális, regionális és helyi megoldást találni a környezet és fenntartható fejlődés problémáira.⁸⁸

Horvátországnak az Európai Unióhoz való csatlakozása a határokon áttérjedő együttműködés újabb dimenzióját teremti meg. A horvát csatlakozási tárgyalások során meghatározott, az uniós vívmányokat tartalmazó 35 tematikus fejezet közül a tanulmány szempontjából a környezeti *acquis*-t tartalmazó 27. fejezet releváns, amely alapján a horvát jogszabályokat összhangba kell hozni több mint 200 uniós szabállyal, pl. a víz- és levegőtisztaság, a hulladékgazdálkodás, a természetvédelem, az ipari szennyezéssel szembeni védelem és kockázatkezelés, a vegyszerek és genetikailag módosított szervezetek, a zajterhelés és az erdőgazdálkodás területén. A 2006. évi felülvizsgálatot követően az Európai Bizottság egy külön jelentésben kitért többek között a magyar-horvát környezeti együttműködésre is. Így például a jelentés kiemeli a felszín alatti

⁸⁷ Republic of Croatia, Ministry of Environmental and Nature Protection, Central European Initiative (CEI), <http://www.mzoip.hr/default.aspx?id=9927>

⁸⁸ Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe. Magyarország mellett az Egyesült Államok és Európai Bizottság játszott fontos szerepet a REC létrehozásában. Magyarország fontos szerepének elismeréseként Szentendre lett a REC székhelye. A tevékenységek széles hálózatát jól jellemzi, hogy a 17 tagállamban, ideértve Magyarországot és Horvátországot is, regionális hivatalokat állítottak fel. Az Európai Tanács magyar elnöksége 2011-ben további távlatokat nyitott meg a környezetvédelem uniós prioritásai és a REC között, pl. a REC részt vehet az EU Tanácsainak releváns ülésein. Regional Environmental Centre, Mission Statement, <http://www.rec.org/about.php?section=mission>; Charter of the Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) – consolidated version, January 2011, http://documents.rec/about/2011_01_Consolidated_Version_of_the_REC_Charter.pdf; Regional Environmental Centre, Annual Report 2011: Lasting Impressions, http://documents.rec.org/publications/AR2011_ENG_Sep12.pdf

vizek egyes veszélyes anyagok okozta szennyezés elleni védelméről szóló 80/68/EGK tanácsi irányelv, valamint a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló 91/676/EGK tanácsi irányelv részleges beemelése irányuló kétoldalú megállapodásokat.⁸⁹ A környezetvédelmi normák *acquis*-val történő harmonizálása hasonlóképp zajlott Horvátországban, mint Magyarországon,⁹⁰ és valószínű, hogy az eredmény is hasonló lesz, azaz a nemzeti környezeti szabályok legnagyobb része (80 százaléka) közvetlenül az EU szabályain alapul, azok végrehajtására születik.⁹¹

V. Következtetések

Habár a nemzetközi jog újabb keletű tárgykörei közé tartozik, a környezetvédelem területén történő nemzetközi együttműködés kiemelkedő helyet foglal el a nemzetközi közösség működése és léte szempontjából alapvető jelentőségű tevékenységek között. Kétségtelen, hogy napjainkban a környezeti kérdések egyre összetettebbek, és nagyon dinamikusan változnak. Habár történtek kísérletek arra, hogy a meglévő jogi kereteket hozzáigazítsák az új körülményekhez és tendenciákhoz, e terület fokozatosan a nemzetközi jog egyik leginkább szabályozott és legdinamikusabban fejlődő tárgykörévé vált. E kontextusban a környezetvédelmi jog és az emberi jogok közötti kapcsolat különösen jelentős szerepre tett szert mind univerzális, mind regionális szinten. Az európai államok nagymértékben hozzájárultak e kapcsolat fejlesztéséhez.

Az európai regionális környezeti politikát két fontos nemzetközi szereplő, az Európa Tanács és az Európai Unió formálta. Habár az Európai Emberi Jogi Egyezmény nem tartalmaz kifejezett rendelkezést az egészséges környezethez való jogról, az Emberi Jogi Bíróság gyakorlatából kiderült, hogy e jog implicite beleértendő az élethez, a magánélethez, a tulajdonhoz és az egészséghez való jogba. A környezeti jog 21. századi jelentőségének, a környezettudatosságnak és annak betudhatóan, hogy a környezet számos más emberi jog *conditio sine qua non*-jának tekinthe-

⁸⁹ Screening Report – Croatia, Chapter 27 – Environment, 1 February 2007, http://www.mzoip.hr/doc/EI/Screening_report_2007.pdf 2., 11., 12. o.

⁹⁰ Gyula Bándi (ed.): *The Environmental Jurisprudence of the European Court of Justice*. Szent István Társulat, Budapest 2008. 9. o.

⁹¹ Uo. 12. o., G. Bándi: *ECJ Environmental Jurisprudence – The Role of Explanatory Provisions*. In Gyula Bándi (ed.): *The Impact of ECJ Jurisprudence on Environmental Law*. Szent István Társulat, Budapest 2009. 10. o.

tő, valószínű, hogy az egészséges környezethez való jog egy napon bekerül az Egyezményben található jogok katalógusába.

A környezetvédelmi jog nemzetközi jogi kereteinek, az univerzális és regionális szabályok sajátos szükségleteikhez való igazítása céljából Horvátország és Magyarország számos fontos szerződést kötött, amelyek közvetlenül vagy közvetve a környezetvédelemhez kapcsolódnak. Ezek közül a környezetvédelem és természetvédelem terén való együttműködésről szóló 2006. évi Egyezmény tölti be a központi szerepet. A korábbi együttműködés tapasztalatai megalapozzák az optimizmust és a hitet abban, hogy a két ország közötti környezeti tárgyú jószomszédi kapcsolatok Horvátország uniós csatlakozását követően tovább erősödnek. A környezeti kérdések jelentős részének határokon átnyúló jellegét tekintve az országok közötti együttműködés elkerülhetetlennek látszik.

Biljana Činčurak Erceg*
Szappanyos Melinda**
Tilk Péter***

Együttműködés Horvátország és Magyarország között a környezetvédelem területén, különös tekintettel a határfolyók védelemre vonatkozó néhány alapvető kötelezettségre

I. Bevezetés

„Az egészséges környezethez való jog több szempontból is megtestesíti a globális jellegű alapjogok jellegzetes példáját, egyrészt nem egyetlen ember vagy csoport érdekeinek, hanem az egész emberiség, az emberi faj fennmaradásának biztosítéka, másrészt megvalósításához általában államhatárokon átívelő összefogásra van szükség, ehhez egyetlen állam erőfeszítései nem elegendők”.¹ Magyarország Alaptörvénye és Horvátország Alkotmánya is több rendelkezésében érinti a környezetvédelem kérdéskörét. Ugyancsak mindkét alkotmány tartalmazza a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségének alapjait és biztosítékait is. Az alábbiakban ezek lényegének bemutatására kerül sor.

1. *Magyarország Alaptörvényének XX. és XXI. cikke* az alábbiakat rögzíti:

XX. cikk

(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támo-

* Biljana Činčurak Erceg, PhD, tanársegéd, Nemzetközi Tengeri és Általános Fuvarjogi Tanszék, Eszék, biljana.cincurak@pravos.hr

** Dr. Szappanyos Melinda, PhD, adjunktus, Eötvös József Főiskola, Társadalomtudományi Intézet, Nemzetközi Tanulmányok Szakcsoport, Baja, melinda@szappanyos.hu

*** Dr. Tilk Péter, PhD, egyetemi docens, Alkotmányjogi Tanszék, Pécs, tilk.peter@ajk.pte.hu

¹ Sári János: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 289. o. Idézi: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.) – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2006. 558. o.

gatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

XXI. cikk

(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

(2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.

(3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.

Horvátország Alkotmányának 3. cikke – többek között – a természet és a környezet megőrzését, védelmét tekinti a Horvát Köztársaság alkotmányos rendje legfontosabb értékei egyikének. Az 50. cikk ezeket az értékeket a tulajdonkorlátozás egyik alkotmányos indokaként nevesíti. Az 52. cikk a környezet védett összetevőit példálózó felsorolással nevesíti is. Eszerint a tenger, a tengerpart, a szigetek, a víz, a légtér, az ásványkincsek és más természeti értékek, mint a föld, az erdők, növény- és állatvilág, valamint a természetes környezet egyéb összetevői a Horvát Köztársaság védelmét élvezik. A horvát alkotmány 70. cikke állami kötelezettségként is megfogalmazza az egészséges környezet feltételeinek biztosítását, valamint előírja, hogy mindenki lehetőségeinek megfelelően köteles különös figyelmet fordítani e jog érvényesülésére, amit a 135. cikkben a helyi önkormányzatok számára külön meg is erősít. E jog értékelésekor fontos látni azt, hogy – bár mindkét ország értelemszerűen a saját természeti sajátosságaihoz igazítja a védelem irányát (így például Horvátország kiemeli a tenger és a tengerpart védelmét) – kiemelt alkotmányi értéként kezelik, ami szükség esetén alapul szolgálhat valamely alapvető jog alkotmányi keretek között maradó korlátozásához.

A két alkotmány rendelkezései összevetésekor *kiemelhető*, hogy a horvát szabályozás a példálózó felsorolás alkalmazása miatt egzaktabb kapaszkodókat nyújthat az alkotmányvédő szerv részére, míg a magyar Alaptörvény a károkozáshoz csatolható jogkövetkezmények törvényi szintű megteremtéséhez adott alkotmányi alap kialakításával érdemel figyelmet. Ez utóbbi különösen előremutató – bár a polgári jogban eddig is megvolt erre a lehetőség –, mivel hatékony eszközt ad az Országgyűlésnek a megfelelő szabályozás kialakítására. Adott a differenciálás lehetősége is: a károkozás megszüntetése – szakértelemtől, az adott kár jellegétől, mértékétől stb. függően – elvárható magától a károkozótól,

illetve – amennyiben ő maga nem képes erre megfelelően, a környezet védelmének kellő biztosításával – elvégezhető a költségére.

A szennyező hulladék elhelyezés céljából történő behozatalának tilalma szintén előremutató az új magyar alkotmányban: nincs lehetőség következmények nélkül szennyező hulladékot az országba hozni, de az csak elhelyezés céljából tilos: a megfelelő feldolgozás, hasznosítás lehetőségét nem gátolja az Alaptörvény. A horvát megoldás ehhez képest a felsorolás nyújtotta támpontok szempontjából érdemel figyelmet.

A környezet védelmével kapcsolatban fontos, alapvető elvárásként fogalmazható meg, hogy annak az egyszer már *elért védelmi szintje alkotmányosan nem csökkenthető*: a magyar Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog „önállósult és önmagában vett intézményvédelem”, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Emiatt az egészséges környezethez való jogot azért is szükséges alapjogi védelemben részesíteni, mert szoros kapcsolatban áll az élethez való joggal, tulajdonképpen az élethez való jog természeti alapjait, biológiai feltételeit biztosítja.² Az egészséges környezethez való jog garantálása tehát az állam életvédelmi kötelezettségével is magyarázható, az életvédelemben beletartozik ezen kívül a jövő generációk életfeltételeinek védelme is.³ Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban azt is kimondta, hogy mivel az egészséges, károsítatlan környezet az emberi élethez való jog nélkülözhetetlen fizikai feltétele, továbbá, hogy az élet természeti alapjai végesek és a természeti károk jelentős része visszafordíthatatlan, a természetvédelem egyszer már elért, jogszabályok által biztosított szintjét az állam nem csökkentheti.

Fontos sajátossága e jognak – amit *mindkét ország* alkotmánya figyelembe vesz – hogy e jog „hatékony érvényesítéséhez az állam részéről elsődlegesen megelőző intézkedések megtétele szükséges. Ennek oka, hogy a természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása pedig már nem képes az eredeti állapot helyreállítására. Ezért az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól nem léphet vissza a szankciókkal biztosított védelem felé,⁴

² 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994

³ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991

⁴ 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994

ezen kívül, ha a környezetet érintő döntések születnek, azoknál fokozott megfontolást és körültekintést követel a jogalkotó részéről.^{5,6}

2. Az egészséges környezethez való jog szoros kapcsolatban áll a *közérdekű adatok megismerésének jogával*. Ez utóbbi valójában az egészséges környezethez való jog érvényesülésének egyik biztosítéka, garanciája lehet; e nélkül ugyanis hiányoznának azok az ismeretek, adatok, információk, amelyek nélkülözhetetlenek az egészséges környezet biztosításához, az állam megelőző vagy reparáló tevékenységének eredményes teljesítéséhez.

A magyar Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog sajátosságai azt eredményezik, hogy azokat a feladatokat, amelyeket az állam másutt alanyi jogok védelmével teljesít, azokat itt *törvényi és szervezeti garanciák* nyújtásával kell ellátnia. Ilyen lehet például a *közérdekű adatok megismeréséhez való jog*, amely nem környezetvédelmi célra jött létre ugyan, de erre is felhasználható.⁷ Ez utóbbi jogot a horvát és a magyar alkotmány is tartalmazza. A Horvát Köztársaság Alkotmányának 38. cikke garantálja valamennyi állami szerv (hatóság) kezelésében levő adathoz való hozzáférést, és rögzíti, hogy e jog korlátozásának minden esetben arányosnak és egy szabad és demokratikus társadalomban szükségesnek kell lennie. A korlátozásra pedig csak törvény keretei között kerülhet sor.

A magyar Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A (3) bekezdés rögzíti, hogy a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.

„Az információszabadság egyrészt megfogalmazható az egyénnek a közérdekű adatok iránti tájékozódási jogaként, illetve – ennek alapján – az állam egésze ellenőrizhetőségének emberi joggá formálásaként, vagyis az egyén bírósági úton kikényszeríthető jogaként arra, hogy információt kapjon a közpénzekből működő és közhatalmat gyakorló állami szervek tevékenységéről. Az információszabadság másfelől állami kötelezettséget fejez ki ezeknek az információknak a biztosítására,⁸ ami azt

⁵ 30/2000. (I. 11.) AB határozat, ABH 2000

⁶ Chronowski – Drinóci (szerk.) – Petrétei – Tilk – Zeller: i.m. 564. o.

⁷ 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994

⁸ Vö. Kerekes Zsuzsa: Az információszabadság az ombudsman gyakorlatában. In Majtényi László (szerk.): Az odaátra nyíló ajtó. Adatvédelmi Biztos Irodája, Buda-

jelenti, hogy az államnak az akadálytalan információszerezést kell garantálnia.^{9,10} „Az információ megismerése a címzettek tekintetében kötelezettséget jelent, az államnak (illetve szerveinek stb.) szolgáltatniuk kell a kért adatot. Ennek keretében terheli a törvény a szerveket az információkkal a közvélemény pontos és gyors tájékoztatásának a kötelezettségével, amelynek úgy tesz eleget, hogy az említett adatokat rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé teszük”.¹¹

Az államnak intézményi garanciákat is biztosítani kell e jog védelmére: a kikényszeríthetőséget garantáló szervek létezését és működését, esteleges nemzetközi együttműködést. A környezetvédelem terén ilyen lépésnek tekinthető a Duna Védelmi Egyezmény (Együttműködési Egyezmény a Duna-folyó védelméért és fenntartható használatáért) megkötése is.

II. Jogforrások és közös projektek

Az államok által kötött több- és kétoldalú szerződések a nemzetközi vízjog és a környezetvédelmi jog fontos forrásai. Meglehetősen nagy a száma azoknak a szerződéseknek, amelyek a nemzetközi folyókkal kapcsolatban szabályozzák az azokon való hajózást, azok hasznosítását, környezetük védelmét, stb.

Kezdetben a nemzetközi folyókra vonatkozó jogforrások szinte kizárólag az államok közötti vízi határok kijelölésével foglalkoztak, míg az egyéb kérdéseket, mint a vízkészletek felhasználása, öntözés, halászat és egyéb hagyományos vízfelhasználási módok, a nemzeti jog vagy szom-

pest, 2001. 122. o. A brit irodalom szerint az információ szabadsága a kormányzatnál vagy a hatóságoknál lévő információhoz való hozzájutásra terjed ki. Az információ vonatkozhat egyénre vagy a kormányzat működésére is. Az állam kötelezettsége ezen információk elérhetővé tétele. Anthony Mason: *The Relationship Between Freedom of Expression and Freedom of Information*. In Jack Beatson and Yvonne Cripps (eds.): *Freedom of Expression and Freedom of Information. Essays in Honour of Sir David Williams*. Oxford University Press. 2002. 238. o.

⁹ E szabadság tehát az információszerezés céljára alkalmas és biztos, világos forrásokból származó információszerezést védi. A német joggyakorlat szerint a tömegtájékoztatási eszközökön kívül ide tartozik az adás külföldi általi vételéhez szükséges parabolaantenna beszerelése is. Vö. Art. 5 I S. 1 Halbs. 2 GG., BVerfG NJW 2001, 1633, 1634., BVerfGE 27, 71, 83; illetve BVerfGE 90, 27, 32; illetve Rolf Schmidt: *Grundrechte*. 4. Auflage. Rolf Schmidt Verlag GmbH. 2003. 185., 194, 195. o., Maunz-Dürig: *Kommentar zum Grundgesetz*. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München 1993. 29. és köv. oldalak.

¹⁰ Chronowski – Drinóczi (szerk.) – Petrétei – Tilk – Zeller: i.m. 341. o.

¹¹ Chronowski – Drinóczi (szerk.) – Petrétei – Tilk – Zeller: i.m. 349. o.

szédos államok közötti kétoldalú szerződések szabályozták. A hajózást a nemzetközi folyókon kereskedelmi érdekek miatt szintén nemzetközi szinten szabályozták, tehát a nemzetközi folyókra és tavakra vonatkozó joganyag elsősorban e területen fejlődött. A 20. század kezdetétől a folyók más típusú felhasználása is szabályozást nyert nemzetközi szinten, különösen a vízi energia termelésével és az olyan vízkészletekkel kapcsolatban, amelyeken több állam osztozott. Napjainkban a nemzetközi jog szabályozás alá vonta a vizek káros hatásainak (erózió, áradások) kiküszöbölésében és a természeti katasztrófák terén való együttműködést és nagy számú nemzetközi szerződés született a vízszenyezéssel kapcsolatban is.¹²

Hangsúlyozni kell azonban, hogy bár léteznek nemzetközi szerződések, az együttműködés nem problémamentes. „Bár [az együttműködést] nemzetközi szerződések szabályozzák, amelyek a *pacta sunt servanda* elve alapján kötelezik a szerződő feleket, de a folyókra vonatkozó szerződések ritkán helyeznek kifejezetten kilátásba büntetést megszegésük esetére.”¹³

1. Univerzális és regionális környezetvédelmi szerződések

Bár a nemzetközi környezetvédelmi jog általában a XX. század hetvenes éveiben indult fejlődésnek,¹⁴ fiatal kora ellenére kifejezetten nagy számú nemzetközi szerződés született a témakörben és a nemzeti szabályozás is meglehetősen kiterjedt. E szabályozás jellemzője, hogy a környezetvédelem szükségességét hangsúlyozza tiszteletben tartva annak hagyományos elveit (elővigyázatosság elve, megelőzés elve, szennyező fizet elve, fenntartható fejlődés elve).

A környezetvédelmi szabályok tartalmukat és céljukat tekintve az alábbi csoportokba sorolhatóak:

- a szennyezés megelőzésével kapcsolatos szabályok;

¹² D. A. Caponera: Principles of Water Law and Administration: National and International. A. A. Balkema, Rotterdam 1992. 184. o.

¹³ M. D. Stinnett – J. Tir: The Institutionalization of River Treaties. International Negotiation 2009. 14. sz. 231. o.

¹⁴ A környezetvédelmi jog fejlődéséről I. O. Lončarić-Horvat – L. Cvitanović – I. Gliha – T. Josipović – D. Medvedović – J. Omejec – M. Seršić: Pravo okoliša. Ministry of Environmental Protection and Physical Planning and Organizer, Zagreb 2003.; M. Seršić: Međunarodnopravna zaštita morskog okoliša. Pravni Fakultet u Zagrebu, Zagreb 2003.; M. Črnjar: Ekonomika i politika zaštite okoliša. Ekonomski fakultet i Glosa, Rijeka 2002.

- a szennyezés csökkentésére és keretek közé szorítására vonatkozó szabályok;
- a represszív szabályok – büntetőjogi szankciók vagy polgári jogi felelősség (pl. kártérítés).¹⁵

Jelen tanulmány szempontjából legfontosabb több oldalú nemzetközi szerződések az 1994. évi Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló egyezmény (Szófia Konvenció),¹⁶ az 1948-ban elfogadott a Dunán való hajózás rendjének szabályozásáról szóló egyezmény (Belgrádi egyezmény)¹⁷ és a hozzá kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyv,¹⁸ az 1992-ben elfogadott a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó egyezmény¹⁹ és a hozzá kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv,²⁰ illetve az 1998-ban elfogadott a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény (Aarhus-i Egyezmény).²¹ Mind Magyarország mind Horvátország részesei e szer-

¹⁵ I. Grabovac: *Suvremeno hrvatsko pomorsko pravo i Pomorski zakonik*. Književni krug, Split 2005. 23. o.

¹⁶ Convention on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Danube River, Sofia, 1994, 74/2000. (V. 31.) Korm. rendelet a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló, 1994. június 29-én, Szófiában létrehozott Egyezmény kihirdetéséről

¹⁷ Convention regarding the regime of navigation on the Danube, 1948, Belgrade, 1949. évi XIII. törvény a Dunán való hajózás rendjének szabályozása tárgyában Belgrádban, 1948. évi augusztus hó 18. napján kelt nemzetközi Egyezmény becikkelyezéséről

¹⁸ Amending Protocol to the Convention regarding the Regime of Navigation on the Danube of 18 August 1948, 1998, 2000. évi CXIV. törvény a Dunán való hajózás rendjének szabályozása tárgyában Belgrádban, 1948. augusztus hó 18. napján kelt Egyezmény 1998. március hó 26-án kelt Kiegészítő Jegyzőkönyve és annak Aláírási Jegyzőkönyve kihirdetéséről

¹⁹ Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, 17 March 1992, Helsinki, 130/2000. (VII. 11.) Korm. rendelet a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről

²⁰ Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, 17 June 1999, London, 2331 UNTS 5, 213/2005. (X. 5.) Korm. rendelet a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezményhez kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv kihirdetéséről

²¹ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision – Making and Access to Justice in Environmental Matters, 25 June 1998, Aarhus, 2001. évi

zódéseknek.²² E szerződésekkel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a modern kétoldalú és regionális szerződések a vízgyűjtő-medencét veszik alapul a szabályozásban és a szerződő felek meghatározásában, mivel a szennyezések kezelése és a vízhasznosítás így a leghatékonyabb.²³

2. Kétoldalú egyezmények

A Horvát Köztársaság és Magyarország több kétoldalú szerződést is kötött, ilyen a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről szóló Egyezmény (Magyar-horvát egyezmény a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről)²⁴ és a 2006-ban elfogadott a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a környezetvédelem és természetvédelem terén való együttműködésről szóló Egyezmény (Horvát-magyar egyezmény).²⁵

2.1. Magyar-horvát egyezmény a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről

Ez az 1997-ben kötött egyezmény tárgyában meglehetősen korlátozott, ami az együttműködés területeit illeti, hiszen kizárólag olyan kötelezettségeket fogalmaz meg az államok számára, amelyek természeti vagy

LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről

²² UN Treaty Collection, Status of Treaties, <http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx> (2013.04.17.)

²³ P. W. Birnie – A. E. Boyle: *International Law & the Environment*. Oxford University Press, Oxford 2002. 299. o.

²⁴ Treaty between the Government of the Republic of Croatia and the Government of the Republic of Hungary on cooperation towards protection from natural and civilization catastrophes, Budapest, 9 July 1997.; 114/1998. (VI. 11.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről szóló, Budapesten, 1997. július 9-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről (Magyar-horvát egyezmény a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről)

²⁵ Agreement on Co-operation between the Government of the Republic of Croatia and the Government of Republic of Hungary in the field of Environmental Protection and Nature Conservation, Budapest, 26 January 2006, 127/2006. (V. 30.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a környezetvédelem és természetvédelem terén való együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről (Horvát-magyar egyezmény)

civilizációs katasztrófa idején teljesítendő. Az egyezmény szerint a legalapvetőbb kötelezettség a releváns információk cseréje katasztrófák esetén, amelynek elsődleges célja a polgári lakosság védelme.²⁶ Az adatok megosztása azonban nem a katasztrófa megtörténtekor kötelezettség csak, hanem kifejezett célja annak megelőzése.²⁷ Ezen felül a szerződő felek egymástól segítséget kérhetnek a katasztrófa bekövetkeztekor illetékes szerveiken keresztül.²⁸ Mivel az egyezmény rendelkezései szorosan kapcsolódnak jelen tanulmány IV. pontjához, a továbbiakban ott kerülnek részletesen elemzésre.

2.2. Horvát-magyar egyezmény

A 2006-ban a két ország között született Horvát-magyar egyezmény nem az első a kétoldalú környezetvédelmi tárgyú nemzetközi szerződések sorában, mégis a bilaterális egyezmények közül – tárgyát tekintve – a legáltalánosabb. Az együttműködés területeit a két állam nagyon szélesesen határozta meg, ezek közül a jelen tanulmány szempontjából a legfontosabbak: a környezeti és természeti politika általános kérdései; a környezeti és természeti állapot monitoringja, értékelése és átfogó elemzése, a környezeti információkhoz való hozzáférés és a környezetbiztonság, kölcsönös segítségnyújtás határon áttérjedő hatásokkal járó rendkívüli események alkalmával.²⁹

A Horvát-magyar egyezmény végrehajtásának koordinálása a környezetvédelemért felelős minisztériumok feladata,³⁰ míg az egyes konkrét feladatok végrehajtására a szerződő felek vegyes bizottságot hoztak létre.³¹ A bizottság feladatai közé tartozik az, hogy elősegítse a környezetvédelmi információcserét célzó látogatásokat és a szakértők közötti kapcsolatok kiépítését,³² továbbá, hogy az információcsere módszereit egyeztesse.³³ Az egyezmény meglehetősen bő rendelkezéseket tartalmaz az információcserére és a lakosság tájékoztatására vonatkozóan, amely rendelkezések a következőkben – adott témakörök vonatkozásában – részletesen is kifejtésre kerülnek.

²⁶ Magyar-horvát egyezmény 2. cikk b) pont

²⁷ Magyar-horvát egyezmény 3. cikk (1) bek.

²⁸ Magyar-horvát egyezmény 10. cikk

²⁹ Horvát-magyar egyezmény 2. cikk

³⁰ Horvát-magyar egyezmény 4. cikk

³¹ Magyar-Horvát Környezet- és Természetvédelmi Vegyes Bizottság, Horvát-magyar egyezmény 3. cikk

³² Horvát-magyar egyezmény 3. cikk 6. c) pont

³³ Horvát-magyar egyezmény 3. cikk 6. d) pont

A Horvát-magyar egyezmény tisztázza viszonyát a két állam által kötött egyéb szerződésekkel, kimondva, hogy nem érinti azok hatályát.³⁴ Ehhez hasonlóan a szerződő felek azt is leszögezik, hogy az Egyezmény nem befolyásolja azokat a kötelezettségeket, amelyek Magyarország európai uniós tagságából fakadnak.³⁵

3. Közös projektek

A világ folyóinak nagy része több ország területén fekszik, ami a parti államok együttműködését követeli meg. Az együttműködés jobb menedzsmentet eredményez, aminek következménye a folyók, tavak, és kapcsolódó ökoszisztémák, közvetetten pedig a tengerek magasabb szintű védelme. Horvátország és Magyarország a világ egyik legfontosabb folyójának, a Dunának medencéjén osztozik és a két állam területén további folyók folynak keresztül (Dráva és Mura).

A horvát-magyar határokon átnyúló együttműködés 2002-ben kezdődött, amikor helyi aktorok kezdeményezték a Magyar Phare Program keretében egy projektalap (Hungary-Croatia Pilot Small Projects Fund) kialakítását.

A Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013-at az Európai Bizottság 2008. március 13-án hagyta jóvá.³⁶ A Közösség olyan elemeit támogatja a programnak, amelyek a közös határon lévő régiókra vonatkoznak. A program sok lehetőséget kínál két prioritást élvező területen: 1. Fenntartható környezet és turizmus és 2. Együttműködő gazdaság és közösségek közötti humán erőforrás-fejlesztés. Az első kiemelt terület célja a fenntartható környezet előmozdítása a határ mentén és az ökoturizmus fejlesztése a Mura-Dráva-Duna területén és közvetlen környezetében.

Néhány teljesülésbe ment IPA projekt: Szennyvízkezelő telepek a Murán, A Dráva-Duna területén lévő vízi ökoszisztéma újraélesztése és tájfejlesztés, Áradás-jelző rendszer fejlesztése a Dráván és Komplex Katasztrófa Menedzsment Információs Rendszer fejlesztése, a Közép-Duna határon átnyúló védelme. Még implementálás alatt lévő projekt: a Dráva-Duna mellett lévő aknásiított területek rehabilitációja.

A terület egyik legfontosabb természeti előnye a Mura-Dráva-Duna különleges tájképe és ökoszisztémája. A határterület fő meghatározója a Dunába ömlő Dráva közelsége. Ezt a természeti értéket a Duna-Dráva

³⁴ Horvát-magyar egyezmény 10. cikk 2. bek.

³⁵ Horvát-magyar egyezmény 10. cikk 2. bek.

³⁶ <http://www.hu-hr-ipa.com/en/overview> (2013.04.17.)

Nemzeti Park védelmezi.³⁷ Az is megjegyzendő, hogy a 2012 júliusában, Párizsban az UNESCO Ember és Bioszféra Programja Nemzetközi Koordinációs Tanácsának ülésén egy a Mura-Dráva-Duna határon átnyúló magyar-horvát Bioszféra-rezervátumot hozott létre Horvátország és Magyarország területén,³⁸ a természetvédelmi együttműködés területének legfontosabb eredményeként. A két ország közötti határterületek viszonylag jó minőségű vízkészletekben gazdagok, kivéve a Dunát és mellékfolyóit, amelyek szennyezettek. A Dunán és Dráván keresztül vízi kapcsolat további lehetőségeket kínál az együttműködésre.

A környezeti tudatosság és tudás növelése érdekében az össze tevékenység eredményét a helyi közösségek és releváns szervezetek számára hozzáférhetővé kell tenni.

III. Információcsere

A nemzetközi joggal kapcsolatban általános vélemény, hogy az bizonyos területeken nem hatékony. Ez általában azokra a területekre igaz, amelyek politikailag érzékenyek tekinthetők, például az emberi jogok, az állami felelősség vagy egyes általános elvek, mint a beavatkozás tilalma esetében. Ezzel ellentétben azonban a nemzetközi közjog hatékonysága nem kérdőjelezhető meg olyan területeken mint a nemzetközi szerződések joga. Még akkor is, ha az államok a fent említett érzékeny területeken kívül általában betartják nemzetközi kötelezettségeiket, szükség van olyan ellenőrzési módszerek kidolgozására, amelyek biztosítják a szerződések teljesítését. E módszerek közül az egyik leggyakrabban a felek számára adatszolgáltatási kötelezettségek előírása (általában jelentési kötelezettség egy nemzetközi szervezetnek, bizottságnak). Emellett az államok közötti hatékony együttműködés biztosításának érdekében a legtöbb nemzetközi környezetvédelmi szerződés tartalmaz

³⁷ L. Hungary-Croatia IPA Cross-border Co-operation Programme, Programming Document for the Programming Period 2007-2013, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/ipa/hu-hr_op_final_en.pdf (2013.04.17.) 29. o.

³⁸ UNESCO proglasio prekogranični Rezervat biosfere Mura-Drava-Dunav između Republike Hrvatske i Republike Mađarske, <http://www.zastita-prirode.hr/Novosti-idogadanja/UNESCO-proglasio-prekogranični-Rezervat-biosfere-Mura-Drava-Dunav-između-Republike-Hrvatske-i-Republike-Mađarske> (2013.04.17.); UNESCO Press, 20 new Biosphere Reserves added to UNESCO's Man and the Biosphere (MAB) Programme, http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/20_new_biosphere_reserves_added_to_unescos_man_and_the_biosphere_mab_programme/ (2013.04.17.)

rendelkezéseket a szerződő felek közötti információcseréről. Ezért a környezetvédelmi tárgyú nemzetközi szerződések túlnyomó többsége tartalmaz a szerződő felekre nézve olyan kötelezettséget, amely az információk megosztását mondja ki. Ezen információszolgáltatásnak alapvetően két iránya van: egyrészt a szerződés által létrehozott közös szervezet vagy szerv végez ellenőrzést, másrészt az együttműködéshez szükséges információ cseréjére is sor kerül.

Nincs ez másképpen a bevezetőben relevánsnak ítélt nemzetközi egyezmények esetében sem. Mivel a téma szempontjából kétségkívül a Szófia Konvenció bír a legnagyobb jelentőséggel, és a relevánsnak ítélt szerződések közül is ez a legáltalánosabb szerződő feleit és tárgyát tekintve, elsőként ez kerül elemzésre. Ezt egészíti ki a tárgyában korlátozottabb Aarhus-i Egyezmény és a bilaterális egyezmények rövid ismertetése.

1. A Szófia Konvenció

1.1. Információk szolgáltatása a Nemzetközi Bizottságnak

A Nemzetközi Bizottság felé történő kötelező adatszolgáltatás jelentés-tétel formájában valósul meg. Az egyezmény minden egyes szerződő fele köteles az alapvető kérdésekben adatot szolgáltatni. Ezen alapvető kérdéseket részben maga az egyezmény meghatározza, részben pedig a Nemzetközi Bizottságra bízva azok kidolgozását. Az egyezmény 10. cikke szerint az alábbi adatok szolgáltatása a felek kötelezettsége:

- az egyezményben elvárt vagy a Bizottság által meghatározott dokumentumok;
- olyan nemzetközi szerződéssekkel kapcsolatos információ, amelyek szabályozzák a vízvédelmet és a vízgazdálkodást a Duna folyó, továbbá a vízgyűjtőjén levő vizek tekintetében, vagy amelyek hatással vannak az érintett kérdésekre;³⁹
- minden jogszabály és általános rendelkezés, amely a fenti kérdésekre vonatkozik és az ezek elkészítésére vonatkozó folyamat lényeges elemei (időkeret, költségek);
- az egyezmény végrehajtásáért felelős illetékes állami szervek;
- olyan tevékenységekre vonatkozó tervek, amelyek természetükből következően várhatóan határokon áttérjedő hatásokat okoznak.⁴⁰

³⁹ Szófia Konvenció 10. cikk b) pont

⁴⁰ Szófia Konvenció 10. cikk f) pont

1.2. Szerződő felek közötti információcsere

Az egyezmény több típusú információ közlését teszi a szerződő felek kötelezettségévé, vannak közöttük jogszabályok és környezeti felmérés alapján összegyűjthető adatok is. Az egyezmény szerint az alábbi adatok szolgáltatása szükséges: a folyóvízi környezet általános állapota a Duna vízgyűjtőjén, a legjobb rendelkezésre álló technikák alkalmazása során nyert tapasztalatok, továbbá a kutatás és fejlesztés eredményei, a kibocsátási (emisszió-) és monitoring-adatok, a határokon áterjedő hatások megelőzésére, szabályozására és csökkentésére megtett és előirányzott intézkedések, a szennyvíz-bevezetésekre vonatkozó szabályok, a vízre nézve veszélyes anyagokkal történt balesetek.⁴¹

Ezen felül a kibocsátási határértékekre vonatkozó szabályozás is információcsere tárgya.⁴² Az adatok szolgáltatásának módját az egyezmény maga nem határozza meg, hanem azt a Nemzetközi Bizottságra bízta, amely különböző irányelvek, útmutatók megfogalmazásával tesz eleget ennek a feladatnak.⁴³ Főszabály szerint az információk megosztása kölcsönösségen alapul és a szerződő felek egymás közötti viszonyaiban térítésmentes, de ha valamely szerződő fél olyan információ szolgáltatását kéri, amelynek begyűjtése és szolgáltatása források ráfordítását igényli az államtól, az térítés fizetéséhez köthető.⁴⁴ Az információcsere egyik speciális célja a felek közötti együttműködésben a legjobb rendelkezésre álló technika elérése minden szerződő államban.⁴⁵ Mivel az információcsere vonatkozó állami kötelezettség teljesítése esetenként olyan adatok szolgáltatását jelenti, amelyek az adott állam belső jogszabályai szerint ipari vagy kereskedelmi titoknak minősülnek, az Egyezmény szigorú szabályokat határoz meg a kapott információk bizalmas kezelését illetően.⁴⁶

Amennyiben sem a jelentéstétel, sem pedig a felek közötti információcsere, sem más szerződés alapján fennálló adatszolgáltatási kötelezettség nem terjed ki rá, a szerződő felek konzultáció keretében egyeztethetnek a Nemzetközi Bizottságon keresztül olyan tevékenységekről, amelyek

⁴¹ Szófia Konvenció 12. cikk (1) bek.

⁴² Szófia Konvenció 12. cikk (2) bek.

⁴³ International Commission for the Protection of the Danube River, Publications, Technical Papers, <http://www.icpdr.org/main/publications/technical-papers> (2013.03.18.)

⁴⁴ Szófia Konvenció 12. cikk (3) bek.

⁴⁵ Szófia Konvenció 12. cikk (4) bek.

⁴⁶ Szófia Konvenció 12. cikk (6) bek. és 13. cikk

határon áterjedő hatásokat okozhatnak. E konzultációk eredményeit az államon belüli döntéshozatalban figyelembe kell venni.⁴⁷

A tájékoztatás kötelezettsége akkor is fennáll a Szófia Konvenció szerint, ha egy illetékes hatóság a veszélyes anyagok hirtelen növekedését észleli a Dunában vagy a vízgyűjtőjén levő vizekben, avagy olyan katasztrófáról vagy balesetről szerez tudomást, amely várhatóan súlyos hatással lehet a Duna vízminőségére és kedvezőtlenül érinthet alvízi államokat,⁴⁸ illetve ha árvészély vagy jégveszély áll fent.⁴⁹ Ezekben az esetekben a szerződő felek azonnal kötelesek a Nemzetközi Bizottság és egyéb kapcsolati pontok tájékoztatására.

2. Aarhus-i Egyezmény (10. cikk), Magyar-horvát egyezmény a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről (3. cikk) és a horvát-magyar egyezmény

Az *Aarhus-i Egyezmény* az felek információszolgáltatásra vonatkozó kötelezettségét a rendszeres konzultációkra benyújtandó jelentésekre korlátozza. A szerződés korlátozott tárgyából következően a jelentések is arra korlátozódnak, hogy áttekintik a környezeti ügyekben az információ hozzáférhetőségének, a nyilvánosság környezeti döntéshozatalban való részvételének és az igazságszolgáltatás hozzáférhetőségének irányelveit.⁵⁰ Az egyezmény további, szerződő felek közötti információcserére vonatkozó kötelezettséget nem tartalmaz. Azonnali tájékoztatási kötelezettsége a szerződő feleknek az emberi egészség vagy a környezet közvetlen veszélyeztetettsége esetén nem a többi szerződő fél, hanem a nyilvánosság felé van.⁵¹

A *Magyar-horvát egyezmény* a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről a két állam kötelezettségévé teszi, hogy a szerződés tárgykörébe tartozó minden fontos információról egymást tájékoztassák.⁵² Mivel a *Horvát-magyar egyezmény* bilaterális, nem tartalmaz szabályokat a jelentéstételre (bizottság hatáskörébe tartozó) és a felek közötti információk cseréjére, azokat az együttműködés természetes velejárójának tekinti. Mindössze annyit mond ki, hogy az együttműködés szempontjából releváns információk harmadik fél számára is hozzá-

⁴⁷ Szófia Konvenció 11. cikk

⁴⁸ Szófia Konvenció 16. cikk (3) bek.

⁴⁹ Szófia Konvenció 16. cikk (4) bek.

⁵⁰ Aarhus-i egyezmény 10. cikk (2) bek. a) pont

⁵¹ Aarhus-i egyezmény 5. cikk (1) bek. c) pont

⁵² Magyar-horvát egyezmény 3. cikk (1) bek.

férhetővé válhatnak megegyezés alapján, és a Szerződő Felek saját jogi előírásaival és nemzetközi kötelezettségeivel összhangban.⁵³ Egy esetben tartalmaz az egyezmény a szerződő felek számára azonnali értesítési kötelezettséget: határon áterjedő hatásokkal járó rendkívüli események bekövetkezése vagy közvetlen veszélye esetén.⁵⁴

3. Horvát és magyar nemzeti szabályozás

Nyilvánvaló, hogy a tisztán belső eredetű jogszabályok általában nem tartalmaznak kifejezett rendelkezést nemzetközi szervek, szervezetek vagy nemzetközi szerződések szerződő feleinek tájékoztatásáról. Ennek megfelelően a 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (a továbbiakban környezetvédelmi törvény) is csak szűkszavú és meglehetősen általános rendelkezéseket tartalmaz más államok és nemzetközi szervezetek tájékoztatásáról a megkötött nemzetközi szerződésekre való utalással.⁵⁵ Ezt a rendelkezést kiegészíti annak kimondása, hogy nemzetközi szerződés hiányában is figyelemmel kell lenni más államok környezeti érdekeire az országhatárokon áterjedő környezetterhelés, illetőleg környezetveszélyeztetés csökkentésére, a környezetszennyezés és a környezetkárosítás megelőzésére,⁵⁶ mely kötelezettség nyilvánvalóan magában foglalja az ezekkel az érdekekkel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettséget is. Az állam (együttműködési és) tájékoztatási kötelezettsége az Európai Unió felé és annak olyan tagállamai felé is fennáll, amelyek egy esetleges környezetkárosodás esetén érintettek lehetnek.⁵⁷

A téma vonatkozásában a magyar és horvát nemzeti alkotmányok is röviden vizsgálandók, hiszen a nemzetközi jogból származó kötelezettségek és a belső jog viszonyáról rendszerint ezek rendelkeznek.

A magyar Alaptörvény dualista alapon áll, ami a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát illeti, azaz a nemzetközi jogi kötelezettségek belső jogban való érvényesülésük érdekében átültetésre szorulnak.⁵⁸ A tájékoztatási kötelezettség egyértelműen szerződéses szabály és nem a nem-

⁵³ Horvát-magyar egyezmény 5. cikk

⁵⁴ Horvát-magyar egyezmény 6. cikk (1) bek.

⁵⁵ Környezetvédelmi törvény 11. § (1) bek.

⁵⁶ Környezetvédelmi törvény 11 § (2) bek.

⁵⁷ Környezetvédelmi törvény 102/C. §

⁵⁸ Molnár Tamás: Az új Alaptörvény rendelkezései a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról. In Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011: I. kötet. Pázmány Press, Budapest – Pécs 2013. 88. o.

zetközi jog általános szabálya, így az jogszabályban történő kihirdetésével válik a magyar jogrendszer részévé.⁵⁹ Magyarország az Alaptörvényben vállalja, hogy nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.⁶⁰ A nemzetközi jog nem tartalmaz a kihirdetésre vonatkozóan feltételeket, pusztán annyit vár el, hogy a nemzetközi kötelezettség teljesítésre kerüljön, ennek hiányában ugyanis az államok nemzetközi felelőssége vethető fel.⁶¹ A magyar gyakorlat az, hogy az adott nemzetközi szerződés szövegén túl a kihirdető jogszabály csak hatáskört telepítő szabályokat tartalmaz, kijelölve a szerződés végrehajtásáért felelős szervezet és/vagy felhatalmazást adva részletszabályok megállapításához.⁶²

A környezetvédelmi törvény a fentiek mellett szabályozási keretet ad a nemzetközi szervek számára küldendő jelentéseknek. Előírja, hogy az adatok, információk továbbítása és cseréje e nemzetközi szervezetekkel és szervezetekkel a jelentéstételi kötelezettséget keletkeztető dokumentumban meghatározott módon és határidőben kell, hogy történjen.⁶³ Ezen anyagok másolatát meg kell küldeni a Horvát Környezetvédelmi Ügynökségnek. A környezetvédelmet szabályozó nemzetközi szerződés-

⁵⁹ Alaptörvény Q. cikk (3) bek.

⁶⁰ Q. cikk (2) bek.

⁶¹ International Law Commission (ILC), Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, 2001, http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (2013.02.19.) 2. cikk. Emellett a nemzetközi környezetvédelmi egyezmények speciális felelősségi szabályokat is tartalmazhatnak. Kecskés Gábor: A környezeti kárfelelősség intézményesedésének egyes kérdései a nemzetközi jogban. In Nótári Tamás – Török Gábor (szerk.): Prudentia Iuris Gentium Potestate: Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest 2010. 239-251. o.

⁶² L. pl. 74/2000. (V. 31.) Korm. rendelet a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló, 1994. június 29-én, Szófiában létrehozott Egyezmény kihirdetéséről 3. § (2) bek., 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről 4. § (4)-(5) bek., 127/2006. (V. 30.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a környezetvédelem és természetvédelem terén való együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről 4. § (4) bek., 114/1998. (VI. 11.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről szóló, Budapesten, 1997. július 9-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről 3. § (2) bek.

⁶³ 130. cikk (1) bek.

sek és egyéb szabályok szövegét is hozzáférhetővé kell a hatóságoknak tenniük.

A Horvát Környezetvédelmi Ügynökség⁶⁴ végzi a környezeti adatok és információk gyűjtését a környezetvédelmi és fenntartható fejlődés politika implementációjának ellenőrzése és elősegítése érdekében. Az Ügynökség felelős az Európai Bizottság felé környezetvédelmi szabályok alapján fennálló jelentéstételi kötelezettségek teljesítéséért. Az Ügynökség tart kapcsolatot az Európai Környezetvédelmi Ügynökséggel és az Európai Környezeti Információs és Megfigyelő Hálózat (Eionet) követelményeinek megfelelően jelentéseket küld.

A horvát alkotmány előírja, hogy azok a nemzetközi szerződések, amelyeket az alkotmánnyal összhangban kötöttek, ratifikáltak, hirdettek ki és léptek hatályba belső jog részei és a nemzeti joggal szemben elsőbbséget élveznek. Így csak olyan módon módosíthatóak, ahogy a szerződés szövege vagy a nemzetközi jog általános szabályai előírják.⁶⁵ A horvát alkotmány tehát a nemzetközi és nemzeti jog viszonyát monista koncepció alapján határozza meg.⁶⁶

IV. Tájékoztatási kötelezettség környezeti katasztrófák esetén

Az információk megosztásának általános kötelezettsége mellett az államok kötelesek együttműködni olyan helyzetekben, amikor fennáll a határon áterjedő hatás veszélye. „A vészhelyzetekben fennálló tájékoztatási és együttműködési kötelezettség általános elve a nemzetközi folyók jogának esetében is fennáll.”⁶⁷

Természeti katasztrófák előfordulásakor a releváns adatok összegyűjtése és a közvélemény lehető leghamarabb történő tájékoztatása alapvető fontosságú a szükségtelen károk elkerülése, az emberi élet és egészség védelme, a segítségnyújtás biztosítása, a veszély csökkentése, a káros hatások terjedésének megakadályozása és az érintett területek minél

⁶⁴ Az Ügynökség felelős az állam környezetvédelmi tárgyú nemzetközi szerződéseinek implementációjáért, vagy abban való részvételért, különös tekintettel a vállalt kötelezettségekkel kapcsolatos jelentéstételre, projektekben, programokban való részvételre a minisztérium felhatalmazása alapján és a környezeti információkhoz való hozzáférés feltételeinek biztosítására.

⁶⁵ 141. cikk

⁶⁶ P. Bačić: Konstitucionalizam, europske organizacije i sustav zaštite prava čovjeka u Republici Hrvatskoj. 43 Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 2006. 75. o. L. továbbá J. Andrassy – B. Bakotić – M. Seršić – B. Vukas: Međunarodno pravo 1. Školska knjiga, Zagreb 2010. 7. o.

⁶⁷ Birnie – Boyle: i.m. 322. o.

előbbi helyreállítása érdekében. A katasztrófákat eredményezheti természeti jelenség vagy emberi tevékenység. A klímaváltozás eredményeképpen egyre extrémebbek az időjárási körülmények, így a természeti katasztrófák (árvizek, szárazság, tűzvész, földrengés) száma is megnőtt. Másfelől az ipar, a kereskedelem és áru fuvarozás fejlődése, valamint a lakosság növekedése hozzájárult a környezeti szennyezés egyre nagyobb mértékéhez és ezzel szintén növelte a környezeti katasztrófák bekövetkezését kockázatát.

Környezeti katasztrófa bekövetkezése esetén a releváns szervezetek, szervek és a közvélemény informálása feltétlenül szükséges a gyors és hatékony reagáláshoz. A károk kockázatának csökkentésében és a váratlan eseményre adott válaszban a más összegyűjtött és rendelkezésre álló információk sokat segíthetnek. Ezért problémás, ha a nagyszámú szerv, szervezet között nem kielégítő az adatok gyűjtése és annak koordinációja.

Általában a környezeti, így a vizeken bekövetkezett katasztrófák jellemzője, hogy azok megjósolhatatlanok bekövetkezési idejüket, helyüket és természetüket illetően, a bekövetkezés helyén gyakran nem áll rendelkezésre megfelelő felszerelés és szakemberek, a következmények és azok felszámolása különleges eljárást igényel és a mentés gyorsaságot és hatékonyságot követel meg.

1. Szófia Konvenció

A Duna medencéjének szennyezése kiterjedt károkat eredményezhet a környezetben, veszélyeztetheti az emberi egészséget és károsíthatja a helyi gazdaságot. A közelmúltban két ilyen incidens történt: 2000-ben Romániában a Baia Mare cianid szennyezés és 2010-ben a vörös iszap katasztrófa Ajkán.

A Szófia Konvenció alapján létrehozott riasztási és kommunikációs rendszer hatálya kiterjed az egész Duna-medencére, de valójában csak kiegészíti a bilaterális szinten kidolgozott és működő rendszereket.⁶⁸ A Szófia Konvenció előírja, hogy a szerződő felek a Nemzetközi Bizottság keretében tájékoztatják egymást illetékes hatóságokról vagy kapcsolati pontjaikról, amelyeket erre a célra az olyan rendkívüli események al-

⁶⁸ 16. cikkének (1) bekezdésében a Szófia Konvenció kimondja, hogy a szerződő feleknek közös értesítő, figyelmeztető és riasztórendszerekről kell gondoskodniuk, amennyiben ez szükségesnek mutatkozik a kétoldalúan kidolgozott és működtetett rendszerek kiegészítése érdekében. A szerződő felek kötelessége továbbá a fenti jelzőrendszerek módjainak és eszközeinek összehangolása.

kalmára jelöltek ki, mint például a véletlenszerű vízszennyezés, az árvíz- és jégveszély. Ennek megfelelően az illetékes hatóságok együttműködnek közös készenléti tervek kidolgozásában, vagy – ahol ilyenek már léteznek kétoldalú szinten – azok kiegészítésében.⁶⁹

A 16. cikk (3) bekezdés értelmében, az államoknak azonnali tájékoztatási kötelezettsége van, amikor az illetékes hatóság a veszélyes anyagok hirtelen növekedését észleli a Dunában vagy a vízgyűjtőjén levő vizekben, avagy olyan katasztrófáról vagy balesetről szerez tudomást, amely várhatóan súlyos hatással lehet a Duna vízminőségére és kedvezőtlenül érinthet alvízi államokat.

E tájékoztatási kötelezettséget a kijelölt kapcsolati pontok és a *Nemzetközi Bizottság* felé kell teljesíteni.

E szabályok mellett a Szófia Konvenció azt is előírja, hogy a kompetens hatóságok azonnal tájékoztatni kötelesek az alvízi országot és a Nemzetközi Bizottságot áradás veszélyéről, ideértve a jégveszélyt is.

A Nemzetközi Bizottság igyekszik a szennyező baleseteket megelőzni és az azokra adott reakciókat fejleszteni, ennek érdekében összeállítja a baleseteket potenciálisan rejtő helyszíneket („Accident Risk Spots”),⁷⁰ ajánlásokat, irányelveket fogalmaz meg a Duna-menti államok számára biztonsági intézkedések fejlesztésére vonatkozóan és ellenőrzi a technikai biztonsági szintet ezeken a helyszíneken. A Nemzetközi Bizottságnak nagy szerepe van az áradások elleni védelemben is. 2000-ben elhatározta egy hosszú távú akcióprogram létrehozását a Duna medencéjében való fenntartható árvíz megelőzéssel kapcsolatban, amely olyan, szintén már meglévő és működő árvíz-megelőzési rendszerekre épült rá, amiket a különböző dunai államok dolgoztak ki. Az akcióprogram egy átfogó keretet jelent, amely az egyes al-medencékben további kidolgozást igényel. 2009-ben a Nemzetközi Bizottság 17 al-medencei árvízi akcióprogramot publikált, amelyek a Duna teljes vízgyűjtő-területét lefedték.

⁶⁹ Szófia Konvenció 16. cikk (2) bek.

⁷⁰ A baleseteket potenciálisan rejtő helyszíneket („Accident Risk Spots”) összefoglaló lista tartalmaz ipari telepeket, amelyek nagy szennyezés veszélyét rejtik magukban baleset esetén a termelt, tárolt vagy használt kémiai anyagok miatt, vagy olyan lerakóhelyeket, tározókat, amelyek esetleg átszakadhatnak és áradással fenyegetnek. Az ipari telepek listáját 2001-ben fejezték be a legtöbb Duna-menti országban, míg a tározók listája készülöben van. <http://www.icpdr.org/main/issues/accidental-pollution> (2013.04.21.)

A Dunai Árvíz Riasztási Rendszert (Danube-EFAS)⁷¹ az Európai Árvíz Riasztási Rendszer (EFAS)⁷² részeként az Európai Bizottság Kutatói Központja (EC Joint Research Centre; EC JRC) fejlesztette ki.

Horvátország és Magyarország között az együttműködési keret a Pannóniai Közép-Duna al-medencében és a Dráva-Mura al-medencében került kialakításra.⁷³

Az emelt szintű együttműködés a Szófia Konvenció által létrehozott kötelezettségek megkönnyítése érdekében, különösen, amikor a folyók állapota kritikus, a Konvenció kötelezi a feleket, hogy kölcsönösen nyújtsanak segítséget egymásnak.⁷⁴

2. Horvát-magyar egyezmény

A két állam közötti együttműködés – többek között – kiterjed a környezeti biztonságra és a kölcsönös segítségnyújtásra olyan balesetek esetében, amelyek határon áterjedő hatást válthatnak ki.⁷⁵ Mint már korábban említésre került, olyan balesetek esetén, amelyeknek határon áterjedő hatásai lehetnek, illetve ilyen közvetlen esélye esetén Horvátországnak és Magyarországnak kötelessége, hogy a másik államot haladéktalanul tájékoztassa és a releváns információkat szolgáltatassa. A segítség nyújtása szintén mindkét állam kötelessége a közöttük lévő kétoldalú és a multilaterális nemzetközi szerződésekkel, valamint az eljárási szabályokkal⁷⁶ összhangban, mely utóbbiakat a Vegyes Bizottság köteles megalkotni.⁷⁷ A Horvát-magyar egyezmény 8. cikke alapján Horvát-

⁷¹ „A DUNA-EFAS információk egy jelszóval védett weboldalon keresztül a nap 24 órájában elérhetőek online szolgáltatáson keresztül, amelyet a JRC biztosít. A rendszer jelenleg 700 csapadékmérő állomást tartalmaz a Duna medencéjében, amelyek 3000-re kívánnak bővíteni. A rendszer esőzéssel és áradásokkal kapcsolatos előrejelzést tartalmaz az egész medencére és térképeket, amelyek mutatják a kritikus vízszintet elérő folyókat – mind Dunán és összes mellékfolyóján, amely összesen több mint 4,000 km² területet fed le.” <http://www.icpdr.org/main/activities-projects/flood-management> (2013.04.21.)

⁷² „Közel 25 olyan hatóság kap EFAS információkat áradásokról és azok közeli veszélyéről 3-10 napos előrejelzéssel, amelyek együttesen a nemzetközi medencék 85%-át felelősek.” Nemzetközi Bizottság: Report on Achievements in Flood Protection in the Danube River Basin. 2010. (a továbbiakban Report on Achievements in Flood Protection in the Danube River Basin) 6. o.

⁷³ Report on Achievements in Flood Protection in the Danube River Basin 8. o.

⁷⁴ Szófia Konvenció 17. cikk 1. bekezdés

⁷⁵ Horvát-magyar egyezmény 2. cikk 5. pont

⁷⁶ Az eljárási szabályokról nincs elérhető információ.

⁷⁷ Horvát-magyar egyezmény 6. cikk

ország és Magyarország köteles tájékoztatni a közvéleményt a környezeti kérdésekről és olyan intézkedésekről, amelyeket a káros hatások megelőzése, ellenőrzése, azok csökkentése, továbbá a határok menti olyan balesetek megelőzése érdekében tettek, amelyeknek határokon átnyúló hatásai lehetnek.

3. Magyar-horvát egyezmény a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről

Az egyezmény meghatározása szerint katasztrófának minősülnek az életet, az életfeltételeket, az anyagi javakat, a természeti környezetet jelentős mértékben és súlyosan károsító vagy azokat közvetlenül veszélyeztető elemi csapás, ipari szerencsétlenség vagy más, pusztító hatású természeti vagy civilizációs eredetű káresemény, amelynek bekövetkezte esetén az ellene való védekezésre rendkívüli intézkedéseket kell fogantatosítani.⁷⁸ Az egyezmény 7. cikke szabályozza a tájékoztatási kötelezettséget, amely szerint mindkét államnak jeleznie kell a veszélyeket olyan esetekben, amikor természeti vagy civilizációs katasztrófa lehetősége merül fel, amely a másik államot veszélyezteti. Ebből a célból mindkét államnak gyűjtenie kell a szükséges adatokat, információkat a saját területén és a másik állam kompetens szervei számára azokat közvetlenül hozzáférhetővé kell tenniük.

Az államoknak fennáll tájékoztatási kötelezettsége akkor is, amikor konkrét katasztrófa következik be területükön. „Az értesítésnek tartalmaznia kell a veszély vagy a bekövetkezett esemény leírását, helyét, idejét, kiterjedését, következményeit és a végrehajtott intézkedéseket.”⁷⁹ A segítséget nyújtó állam tájékoztatja a másik szerződő felet a „rendelkezésére bocsátható mentőerőkről és eszközökről, a segítségnyújtás lehetőségeiről, módjairól”.⁸⁰ E tájékoztatási kötelezettségek teljesítése mindkét államban a Belügyminisztériumon keresztül történik.

4. Horvát szabályozás a lakosság tájékoztatásáról környezeti katasztrófák esetén

A Horvát Köztársaság *Alkotmányának*⁸¹ 38. cikk (4) bekezdése szerint a bármely hatóság birtokában lévő információhoz való hozzáférés mindenki számára biztosított. Az információhoz való hozzáférés jogát csak

⁷⁸ Magyar-horvát egyezmény 2. cikk A. pont

⁷⁹ Magyar-horvát egyezmény 7. cikk (2) bek.

⁸⁰ Magyar-horvát egyezmény 7. cikk (3) bek.

⁸¹ Narodne novine, NN 85/2010, consolidated text

törvényben, az adott egyedi esettel arányosan lehet korlátozni olyan mértékben, amely az szükséges egy szabad, demokratikus társadalomban. Az *információkhoz való hozzáférésről* szóló horvát jogszabály⁸² szabályozza az információkhoz való hozzáférést és a hatóságok birtokában lévő információk felhasználását, kimondja az információkhoz való hozzáférés és azok felhasználásának szabadságát, szabályozza a jog korlátozását, az ezekre vonatkozó eljárások részleteit, az információszabadsággal foglalkozó biztos kinevezésének módját, feltételeit, a biztos felmentésére vonatkozó előírásokat és a jogszabály végrehajtásának ellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseket. A jogszabály 1. cikke (5) bekezdésében kimondja, hogy nem alkalmazhatóak rendelkezései a nemzetközi szervezetek és más államok birtokában lévő bizalmas információkra, sem pedig azokra a bizalmas információkra, amelyekkel nemzeti hatóságok rendelkeznek, de azokhoz nemzetközi szervezetekkel vagy más államokkal való együttműködés során jutottak hozzá.

A környezeti információkhoz való hozzáférést a horvát *környezetvédelmi törvény*⁸³ szabályozza. Mindenkinnek joga van azokhoz az információkhoz hozzájutni, amelyeket hatóságok vagy olyan magánszemélyek birtokolnak, akiket a hatóságok ellenőriznek vagy bíznak meg információk tárolásával. Mindenkinnek joga van továbbá ahhoz, hogy környezeti szennyezés esetén megfelelően tájékoztassák, hogy hozzáférjen a veszélyes anyagokra és tevékenységekre és az ezekhez kapcsolódó állami intézkedésekre vonatkozó információkhoz.⁸⁴

A horvát környezetvédelmi törvény előírja, hogy az állam területén történt olyan baleset esetén, amelynek határokon átnyúló hatása lehet az emberi egészségre vagy a környezetre egy másik államban, a minisztérium köteles a központi állami közigazgatáson belüli kompetens szerven keresztül informálni az adott államot annak érdekében, hogy annak az államnak a szervei meg tudják tenni a szükséges lépéseket.⁸⁵ A törvény 133. cikk (3) bekezdése értelmében az emberi egészséget, egyéb javakat és/vagy környezetet fenyegető közvetlen veszély esetében a hatóságok kötelesek a közvéleményt tájékoztatni tömegkommunikáción keresztül, vagy bármely más megfelelő módon, függetlenül attól, hogy a veszélyt emberi tevékenység vagy természeti jelenség okozta. A cikk (4) bekezdése azt is kimondja, hogy mind a hatóságok, mind a szennyezők köte-

⁸² NN 25/2013

⁸³ NN 110/2007

⁸⁴ Környezetvédelmi törvény 16. cikk (1)-2) bek.

⁸⁵ Környezetvédelmi törvény 115. cikk

lesek a felfedezést követően azonnal jelezni a közvélemény felé, ha az előírt szennyezési határokat átlépték.

A *Védelmi és Mentésítési törvény*⁸⁶ is említendő, amely előírja, hogy minden személynek joga van teljes és megfelelő információhoz minden katasztrófa előfordulásáról, annak lehetőségéről, és a védelem és mentésítés eszközeiről.⁸⁷ A Nemzeti Védelmi és Mentési Igazgatóság többek között a következő feladatokért felelős: egyedülálló geoinformatikai rendszerben gyűjti, elemzi és rendezi az információkat a katasztrófák és nagy balesetek veszélyeiről és következményeiről, adatbázist vezet a bevethető haderőről, anyagi forrásokról, felszerelésekről és a védelmi és mentési intézkedésekről, egyedülálló riasztási rendszert működtet, amely a teljes lakosság értesítéséről gondoskodik koordinálva a rendszerben részt vevő összes aktor tevékenységét más államok kompetens hatóságaival és nemzetközi szervezetekkel együttműködve, adatbázist kezel minden lehetséges típusú balesetről és azok következményeiről.⁸⁸

5. Magyar szabályozás a lakosság tájékoztatásáról környezeti

katasztrófák esetén

A magyar *Alaptörvény* mindenki számára biztosítja a közérdekű adatokhoz való hozzáférést.⁸⁹ A közérdekű adatok megismeréséhez való jogosultság nem korlátozódik a környezettel kapcsolatos információk megismerésére, de arra mindenképpen kiterjed.⁹⁰ A lakosság információhoz való hozzájutását *további jogszabályok* is rendezik: a közérdekű adatok és környezeti információk közötti szoros összefüggésre tekintettel az 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról áttételesen és kifejezetten ezzel a témával foglalkozik a 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről.

A lakosság tájékoztatása vonatkozásában a *környezetvédelmi törvény* is több vonatkozásban tartalmaz rendelkezéseket. Elsőként kimondja minden közfeladatot ellátó szerv számára a környezettel kapcsolatos infor-

⁸⁶ NN 174/2004, 79/2007, 38/2009, 127/2010

⁸⁷ Védelmi és Mentésítési törvény 16. cikk

⁸⁸ Védelmi és Mentésítési törvény 35. cikk (1) bek.

⁸⁹ Alaptörvény VI. cikk (2) bek.

⁹⁰ Pánovics Attila: Az Aarhusi Egyezmény és alkalmazása az Európai Unió jogában. PhD dolgozat, Pécs 2010. <http://www.kothalo.hu/doksik/aarhus/panovics.pdf> (2011.06.06.) 96. o.

mációk megosztásának kötelezettségét,⁹¹ amelynek természetesen előfeltétele ezen információk szisztematikus gyűjtése.⁹² A törvény nagyon röviden szabályozza a nyilvánosság részvételét is a környezetvédelemben annak kimondásával, hogy természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek jogosultak részt venni a környezettel kapcsolatos nem hatósági eljárásban.⁹³ A jogosultak köréből a környezetvédelmi egyesületek jogaival foglalkozik a törvény meglehetősen részletesen.⁹⁴

A magyar jogszabályok általában azonban nem tartalmazzak olyan állami kötelezettséget a nyilvánosság tájékoztatása körében, amely szerint természeti katasztrófák esetén a lakosságot haladéktalanul tájékoztatni kell a veszélyről. Bár a környezetvédelmi törvény szerint a veszélyhelyzetek megelőzésének,⁹⁵ a bekövetkezett katasztrófák következményei elhárításának⁹⁶ és a vonatkozó szakmai tevékenységek értékelésének⁹⁷ van felelőse az állami szervek között, a lakosság tájékoztatása csak egy esetben kijelölt feladat: a helyi önkormányzat köteles az érintett lakosságot tájékoztatni szmoghelyzet bekövetkezése esetén a meglévő és várható túllépés helyéről, mértékéről és időtartamáról, a lehetséges egészségügyi hatásokról és a javasolt teendőkről, valamint a jövőbeli túllépés megelőzése érdekében szükséges feladatokról.⁹⁸

A veszélyhelyzet esetén történő tájékoztatási kötelezettségről egyedül a 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről tartalmaz kifejezett rendelkezést, mikor 6. §-ában kimondja, hogy az emberi egészséget vagy a környezetet érő közvetlen fenyegetés esetén – függetlenül attól, hogy emberi tevékenység vagy természeti ok idézi elő – a környezeti információval rendelkező szerv a birtokában lévő vagy számára tárolt környezeti információt közzéteszi a várható kihatással érintett lakosság számára azonnal és késedelem nélkül, lehetővé téve a fenyegetésből származó

⁹¹ Környezetvédelmi törvény 12. § (1)-(7) bek.

⁹² Környezetvédelmi törvény 49-50. §

⁹³ Környezetvédelmi törvény 97. § (1) bek.

⁹⁴ Környezetvédelmi törvény 98-99. §

⁹⁵ Környezetvédelmi törvény 38. § b) pont (az Országgyűlés feladatai)

⁹⁶ Környezetvédelmi törvény 41. § (5) bek. c) pont (a Kormány feladatai)

⁹⁷ Környezetvédelmi törvény 42. § (1) bek. b) pont (a környezetvédelemért felelős miniszter feladatai)

⁹⁸ Környezetvédelmi törvény 48. § (6) bek. c) pont

kár megakadályozására vagy csökkentésére irányuló intézkedések megtételét.⁹⁹

2010. október 4-én egy vörös iszap tározó gátja átszakadt és 600-700 ezer köbméter vörös iszap és lúgos víz árasztott el 800 hektár területet. A lakosságnak okozott vagyoni és személyi károk mellett a baleset komoly környezeti károkat is okozott a Torna patak és a Marcal élővilágában.¹⁰⁰ A hivatalos jelentések szerint bár a Mosoni-Dunába érkező víz Ph értéke magasabb volt, mint a normális, a szakemberek erőfeszítéseinek következtében a szennyezés nem terjedt át a Dunára.¹⁰¹ Mivel a szennyeződés nem jutott nemzetközi folyóba, nem merült fel annak veszélye, hogy az eddigi legnagyobb magyar ipari baleset határon átnyúló szennyezést okozzon. A katasztrófát követően a magyar állam azonnal riasztotta az Európai Bizottság Monitoring és Információs Központját (MIC) az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságon keresztül.¹⁰² A horvát hírek szerint a Horvát Nemzeti Védelmi és Mentési Igazgatóságot a MIC tájékoztatta a helyzetről. A tájékoztatás után közvetlenül az Igazgatóság felvette a kapcsolatot magyar kollégáival közvetlen csatornán, mely kapcsolat fennállt a közvetlen veszély elhárításáig.¹⁰³

V. Következtetések

A Horvát Köztársaság és Magyarország közötti együttműködést környezetvédelmi területen alapvetően multilaterális nemzetközi szerződések szabályozzák. Ezeket egészítik ki kétoldalú szerződések, amelyek az együttműködés egyes területeinek részletszabályait határozzák meg. Az együttműködés különösen fontos a határon átnyúló folyók szennyezése területén, hiszen a felvízi országban folyóba kerülő szennyeződés terje-

⁹⁹ E szakasz szövege megegyezik a jogszabály alapjául szolgáló az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK Irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről 7. cikkének (4) bekezdésével.

¹⁰⁰ Vágföldi Zoltán: A vörösiszap katasztrófa környezeti hatásai, kárelhárítási folyamata, alkalmazott módszerei. Hadmérnök 2011. 1. sz. 263. o.

¹⁰¹ „Vörösiszap” tragédia, Magyarország kormányának hivatalos weboldala. <http://vorosiszap.bm.hu/?cat=9> (2013.04.13.)

¹⁰² European Commission, Humanitarian Aid and Civil Protection, Monitoring and Information Centre, http://ec.europa.eu/echo/policies/disaster_response/mic_en.htm (2013.04.02.)

¹⁰³ DUZS: nema opasnosti za Hrvatsku zbog industrijske nesreće u Mađarskoj, <http://www.monitor.hr/clanci/duzs-nema-opasnosti-za-hrvatsku-zbog-industrijske-nesrece-u-madarskoj/39879/> (2013.05.02.)

dése rendkívül gyors. A szerződések mellett és alapján a két állam számtalan közös projektet is kidolgozott a hatékony együttműködés érdekében, különösen a veszélyhelyzetekben való tájékoztatás területén. Az 1. táblázat bemutatja a tanulmány szempontjából fontos területeken való együttműködésre vonatkozó alapvető kötelezettségeket és nemzeti és nemzetközi jogforrásait.

Az elemzett kötelezettségek többségének teljesítése folyamatos és a közelmúltban a veszélyhelyzetben való tájékoztatás kötelezettsége is vizsgázott a vörös iszap katasztrófa kapcsán. A tapasztalatok alapján elmondható, hogy a horvát-magyar együttműködés a régióban nagyon sikeresnek bizonyult. Az Európai Unió mechanizmusai (például az Európai Bizottság Monitoring és Információs Központja) szintén fontos szerepet játszanak a regionális együttműködésben. Horvátország csatlakozása az Európai Unióhoz a közeljövőben szintén növeli majd a regionális együttműködés hatékonyságát.

1. táblázat

Kötelezettség	Szófia Konvenció	Magyar-horvát egyezmény	Horvát-magyar egyezmény	Aarhus-i Egyezmény	Horvát nemzeti szabályozás	Magyar nemzeti szabályozás
Szervnek való jelentés	10. cikk	-	-	-	Környezetvédelmi törvény 130. cikk (1) bek.	-
Szerződő felek közötti információcsere	11-12. cikkek	3. cikk	5. cikk	10. cikk	-	-
Nyilvánosság tájékoztatása	14. cikk	-	8. cikk	-	Alkotmány 38. cikk (4) bek. a környezetvédelmi információkhoz való hozzáféréstől szóló törvény, környezetvédelmi törvény, Védelmi és	Alaptörvény VI. cikk (2) bek. környezetvédelmi törvény „Információszabadság törvény”

					Mentesítésről szóló törvény	
Azonnali tájékoztatási kötelezettség szerződő felek vagy szervezet felé	16. cikk	7. cikk	6. cikk	-	-	-
Azonnali tájékoztatási kötelezettség a nyilvánosság felé	-	-	-	5. cikk	Környezet- védelmi törvény, 133. cikk (3) és (4) be., Védelmi és Mentesítésről szóló törvény	311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a nyilvánosság kör- nyezeti informáci- ókhöz való hozzáfé- résének rendjéről 6§

Horváth Zsuzsanna*
Jelena Legčević**

A gazdaság zöldebbé tételének néhány eszköze az EU-ban és tükröződésük a regionális politikában

I. Zöld gazdaság, mint a fenntartható fejlődés stratégia központi koncepciója

1. A fenntartható fejlődés koncepciója

A fenntartható fejlődés eszméje nemzetközi eredetű, először az ENSZ Emberi Környezetről rendezett 1972-es Stockholmi Konferencia Nyilatkozatában jelent meg. Felszólított az emberi cselekvés környezetre gyakorolt hatásainak megfelelő figyelembevételére, hogy elkerülhető legyen a környezet visszafordíthatatlan károsítása, amelytől az emberi élet és jólét függ. A Nyilatkozat 2. alapelve hangsúlyozta, hogy a Föld természeti erőforrásait körültekintő tervezéssel és gazdálkodással meg kell őrizni a jelen és a jövő generációk számára.¹ A fenntartható fejlődés leggyakrabban idézett definícióját az 1987-es Bruntland jelentés fogalmazta meg: „A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely anélkül elégíti ki a jelen szükségleteit, hogy veszélyeztetné a jövő generációk képességét saját szükségleteik kielégítésére. [...] [A] fenntartható fejlődés lényege egy változási folyamat, amelyben az erőforrások felhasználása, a beruházások irányítása, a technológiai fejlődés orientálása és az intézményes változás egymással összhangban van, és erősíti a jelen és a jövő lehetőségeit az emberi szükségletek és törekvések kielégítésére.”²

Ezt a meghatározást, mint a nemzetközi környezeti politika alapelvét erősítette meg és fejlesztette tovább a Környezetről és a Fejlődésről

* Dr. Horváth Zsuzsanna, PhD, egyetemi docens, Nemzetközi és Európa Jogi Tanszék, Pécs, horvath.zsuzsanna@ajk.pte.hu

** Doc.dr.sc. Jelena Legčević, PhD, egyetemi docens, Közgazdaságtudományi Tanszék, Eszék, legcevic@pravos.hr

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503> (2013.05.28.)

² Report of the UN World Commission on Environment and Development (WCED) ‘Our Common Future’. A jelentés az emberi környezet és a természeti erőforrások pusztulásával és annak a gazdasági és társadalmi fejlődésre gyakorolt hatásaival foglalkozott (Oxford University Press 1987). UN Documents, A/42/427, Chapter 2: Towards Sustainable Development. 1., 15. pontok, <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I> (2013.05.28.)

szóló 1992-es Riói Nyilatkozat.³ Az UNCED elfogadta az „Agenda 21” dokumentumot, amely a fenntartható fejlődés cselekvési programja, és amely általános megegyezést és a legmagasabb szintű politikai elkötelezettséget tükröz a fejlődés és a környezetvédelem terén való együttműködéséről. A program a fenntartható fejlődés világszerte alkalmazandó mintáinak kidolgozását célozza.⁴

Eme elkötelezettségeket a 2000-ben Johannesburgban megtartott Fenntartható Fejlődés Világ Csúcstalálkozón megerősítették. A konferencián számos intézkedésről tárgyaltak: többek között, a szegénység és a környezet pusztulásának megakadályozásáról. A Fenntartható Fejlődésről szóló Johannesburgi Nyilatkozat és Végrehajtási Terv továbbfejlesztette a fenntartható fejlődés koncepcióját, hangsúlyozva, hogy annak egymástól függő és egymást kölcsönösen erősítő pilléreit – gazdasági fejlődés, társadalmi fejlődés és környezetvédelem – tovább kell fejleszteni és erősíteni helyi, nemzeti és globális szinten.⁵ Időközben az ENSZ Millennium Csúcstalálkozót tartott New Yorkban, 2000-ben, egy általános partnerség előmozdítása céljával, hogy csökkentsék a mélyszegénységet, és hogy elősegítsék, többek között a környezeti fenntarthatóságot. Az ENSZ Millenniumi Nyilatkozata – a „Millenniumi Fejlesztési Célok” néven ismert határozat – (MDG) célkitűzések sorát tűzte ki, 2015-ös határidővel. Ezek egyike a környezeti fenntarthatóság biztosítása, a fenntartható fejlődési elvek integrálása az országok politikáiba és programjaiba, hogy megfordítsák a környezeti erőforrások pusztulását.⁶

Annak ellenére, hogy a nemzetközi szervezetek és a nemzeti kormányok – ideértve az Európai Uniót és tagállamait is - világszerte erőfeszítéseket

³ The Rio Declaration on Environment and Development. Stanley P Johnson: The Earth Summit. The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). Graham & Trotman, London 1994. 118. o.

⁴ Agenda 21, Preamble, Johnson: i.m. 125-130. o.

⁵ The Johannesburg Declaration on Sustainable Development, 5. és 8. pontok. UN Report A/CONF.199/20*, http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit_docs/131302_wssd_report_reis_sued.pdf (28.05.2013.)

⁶ ENSZ Millenniumi Nyilatkozat (2000), A/RES/552, <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf> (28.05.2013.). A 8 Millenniumi Fejlesztési Cél: 1) éhezés és mélyszegénység megszüntetése, 2) általános elemi oktatás elérése, 3) nemek közötti egyenlőség és a nők felemelkedésének elősegítése, 4) gyermekhalálozás csökkentése, 5) anyai egészségügy javítása, 6) HIV, AIDS, malária és más betegségek elleni küzdelem, 7) környezeti fenntarthatóság biztosítása, 8) globális partnerség kiépítése a fejlesztésért. L. <http://www.unmillenniumproject.org/goals/index.htm> (2013.05.28.)

tesznek és együttműködnek e stratégiák és programok végrehajtása céljából, nem fenntartható trendek továbbra is vannak, és folyamatos aggodalom figyelhető meg a nem megfelelő gazdasági, környezeti és társadalmi fejlődés miatt. Csak néhány példát említve: a 2008-ban kezdődő világméretű gazdasági krízis recessziót és a gazdasági növekedés lelassulását eredményezte, sok környezeti kihívás továbbra is fennáll, sőt még súlyosabb. Az erőforrások iránt növekvő igény (pl. föld, víz, erdők és természetes ökoszisztémák) növekvő romláshoz és pusztuláshoz vezetett; a biológiai sokféleség csökkenését nem sikerült megfelelően lassítani; az üvegházhatású gázok kibocsátása globális méretekben továbbra is emelkedik; a klímaváltozás hatásai erősödnek; a vízi erőforrások és a tengeri környezet szennyezése és pusztulása egyre súlyosabb problémát okoz; számos más példát lehetne említeni. A fenntartható fejlődés társadalmi pillérével kapcsolatban: a fejlődő világban még mindig emberek milliói élnek mélyszegénységben, a világ népességének 1/6-a alultáplált, élelem, tiszta ivóvíz, alapvető egészségügyi ellátás és oktatás híján élnek, stb.⁷ A Millenniumi Fejlődési Célok terén elért eredmények földrajzi eloszlásban nagyon egyenlőtlenek; közülük sok nem is teljesíthető az adott határidőre. Ezeket a negatív gazdasági, környezeti és társadalmi hatásokat súlyosbítja a világ népességének növekedése, amely 2011-ben érte el a 7 milliárdot, és amely 9 milliárdra várható 2050-re.⁸ Ezek a trendek bizonyosan nem fenntarthatóak a koncepció eredeti értelmében, vagyis, úgy növelni a gazdaságot és a jólétet ma, hogy az ne eredményezze a növekedés és a jólét csökkenését a jö-

⁷ A fejlődő világban minden ötödik ember nem jut megfelelő tiszta ivóvízhez, népességük kb. fele – 2,6 millió ember – nem jut alapvető orvosi ellátáshoz, több mint 660 millió ember él kevesebb mint napi 2 dollárból, több mint 385 millió ember kevesebb mint napi 1 dollárból (UNDP adat 2005); 2010-ben még mindig 1,212 millió ember élt mélyszegénységben, azaz napi 1,25 dollárból. Az előrehaladásról bővebb statisztikáért és elemzésért l. UNDP Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World, <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/English/HDR2013%20Report%20English.pdf> (2013.05.25.). Az egészséges környezethez való jogról l. pl. Komanovics Adrienne – Nives Mazur Kumrić: Környezet és emberi jogok európai regionális szemszögből, a jelen kötetben.

⁸ Rio+20: A zöld gazdaság és a jobb irányítás felé vezető úton, COM(2011)363 3. o.

vőben, ugyanolyan gazdasági és jóléti lehetőséget biztosítani a jövő generációk számára, mint amellyel a jelen generációk rendelkeznek.⁹ Új, hatékonyabb megoldások alkalmazása és a fenntartható fejlődés céljainak elérése végett, 2012-ben, az első Föld Csúcstalálkozó után 20 évvel, összehívták a második ENSZ Fenntartható Fejlődés Csúcstalálkozót, ismét Rio de Janeiróban. A Rio+20 Konferencia két fő témára összpontosított: hogyan épüljön egy „zöld gazdaság” a fenntartható fejlődés elérése, és az emberek szegénységből történő kiemelése érdekében, ideértve a fejlődő országok támogatását, amely lehetővé teszi számukra, hogy megtalálják a fejlődés zöld útját; és hogyan javítható a fenntartható fejlődést célzó nemzetközi együttműködés egy megújított intézményi keretben. A konferencia záródokumentuma, „A jövő, amit akarunk” megerősíti a korábbi kötelezettségvállalásokat, a fenntartható fejlődés alapelveit és céljait, és az államok készségét arra, hogy továbbfejlesszék és végrehajtsák a Riói Agenda 21 programot és a Johannesburgi Végrehajtási Tervet, amelyeket 1992-ben és 2002-ben fogadtak el, és hogy teljesítsék a Millenniumi Fejlesztési Célokat. Az eddig elért eredményeket és a még meglévő hiányosságokat értékelve a záródokumentum egy fejezetet szentel a „zöld gazdaságnak” a fenntartható fejlődéssel és a szegénység megszüntetésével összefüggésben. A konferencia elhatározta egy általános Magas Szintű Politikai Fórum létrehozását, amely a korábbi Fenntartható Fejlődés Bizottságot váltja fel, és részletezte a további cselekvés és nyomon követés kereteit. A dokumentum ágazatközi és tematikus listákat tartalmaz azokról a területekről, amelyekben a végrehajtás hiányosságait meg kell szüntetni a fenntartható fejlődés érdekében. Tartalmazza, többek között, a szegénység megszüntetése, az agrárgazdaság, az energiahatékonyság, a fenntartható városok és települések, a szállítás, az éghajlatváltozás, a biodiverzitás, a sivatagosodás, a talaj pusztulása, az aszály, a vízügy, az orvosi ellátás és a közegészségügy, a foglalkoztatás, a szociális védelem, az oktatás területeit, stb. A fenntartható fogyasztás és termelés témakörében a dokumentum sürgette egy jövőbeli, 10 éves keretprogram kidolgozását, a jelenlegi fogyasztási és termelési minták alapvető, nélkülözhetetlen megváltoztatásáról.¹⁰

⁹ United Nations Environment Programme (UNEP) 2011. *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication* (a továbbiakban UNEP 2011), www.unep.org/greeneconomy (2013.05.25.) 17. o.

¹⁰ UN Conference on Sustainable Development, Outcome Document. *The future we want*. A/CONF.216/L.1*, <http://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html> (2013.05.25.)

2. Zöld gazdaság a fenntartható fejlődéssel összefüggésben

A Rió+20 záródokumentum III. Fejezete, „A jövő, amit akarunk” a *zöld gazdaságot* a fenntartható fejlődés elérése egyik fontos eszközének tekintti, amely a politikaformálás számára kínál alternatívákat, anélkül azonban, hogy szabályok rugalmatlan készlete lenne. Hangsúlyozza, hogy „közre kell működnie a szegénység megszüntetéséhez, csakúgy, mint a fenntartható gazdasági növekedéshez, a szociális befogadás javításához, az emberi jólét növeléséhez, a foglalkoztatás és megfelelő munka megteremtéséhez mindenki számára, mialatt megőrzi a Föld ökológiai rendszerének működését.”¹¹ A dokumentum kijelenti, hogy a fenntartható fejlődéshez kapcsolódó zöld gazdaságot azoknak az elveknek kell vezérelniük, amelyeket a korábbi világkonferenciákon elfogadott nyilatkozatokban, programokban és cselekvési tervekben fogalmaztak meg, nevezetesen, az 1992-es Riói Nyilatkozatban, az Agenda 21 programban és a Johannesburgi Végrehajtási Tervben; és majdnem ugyanazzal az eszköztárral működik, amelyeket azokban meghatároztak. A zöld gazdaságpolitikáknak összhangban kell állniuk a nemzetközi joggal, és tiszteletben kell tartaniuk a természeti erőforrások feletti nemzeti szuverenitást. E politikát a nemzeti kormányoknak kell vezetniük, az összes lényeges szereplő részvételével, és erősítenie kell a nemzetközi együttműködést. A zöld gazdaságnak elő kell segítenie a fenntartható és befogadó gazdasági növekedést, és foglalkoznia kell a határokon átnyúló vagy globális környezeti problémákkal. A dokumentum a termelés és fogyasztás fenntarthatatlan mintáira vonatkozó sürgős cselekvést alapvetőnek tartja a környezeti fenntarthatóság, valamint a biológiai sokféleség és az ökoszisztémák fenntartható használata, a természeti erőforrások megújítása és a fenntartható, befogadó és igazságos globális növekedés megteremtésében. Ennek érdekében a gazdasági és a környezeti tényezők integrálása szükséges. E politikának vegyes eszközrendszerrel kell működniük, ideértve a szabályozó, az ösztönző és más, nemzeti szinten alkalmazott intézkedéseket; és összhangban kell állniuk a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségekkel.¹²

A gazdasági és pénzügyi válságból való kilábalás hatékonyabb módjának keresése és a Rió+20 konferenciára való felkészülés során a zöld gazdaság koncepciója, mint a fenntartható fejlődés támogatásának egy eszköze, jelentős nemzetközi figyelmet kapott. Habár még mindig nincs

¹¹ UN Conference on Sustainable Development, Outcome Document 9. o.

¹² UN Conference on Sustainable Development, Outcome Document. 10-11. o.

egységesen elfogadott definíciója, vagy megegyezés alapvető elveiről és eszközeiről, számos olyan jellemző vonása határozható meg, amelyeket az eddig megfogalmazott koncepciók általában megemlítenek.¹³ A Rio+20 Konferenciára készült egyik jelentős tanulmányban a zöld gazdaságot úgy határozták meg, mint amely eredményezi „az emberi jólét és a szociális egyenlőség növelését, mialatt jelentősen csökkenti a környezeti kockázatokat és az ökológiai erőforrások szűkösségét” (UNEP 2010). „A legegyszerűbben kifejezve a zöld gazdaság alacsony szénfelhasználású, erőforrás hatékony és szociálisan befogadó. A zöld gazdaságban a jövedelem és a foglalkoztatás növekedését köz- és magánberuházásokkal érik el, amelyek csökkentik a szénkibocsátást és a szennyezést, javítják az energia- és erőforrás hatékonyságot, és megelőzik a biológiai sokféleség és az ökológiai rendszerek teljesítőképességének csökkenését.”¹⁴ A „zöld gazdaság” kifejezés jelzi a jelenlegi gazdasági modell belső hibáit és zavarait, amelyben a gazdasági növekedést a természeti erőforrások pazarló használata és a környezet pusztulása kíséri. Ez a „barna gazdaság” modelljén keresztül teremtett új jólétet, amely a fosszilis üzemanyagok használatán alapul, és valójában nem foglalkozik a szociális háttérbe szorítással, a környezeti károsodással és az erőforrások kimerülésével. Ezzel szemben a jövő „zöld gazdasága” megfordítaná ezeket a nem fenntartható irányokat, ösztönözve egy új modellre való áttérést, amelyben a gazdasági növekedés és az anyagi jólét nem jár növekvő környezeti kockázattal, a természeti erőforrások pusztulásával, ökológiai hiánnyal és társadalmi egyenlőtlenséggel. *A zöld gazdaság nem lesz a növekedés gátja*, ellenkezőleg, a növekedés új motorja lesz; új munkahelyeket teremt (amely ellensúlyozza az átmenet alatti veszteségeket); egy stratégia az állandósult szegénység megszüntetésére. A zöld gazdaság növekedési szempontját a „zöld növekedés” koncepciója fejezi ki; habár nincs számottevő különbség a két koncepció céljai és eszközei között.¹⁵

¹³ Egy jó közleménygyűjteményt közöl Allen Cameron – Stuart Clouth: A guidebook to the Green Economy. Issue 1: Green Economy, Green Growth, and Low Carbon Development – history, definitions and a guide to recent publications. UN Division for Sustainable Development, UNDESA 2012., http://www.uncsd2012.org/content/documents/528Green%20Economy%20Guidebook_100912_FINAL.pdf (2013.05.25.)

¹⁴ UNEP 2011 16. o.

¹⁵ L. a zöld gazdaság, a zöld növekedés és az alacsony szénfelhasználású gazdaság koncepcióinak összehasonlítását: Cameron – Stuart: i.m. 6-10., 60-62. o.

A zöld gazdaságra való áttéréshez számos változásra van szükség, pl. a nagymértékű környezeti károsodást ellenőrző politika szerepében, amely megköveteli, többek között, a piaci alapú, csakúgy, mint a szabályozó eszközök alkalmazását, pl. változásokat a pénzügyi politikában, azaz a környezetre káros támogatások csökkentését, reformját, a természeti erőforrások árának hatékonyabb meghatározását, a közbeszerzés zölddebbé tételét, energia és erőforrás megtakarítást, hatékonyabb energia és nyersanyag felhasználást a gyáripárban, és jobb hulladékgazdálkodást. Ebben az összefüggésben meg kell említeni a javak fenntartható termelését és fogyasztását, mint a zöld gazdaság fontos részét.

A „*zöld gazdaság*” koncepciója nem váltja fel a „*fenntartható fejlődést*”: a gazdaság új modelljének kell tekinteni, a jelenlegi „*barna gazdaság*” fenntarthatóvá transzformálását, végső céljához, a fenntartható fejlődéshez a gazdasági és környezeti pillér kibékítésén keresztül vezető útnak, anélkül azonban, hogy mellőzné a szociális szempontokat.¹⁶ Ez kifejezésre jut az ENSZ Fenntartható Fejlődés Tudásplatformja által adott definícióban: „A fenntartható fejlődés a döntéshozatal minden szintjén holisztikus, méltányos, és távolra látó megközelítést hangsúlyoz. Nem csupán az erős gazdasági teljesítést, hanem a nemzedékek közötti és a nemzedékeken belüli méltányosságot emeli ki. A társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi célok integrálásán és kiegyensúlyozott figyelembevételén alapul, mind a közösségi, mind az egyéni döntéshozatalban. A zöld gazdaság koncepciója elsősorban a környezet és a gazdaság metszéspontjára figyel. Ez emlékeztet az ENSZ 1992-es Riói Környezet és Fejlődés Konferenciájára”.¹⁷ Ez az oka annak, hogy a zöld gazdaság koncepciójában számos olyan szempont és intézkedés van, amely megtalálható a fenntartható fejlődés koncepciójában is.

3. Zöld gazdaság az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájában

A fenntartható fejlődés az Európai Unió átfogó célja a Fenntartható Fejlődés Stratégiájának 2001-es elfogadása óta, amelyet 2006-ban megújítottak és 2009-ben ismét felülvizsgáltak. Az EUSDS a fent említett nemzetközi koncepciókon és elveken, továbbá a hárompilléres megközelítésen alapul, amely a gazdasági és a társadalmi fejlődés, és a környezetvédelem. Az EUSDS fő céljai: a jelen és a jövő nemzedékek életminőségének folyamatos javítása, a természeti erőforrásokkal történő gazdálkodás hatékonyságának előmozdítása, gazdasági virágzás, környe-

¹⁶ Cameron – Stuart: i.m. 61. o.

¹⁷ <http://www.uncsd2012.org/index.php?menu=62> (2013.05.25)

zetvédelem és társadalmi kohézió. A legfőbb kihívás a jelenlegi nem fenntartható termelési és fogyasztási minták megváltoztatása és a környezeti dimenzió integrálása a politikaformálásba, a gazdasági növekedés elszakítása a káros környezeti hatásoktól (de-coupling).

A gazdasági és pénzügyi válság lehetőséggé fordítását célozva az EU kulcsfontosságúnak tartja, hogy „foglalkozzon a pénzügyi és ökológiai fenntarthatósággal, és hogy dinamikus, alacsony szénfelhasználású és erőforrás-hatékony, tudásalapú, szociálisan befogadó társadalmat hozzon létre”. A figyelem középpontjában a „zöld növekedés” áll, mivel a zöld intézkedések segítenek a gazdaság újjáélesztésében, munkahelyeket teremtenek, és ösztönzik új technológiák kifejlesztését, csökkentik a klímaváltozás hatásait, az erőforrások kimerítését és az ökológiai rendszerek pusztulását.¹⁸ Ezt tükrözi az EU 2010-ben elfogadott, „Európa 2020” c. növekedési stratégiája. A stratégia prioritásai: intelligens növekedés: tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása; fenntartható növekedés: erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság előmozdítása; inkluzív növekedés: magas foglalkoztatású gazdaság kialakításának ösztönzése, amelyet szociális és területi kohézió kísér. A stratégiához kapcsolt kiemelt kezdeményezések politikai intézkedések sorát jelzik előre, pl. az erőforrás- és energiahatékonyságról, a biológiai sokféleségről, a nyersanyagokkal kapcsolatos tevékenységről, a gazdaság szénmentesítéséről, a piaci alapú eszközök alkalmazásáról, az adórendszerek zöldebbé tételéről, a környezetre káros támogatások fokozatos megszüntetéséről, stb.¹⁹

Az 2012-es Rió+20 Fenntartható Fejlődés Konferenciára készülve a Bizottság közétette elképzeléseit az EU „zöld gazdaságának” kialakításáról. Kijelentette, hogy a világ népességének növekedése és a környezetre nehezedő nyomás kihívásaira adott válaszokat „nem a növekedés lassítása fogja megadni, hanem a megfelelő típusú növekedés előmozdítása”. A gazdasági fejlődés hagyományos modelljét alapvetően meg kell változtatni: „Olyan gazdaságra van szükség, amely úgy képes növekedést és fejlődést biztosítani, hogy közben javítja az emberek jólétét, tisztességes munkahelyeket teremt, csökkenti az egyenlőtlenségeket, kezeli a szegénység problémáját és megőrzi azt a természeti tőkét,

¹⁸ A fenntartható fejlődés elvének általános érvényesítése az uniós szakpolitikákban: az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiájának 2009. évi felülvizsgálata, COM(2009)400 1-2. o.

¹⁹ EURÓPA 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, COM(2010)2020

amelytől mindannyian függünk. Egy ilyen gazdaság – a zöld gazdaság – hatékony lehetőséget kínál a fenntartható fejlődés előmozdítására, a szegénység felszámolására, az újonnan jelentkező kihívások és a végrehajtási nehézségek kezelésére.”²⁰ Az EU erőfeszítései a gazdaság zölddebbé tételére a már meglévő stratégiáira épülhetnek, úgymint: klímaváltozás, biodiverzitás, fenntartható fogyasztás és termelés, kutatás és innováció. A zöld gazdaságba való átmenet során három szakpolitikai dimenzió mentén kell fellépni: 1. a kulcsfontosságú erőforrásokkal és a természeti tőkével való fenntartható gazdálkodásba történő beruházások („mit?”); 2. a megfelelő piaci és szabályozási feltételek megteremtése („hogyan?”); 3. az irányítás és a magánszektor részvételének javítása („ki?”). Fontos szerepet kell kapniuk a piaci alapú eszközökkel kombinált szabályozó eszközöknek, mint pl. az öko-adók, forgalmazható kibocsátási kvóták és a környezetvédelmi támogatások.

A fenntartható fejlődés az EU környezeti politikájának alapvető célja. Az 1992-es Riói Konferenciát követően elfogadott ötödik környezeti akcióprogram „A fenntarthatóság felé” címet viseli. A program a fenntartható fejlődés Riói koncepciójára épül; a Riói Nyilatkozat és az Agenda 21 EU szintű végrehajtásának tekinthető. Jelentős változtatásokra szólít fel, többek között, a fejlődés, a termelés és a fogyasztás, valamint a magatartás jelenlegi mintáiban.²¹ A hatodik EAP, amely „A mi jövőnk, a mi választásunk” címet viseli, szintén az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájához való hozzájárulást célozza, a stratégia környezeti dimenziójának alapját képezi. Prioritásai: a klímaváltozás elleni küzdelem, a környezet és az emberi egészség védelme, az életminőség javítása, az erőforrás-hatékonyság, az erőforrás és hulladékgazdálkodás javítása. Javaslatában a Bizottság a fenntartható fejlődést Európa legfőbb lehetőségének tartotta: „Ha képesek vagyunk támogatni és ösztönözni egy zöldebb piac fejlesztését, az üzleti világ és a polgárok műszaki és vezetési újításokkal válaszolnak majd, amely ösztönzi a növekedést, a versenyképességet, a jövedelmezőséget és a munkahelyteremtést”.²²

²⁰ Rio+20 5. o.

²¹ A Tanács és a tagállamok kormányképviselőinek állásfoglalása a Közösség környezettel és fenntartható fejlődéssel kapcsolatos politikájára és tevékenységére vonatkozó programjáról, (ötödik környezeti akcióprogram), HL C 138, 1993. május 17., 2. o.

²² Közlemény az Európai Közösség hatodik környezeti cselekvési programjáról, Környezet 2010: A mi jövőnk, a mi választásunk, COM(2001)32 11. o.

A Bizottság már elkészítette az EU új, Hetedik Környezeti Akcióprogramjának tervezetét.²³ A program címe „Jólét bolygónk felélése nélkül” az „egy bolygónyi élet” ideáját tükrözi, amely jelentős változtatást igényel a globális fogyasztási mintákban, hogy megállítsa a bolygóra nehezedő emberi hatást, amely rombolja a természetet és a természeti erőforrásokat, amelyekről végső soron az emberiség túlélése függ.²⁴ A Hetedik EAP tervezet az EU környezeti politikájának 2020-ig szóló átfogó kerete, amely az Európa 2020 intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési stratégia politikai kezdeményezéseire épül. Mint az ENSZ Rió+20 Konferenciát követő program céljául tűzi az Uniónak egy erőforrás-hatékony, zöld, versenyképes és alacsony szénfelhasználású gazdasággá alakítását, a fenntartható fejlődéssel és a szegénység csökkentésével összefüggésben. A zöld gazdaságra úgy tekint, mint amely biztosítja a növekedést és fejlődést, őrökdi az emberi egészség és jólét felett, megfelelő munkát biztosít, csökkenti az egyenlőtlenséget, és ráfordításokkal megőrzi a természeti erőforrásokat, a tágabb fenntartható fejlődés részeként. A program alapelveket és 9 prioritást határoz meg, többek között, az EU természeti tőkéjének védelme, megőrzése és fejlesztése és az ökológiai rugalmasság erősítése; az EU átalakítása egy erőforrás-hatékony, zöld és alacsony szénfelhasználású versenyképes gazdasággá; az egészséget fenyegető környezeti kockázatok hatékony kezelése; a környezeti integráció és a politikák közötti összhang, azaz a környezeti vonatkozások és követelmények más politikákban való tükröződése módjának javítása.

A zöld gazdaság kialakítása érdekében a program olyan intézkedéseket vetít előre, amelyek az uniós piacra kerülő áruk és szolgáltatások teljes életciklusra vetített környezeti teljesítményét tovább javítja, a környeze-

²³ Javaslat a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról „Jólét bolygónk felélése nélkül” (7. EAP), COM(2012)710

²⁴ „Úgy élünk, mintha egy plusz bolygóval rendelkeznénk. 50%-al több erőforrást használunk, mint amennyit a Föld nyújtani tud, s ez a szám nagyon gyorsan növekedni fog, hacsak nem váltunk irányt. A jelenlegi ütemben haladva az emberiségnek 2050-re 2,9 bolygóra lesz szüksége.” A WWF egy bolygónyi élet koncepciója a természeti erőforrásokkal való gazdálkodásban, annak irányításában és megosztásában olyan változtatásokat javasol, amelyek a Föld ökológiai határain belül maradnak. Ez a koncepció az ökológiai lábnyom számítás kereteit alkalmazza, amely az emberiség versengő bioszféra szükségleteit veti össze a bolygó regenerációs képességével. WWF, Living Planet Report 2012 (Spec. Ed.). On the road to RIO+20, http://awsassets.panda.org/downloads/lpr_2012_rio_summary_booklet_final_120509.pdf (2013.05.25.)

tileg fenntartható termékek kínálatának növelésével, és az irántuk megnyilvánuló fogyasztói kereslet jelentős ösztönzésével. Ez a fogyasztók és a vállalkozások számára kidolgozott, a működésük és termékeik környezeti hatásainak csökkentését szolgáló piaci alapú és szabályozási eszközök kiegyensúlyozott kombinációja révén valósulhat meg.²⁵

II. Az EU integrált termékpolitikája

1. A környezeti követelmények integrálása a termékpolitikába

Az integrált termékpolitika kifejezés a környezeti integráció elvének alkalmazását jelzi e politikákban. A környezeti követelmények integrálása más politikákba a nemzetközi környezeti politika által megfogalmazott alapvető elv. Az 1992-es Riói Nyilatkozat 4. alapelve kijelenti, hogy: „A fenntartható fejlődés elérése érdekében a környezetvédelemnek a fejlődési folyamat integráns részét kell képeznie, és nem lehet attól elszigetelten kezelni.” Az Agenda 21 egy egész fejezetet tartalmaz (8. Fejezet) a környezet és a fejlődés integrálására a döntéshozatalban, amelyben részletezi a politikaformálás és a jogalkotás céljait és tevékenységi területeit, a gazdasági eszközök alkalmazását, a környezeti tényezők számviteli jelentőségét, és a végrehajtás eszközeit.²⁶ Ezt az alapelvet a fenntartható fejlődésről rendezett későbbi nemzetközi konferenciákon megerősítették és továbbfejlesztették.

Az integráció elve az EU környezeti és fenntartható fejlődés politikáinak is egyik kulcsfontosságú alapelve; mindkettő kifejezésre jut az EU környezeti akcióprogramjaiban és az EU Szerződéseiben.²⁷ Az ötödik és a

²⁵ A program előre vetíti a termékekre vonatkozó meglévő szabályozás felülvizsgálatát, úgymint a környezetbarát tervezésről, az energiafogyasztás címkézéséről szóló irányelvek, és az ökocímke rendelet, valamint a hulladékokra vonatkozó jogi szabályozás teljes körű végrehajtását, a termékek környezeti teljesítményének és energiahatékonyságának javítása érdekében teljes életciklusuk során, így biztosítva a fenntartható termelés és fogyasztás egységesebb keretét az EU-ban. Javaslat a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról „Jólét bolygónk felélése nélkül” 18. o.

²⁶ „Riói Nyilatkozat a Környezetről és a Fejlődésről” és „Agenda 21” Jelentés az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciájáról (I. Melléklet) UN Doc A/CONF.151/26 (Vol. I)

²⁷ A Lisszaboni Szerződés módosításait követően 2009-ben hatályba lépett az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.) és Az Európai Unió működéséről szóló szerződés. Az EUMSZ. 11. cikk A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.

hatodik EAP ezekre az elvekre épülnek, a fenntartható fejlődés elérése érdekében számottevő változást követelve meg az EU szinte minden fő politikai ágazatában. A környezeti követelmények más politikák meghatározásába és végrehajtásába történő teljes körű integrálását e változások eléréséhez szükséges eszköznek, „alapvető stratégiának” tekintik. Az EU 1998-ban indította el integrációs stratégiáját, az ún. Cardiffi Folyamatot, amely horizontális megközelítésen alapul, a jelenlegi politikák felülvizsgálata céljával, és amely integrációs stratégiák bevezetésére hív fel a kulcsfontosságú ágazatokban, mint pl. mezőgazdaság, közlekedés, energia, ipar, stb.²⁸ Az integrációs folyamat megerősítésére szólít fel csaknem minden, a fenntartható fejlődésre vonatkozó politikai dokumentum.

2. Az „életciklus szemlélet”, mint az integrált termékpolitika központi koncepciója

Az EU integrált termékpolitikáját (IPP) a Bizottság Zöld Könyvével 2001-ben kezdte kialakítani, amelyet 2003-ban egy közlemény követett.²⁹ Az IPP célja hogy csökkentse és megszüntesse az áruk és a szolgáltatások káros hatásait, amelyeket előállításuk és fogyasztásuk, és a használat végén a hulladék lerakása okoz a környezetben. A termékekre vonatkozó hagyományos környezeti politika elsősorban a nagy szennyezési pontokra figyelt, mint például, az ipari üzemek szennyezőanyag kibocsátása – a termelés fázisa – vagy a hulladékgazdálkodási kérdések - a termék hasznos életútját követő fázis. Az IPP e politikákat olyan politikával kívánja kiegészíteni, amely a termék egész életútjára figyel, beleértve a használat fázisát. Ez biztosíthatja, hogy a termékek káros környezeti hatásait egész életútjukon keresztül, integrált szemlélettel ki lehessen küszöbölni, és hogy a környezetterhelést nem hárítják át az életciklus egyik szakaszáról a másikra. Az integrált termékpolitika a létező környezeti politikák szükségszerű kiegészítése és az Európai Unió fenntartható fejlődés stratégiájának integrált része.³⁰ A termékek teljes életútjának figyelembevétele a termelést megelőző fázistól kezdve az összes szakaszt átfogja: az erőforrások, anyagok kiválasztását, a nyersanyagok kitermelését, a terméktervezést a termelés fázisáig, a csomago-

²⁸ Partnership for Integration – A strategy for Integrating Environment into EU Policies. Cardiff – June 1998, COM(98)333

²⁹ Green Paper on Integrated Product Policy, COM(2001)68, Integrated Product Policy, Building on Environmental Life-Cycle Thinking, COM(2003)302

³⁰ Integrated Product Policy, Building on Environmental Life-Cycle Thinking 4-5. o.

lást, a szállítást, majd a használat fázisát, a végső felhasználást, amely szakaszban szerepet játszik a termék fenntartása, javítása és újrahasználat, a hasznos életút végéig, és a hulladékgyártáskor.³¹

Ez utolsó fázisban érvényesülnie kell az ún. hulladékhierarchiának,³² amely szerint előnyben kell részesíteni az újrahasznosítást és az energia-termelést, mivel a hulladékot másodlagos nyersanyagként, vagy energiaforrásként hasznosítják új termékek előállításában; a hulladék elégetésére vagy hulladéklerakókban való elhelyezésére csak végső esetben kerülhet sor, ha hasznosítására más alternatív megoldás nem lehetséges. Az életciklusban több figyelmet kell fordítani a termelést megelőző (energia, nyersanyag kitermelés) és követő (fogyasztás, használat) fázisokra, mert ezeknek jelentős káros környezeti hatásai vannak.

3. Az IPP alapelvei és eszközei

Az integrált termékpolitika meghatározása szerint olyan „közpolitika, amelynek kifejezett célja a termékrendszerek környezeti teljesítményének módosítása, javítása”.³³ A Zöld Könyv a közhatóságok szerepét e célok elősegítésében határozza meg, amely az esetek többségében nem közvetlen beavatkozással (kötelező jogszabállyal), hanem ösztönzéssel valósul meg. A politika feladata, hogy meghatározza a fő célokat, és eszközökkel szolgáljon a piac szereplői számára e célok elérése érdekében. Az integrált termékpolitika az érdekeltekkel együttműködve kíván piac-orientált megoldásokat találni a környezeti problémák megoldására. Az IPP szemlélete előnyben részesíti a nem kötelező intézkedéseket. Habár e politika középpontjában elsősorban nem a jogalkotás áll, nem nélkülözhető teljes egészében: a jogalkotásnak a vegyes eszközrendszer részét kell képeznie, és alkalmazni kell, ahol az önkéntes megközelítés nem vezet az elvárt eredményre, s ahol a jogbiztonságra szükség van a versenytörzítések elkerülése végett, illetve az egészség, a biztonság és a környezet védelme érdekében. Ez az önkéntes cselekvés jogi kereteinek

³¹ A termék életútjának rendszerét l. a Bizottság Zöld Könyvében. Green Paper on Integrated Product Policy, COM(2001)68 6. o.

³² Az erőforrások fenntartható felhasználásának előtérbe helyezése – A hulladékkeletkezés megelőzésére és a hulladékok újrafeldolgozására irányuló tematikus stratégia, COM(2005)666 4. o.

³³ Ernst & Young: Developing the Foundation for Integrated product Policy in the EU (2000) (Executive Summary) 9. o., <http://ec.europa.eu/environment/ipp/pdf/ippsum.pdf> (2013.05.25.)

meghatározására vonatkozik, és az életciklus szemlélet bevezetésére a jogszabályok más csoportjában.

Az IPP öt alapelvét határozták meg: az életciklus szemlélet alkalmazása; a piaci szereplőkkel való együttműködés: a környezetbarát termékek kínálatának és keresletének elmozdítása ösztönzők segítségével; az összes érdekelt bevonása: a termékkel kapcsolatba kerülő összes szektor, pl. ipar, fogyasztók, kormány, stb.; folyamatos javítás a termékek környezeti hatásainak csökkentése érdekében teljes életciklusukon keresztül, pontos küszöbértékek meghatározása helyett; változatos politikai eszközök használata: elsősorban önkéntes megközelítés alkalmazása, és kötelező eszközök alkalmazása, függően az intézkedés hatékonyságától.³⁴

Ezen felül, általánosabb környezeti politikai alapelvek szintén alkalmazandók, úgymint megelőzés és a környezeti károk forrásuknál történő elhárítása, magas szintű védelem, szennyező fizet elve, elővigyázatosság elve, és elsősorban a környezeti követelmények más politikákba való integrálásának elve. Továbbá, a környezeti politika néhány speciális alapelve különös jelentőségű e terület tevékenységeinek irányításában, pl. veszélyes anyagok kevésbé veszélyesekkel való helyettesítése, minimalizálás elve (a termék a lehető legkisebb hatással legyen az emberekre és a környezetre). A termelői felelősség elve a termék egész életciklusán keresztül gyakorolt környezeti hatásaiért teszi felelőssé a termelőt, azaz nem csupán a termelés folyamán, hanem a gyártást megelőző és követő szakaszokban is, kiterjesztve a termelők felelősségét a nyersanyagok kiválasztásának, a fogyasztásnak és a hulladékgazdálkodásnak a fázisaira is. A termelő felelőssége többféle formát ölthet, mint pl. címkézési és csomagolási követelmények, a használó figyelmeztetésének követelménye, a használt termék visszavételének kötelezettsége, vagy a hulladék gyűjtése.³⁵

E politika címzettjei elsősorban a piac szereplői: a termelők és a fogyasztók, amely kifejeződik az IPP keretében kialakított eszközök megválasztásában. „A termékek zöldebbé tételének kihívását elsősorban és

³⁴ Integrated Product Policy, Building on Environmental Life-Cycle Thinking 5. o.

³⁵ Az EU hatodik környezeti cselekvési programja utal ezekre az elvekre. A termelői felelősséget megteremtő EU jogszabályokra példák: 94/62 irányelv a csomagolásról és a csomagolási hulladékról; 2000/53 irányelv az elhasználadott járművekről; 2012/19 irányelv az elektromos és elektronikus berendezések hulladékaíról (WEEE); 2006/66 irányelv (többször módosítva) az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és akkumulátorokról.

leginkább az üzletnek és a fogyasztóknak kell elfogadniuk, minthogy a termékek környezeti hatásaival kapcsolatos döntéseket a tervezőasztalnál és a boltokban hozzák meg. Ha a termék már a piacon van, viszonylag keveset lehet tenni környezeti jellemzőinek javításáért. Ugyanúgy, minden tervezői erőfeszítés hiábavaló, ha a fogyasztók nem vásárolnak zöldebb termékeket, vagy nem használják azokat környezetbarát módon. Az integrált termékpolitika elsősorban a termékek ökológiai tervezésére és arra összpontosít, hogy információt és ösztönzést nyújtson e szemlélet hatékony elfogadására és zöldebb termékek használatára.”³⁶

Az IPP alkotó elemei három csoportba sorolhatók:

Megfelelő gazdasági és jogi eszközök:

- megfelelő árak kialakítása (az összes környezeti hatás költségének az árba foglalása céljából, a szennyező fizet alapelve);
- környezetvédelmi célú adók, támogatások (pl. energiaadók);
- önkéntes környezetvédelmi megállapodások (a közhatóságok és az ipar között);
- szabványosítás (környezetvédelmi szabványok);
- közbeszerzés (a tendereztetési eljárás zöldebbé tétele);
- más termékszabályozás (egyves veszélyes anyagok használatának/forgalmazásának korlátozása/megtiltása).

Az életciklus szemlélet előmozdítása:

- környezeti vezetési és hitelesítési rendszer (EMAS): vezetési rendszer a vállalatok környezeti teljesítményének értékelése, jelentése és fejlesztése céljából;
- terméktervezés (ökológiai dizájn): a termék életútján keresztül számításba veendő környezeti szempontok terméktervezési folyamatba való rendszeres integrálásának stratégiája.

A fogyasztók információkkal való ellátása zöld választásuk elősegítéséhez:

- zöld közbeszerzés (a „zöld” tendereztetési eljárásban a közhatóságok környezetvédelmi követelményeket támaszthatnak, pl. az öko-címke vagy az EMAS alkalmazását);
- környezeti termékjelzés (öko-címke): a fogyasztók hiteles információkkal való ellátása a termékek környezetbarát jellemzőiről.

³⁶ Integrated Product Policy, Building on Environmental Life-Cycle Thinking, COM(2003)302 3. o.

4. Fenntartható termelés és fogyasztás, integrált termékpolitika az EU-ban

A nem fenntartható termelési és fogyasztási minták megváltoztatása a fenntartható fejlődéssel kapcsolatban minden stratégiai dokumentum kulcsprioritásai között szerepel. A termelés és a fogyasztás akkor fenntartható, ha kevesebb nyersanyagot és energiát használ, megelőzi a hulladékkeletkezést, kevesebb szennyezőanyagot bocsát ki, így kisebb káros hatást és kockázatot jelent a környezet számára. Az integrált termékpolitika keretében kidolgozott intézkedések hatékonyságának növelése végett az EU elkészítette a *fenntartható fogyasztásról, termelésről és iparpolitikáról szóló cselekvési tervet* (SCP/SIP),³⁷ amely egy keretprogram a termékek energia és környezeti teljesítményének javítására, illetve a fogyasztók körében való elterjesztésének előmozdítására. Amíg sok, az IPP keretében alkalmazott eszköz kielégítően szolgálta céljait, számos hiányosságot nevezett meg, pl. az önkéntes és szabályozó eszközök kapcsolatát, végrehajtási hiányosságokat, stb. Az IPP keretében kidolgozott intézkedésekkel összehasonlítva, az új cselekvési terv nem határoz meg új eszközöket, hanem inkább hatékonyságukat kívánja növelni, elsősorban a jogszabályok módosításával és a tagállamok általi végrehajtásuk jobb koordinálásával.

A gazdasági és pénzügyi válság ismét az EU iparpolitikájára irányította a figyelmet. E politika új megközelítése dinamikus növekedési pályára kívánja állítani az EU gazdaságát, megerősítve az EU versenyképességét, növekedést és új munkahelyeket teremtve és lehetővé téve az alacsony szénfelhasználású és erőforrás-hatékony gazdaságba való átmenetet.³⁸ Ez az *iparpolitika tágabb értelmezését* követeli meg, azaz minden olyan más politikai kezdeményezés figyelembevételét, amely növelheti versenyképességét, úgymint a közlekedés, az energia, a környezet- és fogyasztóvédelem, a belső piac és a kereskedelempolitika terén elfogadott intézkedéseket. Számos, az IPP keretében alkalmazott intézkedést meg kell vizsgálni abból a célból, hogy hozzájáruljon egy integrált, fenntartható EU ipar kialakításához, mint pl. a szabványosítás adaptálását a klímaváltozás, a fenntarthatóság, az innováció terén felmerülő problémák megoldásához, stb.; a nyersanyagokhoz való hozzáférés biz-

³⁷ Fenntartható fogyasztás és termelés, Fenntartható iparpolitikai cselekvési terv, COM(2008)397

³⁸ Integrált iparpolitika a globalizáció korában. A versenyképesség és fenntarthatóság középpontba állítása, COM(2010)614

tosítását és a megújuló erőforrások fokozott használatát, az újrahasznosítást és helyettesítést, amely erőforrás-hatékonyságot eredményez, és ugyanakkor javítja a környezeti egyensúlyt. Az erőforrás-hatékony Európába való átmenethez hosszú távú stratégiára van szükség, amely ösztönzi a piaci alapú környezeti szabályozással kísért szén, energia és erőforrás hatékony ipar létrehozását. Ezért az új integrált iparpolitika a fenntartható növekedésre és a munkahelyteremtésre koncentrál, amely magában foglalja az életciklus szemléletű termékpolitikát, alkalmazva olyan eszközöket, mint az ökológiai tervezés, energia és öko-címkézés, az önkéntes eszközök szorgalmazását, mint pl. az EMAS rendszer. A „zöldebb” termékek és szolgáltatások piacának fejlesztéséhez szükség van az innováció ösztönzésére, a szabványosítási és igazolási rendszerek fejlesztésére és a zöld közbeszerzés szélesebb körű alkalmazására. Az integrált iparpolitikának egy jobb vállalati szociális felelősségi rendszerre kell épülnie, amely megkívánja, többek között, a fenntartható növekedés, a fenntartható termelés és fogyasztás előmozdítását, a fogyasztók olyan tájékoztatással való ellátásán keresztül, amely lehetővé teszi számukra a környezetbarát termékek és szolgáltatások megvásárlását. Ennek magában kell foglalnia a termékek és szolgáltatások ökológiai lábnyomára vonatkozó információt.³⁹

Az erőforrás-hatékony termékekre vonatkozó elégtelen információ gátolja azok piaci forgalmát. Ahhoz, hogy az emberek és a közhatóságok kellő ösztönzést kapjanak zöld termékek és szolgáltatások vásárlásához, megfelelő árjelzések és környezeti információk szükségesek. A „zöld terméknek” és a zöld szervezetnek azonban nincs általánosan elfogadott, tudományos alapú definíciója. A Bizottság a „zöld termékek” alatt azokat a termékeket érti, „amelyekre az életciklusuk során, vagyis a nyersanyagból való előállításától kezdve a termelésen, a forgalmazáson és a használaton át egészen az életciklus végéig (beleértve az újrafelhasználást, az újrahasznosítást és a visszanyerést is) az erőforrások hatékonyabb felhasználása és kevesebb környezeti kár okozása jellemző az azonos kategóriájú termékekhez képest. Bármely termék lehet «zöld termék», függetlenül attól, hogy rendelkezik-e öko-címkével, vagy hogy zöld terméként hirdetik-e, mivel ezt a minősítést a termék környezeti teljesítménye határozza meg.”⁴⁰

³⁹ Uo. 23. o.

⁴⁰ A zöld termékek egységes piacának kialakítása. A termékek és a szervezetek környezeti teljesítményével kapcsolatos tájékoztatás fejlesztése, COM(2013)196 3. o.

Különböző módszerek léteznek a termékek környezeti teljesítményének mérésére, ezek azonban eltérnek a tagállamokban, amely különböző eredményekre vezet azonos termékekre vagy szervezetekre alkalmazva. Ez összehasonlíthatatlanságot, főlegesen költségeket és további nehézségeket okoz a vállalatok számára, amikor különböző címkézési és hitelesítési követelményeknek kívánnak megfelelni, ez pedig a zöld termékek szabad kereskedelmét akadályozza. Az elégtelen információ továbbá a fogyasztók zöld termékjelzések iránti bizalmának hiányát eredményezi. Annak érdekében, hogy a termékek „zöld jellemzőivel” kapcsolatos jelenlegi bizonytalanságot világos, megbízható és összehasonlítható információ nyújtásával csökkentse, az EU új mérési módszerek kidolgozását kezdte meg. Ezek az életciklus szemléletet alkalmazva, a termékek környezeti lábnyomának számításán alapulnak. Az új módszereket tesztelik és értékelik; a kísérleti időszak 2013-ban kezdődik.⁴¹

III. Gazdasági ösztönzők a környezet védelmének szolgálatában

Az Európai Unó arra törekszik, hogy a világ legdinamikusabb és legversenyképesebb gazdaságává váljon. Az EU által 2000-ben elindított Lisszaboni Stratégia, amelyet később 2005-ben felülvizsgáltak és egyszerűsítettek, hangsúlyozza Európa gazdasága korszerűsítésének szükségességét, és figyelmét a növekedésre és foglalkoztatásra koncentrálja, hogy a globalizációs és népességi kihívásoknak megfeleljen, és hogy támogassa szélesebb gazdasági, társadalmi és környezeti céljainkat.⁴² Ennek elérése érdekében a megújított stratégia hangsúlyozza annak szükségességét, hogy Európa még vonzóbb legyen az élet és a munka, a tudás és az innováció fejlesztése szempontjából, a növekedés, valamint több és jobb munkahely megteremtése végett.

A jelenlegi globális gazdasági válság számottevő visszalépést jelent Európa gazdasági terveinek végrehajtásában, amelyet a követelések elvesztésének, a munkanélküliségnek és a közfinanszírozás romlásának problémája kísér. E gazdasági problémák megoldása, a növekedés helyreállítása és a munkanélküliség kezelése céljából elindították az Európai Gazdasági Megújulási Tervet (Európai Bizottság, 2008), amely az EU által a válságkezelés céljából végrehajtandó feladatokat határozza meg.⁴³

⁴¹ Uo. 8-10. o.

⁴² A lisszaboni stratégiát értékelő dokumentum, SEC(2010)114

⁴³ Matt Rayment – Elke Pirgmaier – Griet De Ceuster – Friedrich Hinterberger – Onno Kuik – Henry Leveson Gower – Christine Polzin – Adarsh Varma: The economic benefits of environmental policy. A project under the Framework contract

Az Európai Bizottság (Környezeti Főigazgatóság) megbízta a GHK-t az IVM-t, a SERI-t és a TML-t, hogy értékeljék a környezeti politikai eszközök szerepét az EU gazdasági fejlődésében.

1. A környezeti politika gazdasági eredményei

A környezeti politika gazdasági előnyeit értékelve nyolc kulcsfontosságú gazdasági haszon sorolható fel. Ezek szerint a környezeti politika:⁴⁴

- növeli a termelékenységet,
- ösztönzi az innovációt,
- növeli a foglalkoztatottságot (és/vagy a foglalkoztatottság minőségét),
- javítja a kereskedelmi egyensúlyt,
- erősíti a tőkealapot,
- támogatja a közfinanszírozást,
- előmozdítja a gazdasági kohéziót,
- ösztönzi a rugalmas és fenntartható gazdaságba való átmenetet.

E kulcsfontosságú gazdasági eredmények elérése jelentős mind a gazdaság helyreállítása, mind pedig az EU hosszabb távú gazdasági céljainak elérése érdekében, ahogyan azokat a Lisszaboni Stratégia meghatározza.

1.1. Környezeti politika és termelékenység

Széles körben elfogadott, hogy a környezeti politika növelheti a termelékenységet az erőforrás- és az energiahasználat hatékonyságának növelésén keresztül. Ez a gazdaság és hasonlóképpen a környezet hasznára válik; ezáltal valóban előnyös stratégiát képvisel az EU gazdasága számára. Az erőforrás-hatékonyság, ideértve az olajt, a nyersanyagokat és az élelmiszert, egyre szűkösebb és drágább, miközben az EU import nő. Sok bizonyíték van arra, hogy számos erőforrás nyereség viszonylag könnyen és költséghatékonyan elérhető. Tanulmányok bizonyítják, például, hogy tág tere van az anyagcsökkentésnek az EU gyártók közötti közvetlen eladások kb. 20%-ánál. Az üvegházhatású gázok csökkenté-

for economic analysis, ENV.G.1/FRA/2006/0073 – 2nd, Final report, Amsterdam, Institute for Environmental Studies Vrije Universiteit, November 2009. 15. o., http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_economic_benefits.pdf (2013.06.01.)

⁴⁴ Robert W. Hahn: The impact of Economics in Environmental Policy. BCSIA Discussion Paper 99-01, ENRP Discussion Paper E-99-01, Kennedy School of Government, Harvard University, January 1999. 20. o., <http://live.belfercenter.org/files/The%20Impact%20of%20Economics%20on%20Environmental%20Policy%20-%20E-99-01.pdf> (2013.06.01.)

sének marginális költségeire vonatkozó bizonyítékok rávilágítanak a költségcsökkentés lehetőségeire az épületek szigetelésébe való beruházásokon, a gépjárművek üzemanyag hatékonyságának és a vízhűtési és légkondicionálási rendszerek hatékonyságának javításán keresztül. Az öko-iparra vonatkozó tanulmányok mutatják, hogy nagyobb eredményességgel és növekedési rátával rendelkeznek, mint a gyáripár egészé.⁴⁵

1.2. Környezeti politika és innováció

A környezeti politikák ösztönözhetik az innovációt és az innovációba való beruházást. A szennyezés és a természeti erőforrások használata külső költségeinek belsővé tételével a politikák megváltoztatják a relatív árakat, ösztönzik a kutatást és fejlesztést, és alternatív befektetéseket, termelési módszereket és termékeket indukálnak. Ehhez hasonlóan, egyes eljárások és anyagok használatának korlátozása ösztönzi a tisztább alternatívák kereskedelmi forgalomba hozatalát és elterjesztését. A környezeti politikák vezettek az energia és erőforrás megőrzésével, a szennyezés megelőzésével és a környezeti szennyezettség megszüntetésével kapcsolatos innovációra. Ezek az újítások költségcsökkentést eredményeztek és megerősítették az EU iparágak versenyképességét, minthogy az Európában kifejlesztett „tisztá” technológiák sikeres exporttermékké váltak a világpiacon. A politika által indukált környezeti innováció közvetlenül és közvetve ösztönözték a növekedést, a versenyképességet és a munkahelyteremtést. Az Európai Bizottság becslése szerint, a fenntartható épülettervezés, a megújuló energiák, a biológiai alapú termékek és az újrahasznosítás terén megvalósuló öko-innovatív termékek és technológiák összes kereskedelmi értéke 92 milliárd €-ről 259 milliárd €-ra növekedhet 2020-ig, több mint 2,4 millió új munkahelyet teremtve.⁴⁶

1.3. Környezeti politikák és foglalkoztatottság

A környezeti politikák nettó hatása a foglalkoztatásra pozitív vagy semleges. Amíg a környezeti politikák a foglalkoztatottság összetételében okozhatnak változást, a tapasztalatok bizonyossága szerint a szennyező

⁴⁵ Erőforrás-hatékony Európa – Az Európa 2020 stratégia keretébe illeszkedő kiemelt kezdeményezés, COM(2011)21

⁴⁶ A zöld növekedés felé. OECD Miniszteri Tanácsülés, 2011. május 25-26., <http://www.oecd.org/greengrowth/48224539.pdf> (2013.06.01)

termékek és eljárások okozta bármely káros hatást a kevésbé szennyező termékek és eljárások növekedése legalábbis ellensúlyozza.⁴⁷

1.4. Környezeti politikák és kereskedelmi egyensúly

A környezeti politikák javíthatják a kereskedelmi egyensúlyt a versenyképesség fokozásával, az export-orientált öko-innováció támogatásával és az anyaghasználat és ezáltal az import csökkentésével. Amíg a kritikusok azzal érvelnek, hogy a környezeti politikák növelik a költségeket és hátrányosan befolyásolják a versenyképességet, a tapasztalatok azt mutatják, hogy bármely negatív hatást ellensúlyoznak a nagy exportlehetőségekkel rendelkező új, környezetbarát termékek és eljárások. A fejlődő környezeti politikák továbbá az ipartól gyors innovációt és alkalmazkodást követelnek, a gyorsabbnak előnyöket teremtve és jó pozíciókat biztosítva számukra a később belépő külföldi versenytársakkal szemben. A szigorú környezeti termékszabványok folyamatosan ösztönzik az innovációt és exportlehetőségeket teremtenek.⁴⁸ Az EU-nak erős pozíciója van a globális környezeti termékek piacán, 10% piaci részesedéssel az anyaghatékonyság és a természeti erőforrások; 30% a fenntartható vízgazdálkodás; 35% a fenntartható közlekedés; 35% az energiahatékonyság; 40% a zöld energiatermelés és 50% a hulladékgazdálkodás és újrahasznosítás terén. Az export 8%-al növekedett 2005-ben, és 600 millió eurót meghaladó kereskedelmi többlete volt környezetbarát termékek és szolgáltatások terén. A világ öko-iparának mérete várhatóan megduplázódik 2005 és 2020 között; az előrejelzések szerint ennek értéke 2,2 trillió euró lesz.

1.5. Környezeti politikák és közpénzügyek

A környezeti politikák pozitív hatással vannak a közpénzügyekre a következők miatt:⁴⁹

- Növelik a bevételeket és bővítik az adóalapot a környezeti adók által. A környezeti adók alkalmazhatók a közbevételek növelése, vagy a munka adóztatásának és más adóknak a csökkentése céljából; a bevételek felhasználása meghatározza a közpénz-

⁴⁷ Rayment – Pirgmaier – De Ceuster – Hinterberger – Kuik – Leveson Gower – Polzin – Varma: i.m. 59. o.

⁴⁸ Uo.

⁴⁹ United Nations Environment Programme (UNEP) 2010, Green Economy, Driving a Green Economy Through Public Finance and Fiscal Policy Reform, www.unep.org/greeneconomy 10. o. (2013.06.03.)

ügyekre gyakorolt nettó hatásának mértékét, vagy más gazdasági eredmény létrehozásának mértékét (pl. a foglalkoztatottság növelése a munka adóztatásának csökkentésével).

- A környezetre káros támogatások csökkentése. Az utóbbi években jelentős előrehaladás történt a környezetre káros hatást gyakorló támogatások csökkentésében az agrárpolitikában, az energiaszektorban és a közlekedési ágazatban.

1.6. Környezeti politikák és tőkealap

A környezeti politikák nagymértékben növelhetik és fejleszthetik a tőkealapot, hozzájárulva az épületek és infrastruktúra, a gyárak és berendezések, az emberi és természeti erőforrások készletéhez. Ez a tőkealap meghatározza a gazdaság hosszú távú kiadási és bevételi folyamatait. A környezeti beruházások gazdasági fejlődéshez való hozzájárulása kulcsfontosságú, a növekedéshez szükséges infrastruktúra megteremtésével, az erőforrás-hatékony gazdaságba való átmenet ösztönzésével, a munkaerő egészségének és termelékenységének megtartásával és az ökológiai szolgáltatások nyújtásával, amelytől az emberek és a gazdaság függenek. A környezeti politikák ösztönzik az energiahatékony gazdaságba és a megújuló erőforrásokkal kapcsolatos infrastruktúrába, a szennyezés ellenőrzésbe és a hulladékgazdálkodással foglalkozó üzemekbe, a természeti tőkébe, a gazdaság termelőképességébe, a munkaerő egészségébe és jólétébe való beruházásokat.⁵⁰

1.7. Környezeti politikák és kohézió

A környezetnek kulcsszerepe van a kohéziós politika céljainak elérésében és viszont. Mivel a rossz környezetminőség gyakran gátja a fejlődésnek, a környezeti beruházások számos kohéziós területen lényegesek a növekedés megfelelő feltételei, és a fenntartható fejlődéshez szükséges infrastruktúra megteremtésében. A környezeti tevékenység minden kohéziós régió számára lehetőségeket kínál, azonban speciális szerepet játszik a periférikus, csak néhány alternatív fejlődési lehetőséggel rendelkező területeken, amelyek számára a magas környezeti minőség az egyik legnagyobb gazdasági érték lehet. A jobb környezet növelheti a turisztikai és pihenési lehetőségeket, és vonzó lehet a mozgékony beruházók, üzletek és munkavállalók számára. Azokon a területeken, ame-

⁵⁰ Javaslat a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról „Jólét bolygónk felélése nélkül”

lyek az ipar hanyatlásától és elnéptelenedéstől szenvednek, a környezeti fejlesztés a megújulás előfeltétele lehet.⁵¹

1.8. Környezeti politikák és a fenntartható, rugalmas gazdaságba való átmenet

Az EU növekedési és munkahely teremtési stratégiája, és az európai gazdasági megújulás stratégiájának (2009) néhány eleme a fenntartható, alacsony szénfelhasználású, és a környezetre kisebb hatást gyakorló gazdaság kialakítását célozza. Erre azért van szükség, mert a globális gazdaságnak 2050-re a jelenlegi méretének 15-szörösére kellene nőnie, hogy a globális népesség a fogyasztásnak az OECD által támasztott szintjét elérje.⁵² A jóval nagyobb erőforrás szükséglet, amelyet e növekedés maga után vonna, bizonyosan felhajtaná a finomított olaj és a természeti erőforrások meghatározó felső árait, valószínűleg időszakos kiugrásokat okozva.

2. Az európai ökológiai címke ismertsége

Az európai öko-címkét az Európai Unió 1992-ben létesítette, a fenntartható termelés és fogyasztás ösztönzésére irányuló szélesebb stratégiájának részeként. A címke, amelynek formája az európai virág, célja, hogy Európa elsődleges címkéjeként ismerjék el, amely a környezetbarát termékeket és szolgáltatásokat jelzi.⁵³ A virág segíti az európai fogyasztókat abban, hogy megtalálják a környezetbarát termékeket, amelyek teljes környezeti hatását – ideértve a nyersanyagok bányászatától a végző lerakásig tartó folyamatot – figyelembe veszik. Ez ugyanakkor elismerés a gyártók, szolgáltatást nyújtók és importőrök számára, akik működésük módján keresztül hozzájárulnak a fenntartható környezethez. A virágnak az európai fogyasztók szélesebb közönség számára való bevezetése céljából 2006 őszén, *virág hét* keretében számos kampánytevékenységet szerveztek különböző európai országokban. Ezzel összefüggésben az Európai Bizottság Környezeti Főigazgatósága az európai öko-

⁵¹ G. Kremlis: Cohesion Policy and Environment. Challenges and opportunities in 2007-2013, http://ec.europa.eu/environment/integration/structural_funds_presentations_en.htm (2013.06.03.)

⁵² Rayment – Pirgmaier – De Ceuster – Hinterberger – Kuik – Leveson Gower – Polzin – Varma: i.m. 129. o.

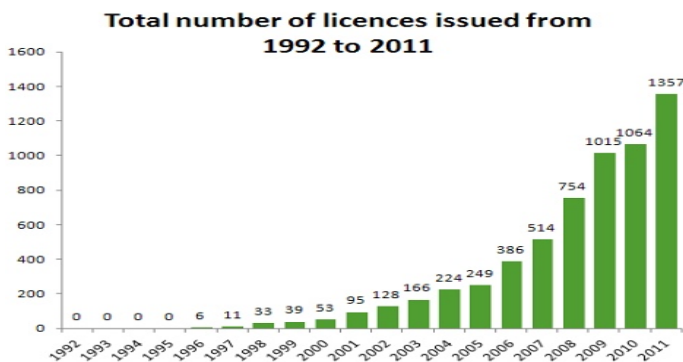
⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács 66/2010/EK rendelete (2009. november 25.) az uniós öko-címkéről, HL 27/1, 2010.1.30.

címke ismertségéről felmérés végzését határozta el. Az EU öko-címke azokat az árukat és szolgáltatásokat különbözteti meg, amelyek magas környezeti és teljesítmény szabványoknak felelnek meg. Az európai öko-címkét elnyert termékek és szolgáltatások a Virág logót viselik, amely lehetővé teszi a fogyasztók számára, hogy könnyen felismerhessék őket.⁵⁴ A Virágot viselő minden terméknek szigorú tesztek kell megfelelnie, amelynek eredményét egy független szervezet hitelesíti. Amíg más környezeti címkék speciális környezeti szempontokat vesznek figyelembe, pl. újrahasznosíthatóság vagy energiahatékonyság, a Virág a termék egész életútján gyakorolt környezeti hatásait jelzi, az anyagfelhasználástól a végső lerakásig.

2.1. Az odaítélt engedélyek száma

Az Európai öko-címkét 1992-ben indították útjára, amikor a Bizottság elhatározta, hogy egy Európa-szerte alkalmazott, önkéntes környezeti termékjelzés rendszert dolgoz ki, amelyben a fogyasztók megbízhatnak. Azóta az EU öko-címkével felruházott termékek és szolgáltatások száma évről évre növekszik. 2011 végére több mint 1 300 engedélyt bocsátottak ki, és ma az EU öko-címke több mint 17 000 terméken található meg. Az engedély feljogosítja a szervezetet, hogy az EU öko-címke logót speciális termékcsoportra használja.

1. ábra Az 1992 és 2011 között kibocsátott engedélyek teljes száma⁵⁵



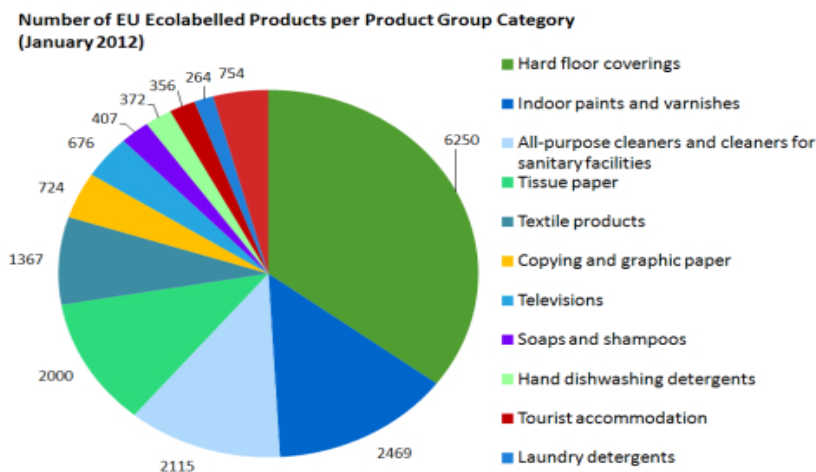
⁵⁴ http://www.euocolabel.eu/display/cid/_11.html (2013.06.02.)

⁵⁵ Forrás: <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/facts-and-figures.html> (25.05.2013).

2.2. Az öko-címkével ellátott termékek száma

Az EU öko-címke rendszer jelenleg a termékek és szolgáltatások nagy számát fedi, egyik sem tartozik azonban az élelmiszeripari és az orvosi termékek közé. A papírtörlők és a többcélú tisztítószeresek egyenként az EU öko-címkével ellátott termékek kb. 10%-át képviselik, míg a beltéri festékek és lakkok közel 14%-át. A legnagyobb termékcsoport a padló-csempék, amelyek az EU öko-címke termékek összesen közel 14%-át teszik ki. Továbbá, a tv-k, szappanok és samponok százai találhatók meg az EU öko-címkét viselő termékek között.⁵⁶

2. ábra Az EU öko-címkét viselő termékek száma, 2012. január⁵⁷



Az EU öko-címkét Olaszországban, Franciaországban és az Egyesült Királyságban ítélték oda a legnagyobb számú terméknek. Olaszország az összes öko-címke több mint 50%-át, míg Franciaország és az Egyesült Királyság 22%-át és 9%-át ítélte oda. Őket Hollandia és Spanyolország (Katalónia)⁵⁸ követi. Amíg e statisztika a kibocsátó országokra vonatkozik, az EU öko-címkével ellátott termékeket az egész kontinensen árusíthatják.

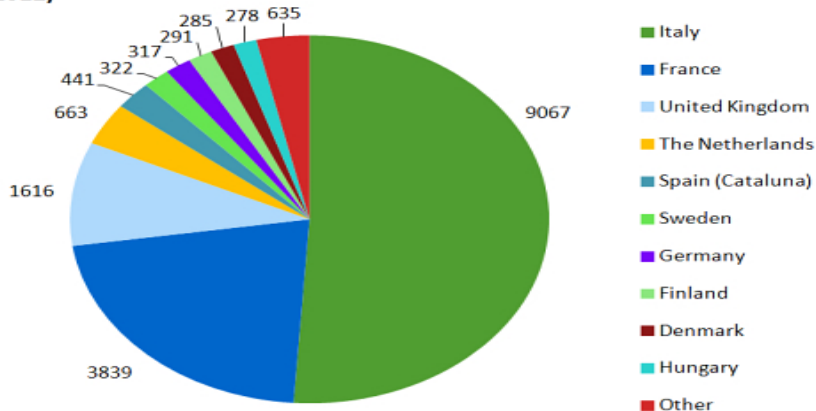
⁵⁶ Uo.

⁵⁷ Forrás: <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/facts-and-figures.html> (25.05.2013).

⁵⁸ Uo.

3. ábra Az EU-ban kibocsátott öko-címke engedélyek száma országonként 2012. január⁵⁹

Number of EU Ecolabel licences issued per country (January 2012)



3. EMAS az Európai Unióban

Az ökológiai vezetési és hitelesítési rendszer egy önkéntes menedzsment eszköz vállalatok és más szervezetek számára környezeti teljesítményük értékelésére, jelentésére és fejlesztésére. Az EMAS a résztvevő szervezetek környezeti teljesítményének folyamatos értékelését és javítását ösztönzi. Az első, 1836/93 sz. EMAS rendeletet 1993 júliusában, mint környezetvédelmi politikai eszközt fogadták el az Európai Közösség fenntartható fejlődési céljának eléréséhez vezető lépésként. Az EMAS rendszer 1995-től állt nyitva a szervezetek önkéntes részvételére; terjedelme ipari tevékenységet végző telephelyekre korlátozódott. 1996-ban a nemzetközi környezeti menedzsment rendszer szabványát, az EN ISO 14001: 1996-ot az EMAS elérésének lépéseként ismerték el.

2009-ben az EMAS rendeletet másodszor is felülvizsgálták és módosították. Az 1221/2009 rendeletet („EMAS III”) 2009. december 22-én tették közzé. A felülvizsgált EMAS rendelet 2010. január 11-én lépett

⁵⁹ Forrás: <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/facts-and-figures.html> (25.05.2013).

hatályba.⁶⁰ A rendszer új elemei a regisztrált szervezetek jobb teljesítményéhez, hitelességéhez és átláthatóságához vezetnek, és megnyitották a rendszert az EU-n kívüli szervezetek részvétele számára. Az EMAS és más eszközök, mint pl. az EU öko-címke vagy a zöld közbeszerzés (GPP) kiegészítik az EU és a nemzeti politikák intézkedéseinek sorát, amelyek a fenntartható termelést és fogyasztást célozzák. Az EMAS azonban nem váltja fel a létező uniós vagy nemzeti környezeti jogszabályokat, vagy műszaki szabványokat, és semmi esetre sem szünteti meg a vállalatok felelősségét e jogszabályok vagy szabványok által meghatározott kötelezettségeik teljesítése alól.

Az Európai Bizottság példát szolgáltat saját tevékenysége környezeti hatásainak csökkentése terén, azáltal, hogy regisztrál az EMAS rendszerbe. A kulcsprioritások a természeti erőforrások (főként az energia, a víz és a papír) hatékony használata, az általános CO₂ kibocsátás csökkentése, a hulladék megelőzése, újrahasznosítása és újra használata, a zöld közbeszerzés és a fenntartható mobilitás. A szervezetek környezetvédelmi teljesítménye iránti érdeklődés folyamatosan növekszik. A szervezetek számára szinte lehetetlenné válik, hogy tevékenységük környezetre gyakorolt hatásait figyelmen kívül hagyják. A környezeti kihívásokra proaktív szemlélettel válaszoló szervezetek folyamatosan javítják környezeti teljesítményüket. Ennek elérésében az EMAS elsődleges környezeti vezetési eszköz. A regisztrált szervezetek jobb teljesítményét, hitelességét és átláthatóságát eredményezi.

3.1. Az EMAS fő jellemzői és legfontosabb elemei

Az EMAS legfontosabb jellemzői a teljesítmény, a hitelesség és az átláthatóság.⁶¹ Környezeti politikai célkitűzéseik és tevékenységük végrehajtása és értékelése céljából, azok évenkénti felülvizsgálatával a regisztrált szervezetek folyamatosan javítják környezeti teljesítményüket

⁶⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 221/2009 (2009. november 25.) rendelete a szervezeteknek a közösségi környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerben (EMAS) való önkéntes részvételéről,

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:342:0001:0045:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:342:0001:0045:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:342:0001:0045:EN:PDF)
(2013.06.02.)

⁶¹ Európai Bizottság: 3x3 Good reasons for EMAS, Improve your environmental performance with the premium standard in environmental management, Luxembourg, Publications Office of the European Union 2012, http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/EMAS_3x3_final-Online.pdf
(2013.06.02.)

és bizonyítékot szolgáltatnak arra, hogy a rájuk vonatkozó összes környezetvédelmi jogszabályt betartják. A független környezetvédelmi hitelesítő által készített külső hitelesítés jelentősen növeli a regisztrált szervezetek hitelességét azáltal, hogy garantálja a szervezet tevékenysége és a közzétett környezeti információk értékét. Az átláthatóságot a környezetvédelmi nyilatkozat teszi lehetővé, amelyet a szervezetnek az EMAS regisztráció részeként kell elkészítenie.

Teljesítmény: Az EMAS egy önkéntes környezeti vezetési rendszer, amely az EU-ban harmonizált eljáráson alapul. Célja, hogy javítsa a szervezetek környezeti teljesítményét elkötelezve őket arra, hogy értékeljék és csökkentsék tevékenységük környezetre gyakorolt hatásait, és folyamatosan javítsák környezeti teljesítményüket.

Hitelesség: Az EMAS regisztrációs eljárás külső és független jellege (az EU tagállamok ellenőrzése alatt álló illetékes hatóságok, akkreditációs/engedélyező szervezetek és környezetvédelmi hitelesítők) biztosítja a rendszer hitelességét és megbízhatóságát, ideértve mind a szervezet által környezeti teljesítménye folyamatos javítása érdekében kifejtett tevékenységet, mind pedig az általa a nyilvánosság számára a környezeti nyilatkozatában szolgáltatott információt.

Átláthatóság: A szervezet környezeti teljesítményéről a nyilvánosság számára elérhető információ a rendszer célkitűzésének fontos eleme. Ez külső oldalról a környezeti nyilatkozattal, belülről pedig az alkalmazotkának a rendszer végrehajtásába való aktív bevonásával érhető el. Az EMAS logó, amelyet többek között, a levélpapíron, a termékek, tevékenységek és szolgáltatások hirdetésében fel lehet tüntetni, vonzó szemléltető eszköz, mutatva a szervezet elkötelezettségét környezeti teljesítményének javítására, és jelezve a szolgáltatott információ megbízhatóságát.⁶²

3.2. Az EMAS főbb állomásai és előnyei

Az EMAS regisztrációhoz a szervezeteknek a következő lépéseket kell megtenniük.⁶³

Környezeti állapotfelmérést kell elvégeznie, amely kiterjed a szervezet tevékenységének, termékeinek és szolgáltatásainak környezeti jellemzőire, ezek értékelésének rendszerére, a vonatkozó jogi és szabályozási

⁶² http://ec.europa.eu/environment/emas/about/summary_en.htm (2013.06.02.)

⁶³ http://ec.europa.eu/environment/emas/local/pdf/la_toolkit_commission_020204_en.pdf (2013.06.02.)

környezetre és a létező környezetvédelmi vezetési gyakorlatra és eljárásokra.

Környezeti politikát kell elfogadnia, amely tartalmazza elkötelezettségét mind az összes releváns környezetvédelmi jogszabály végrehajtása és környezeti teljesítményének folyamatos javítása iránt.

Környezetvédelmi programot kell kidolgoznia, amely információt tartalmaz speciális környezeti célokról és előirányzatokról. A környezeti politika eszköze segíti a szervezetet napi munkájában, környezeti tevékenysége javításának tervezése és végrehajtása során.

Az állapotfelmérés eredményei alapján *környezetközpontú vezetési rendszert* kell kiépíteni (EMS), amelynek célja, hogy elérje a szervezet környezetvédelmi politikájában kitűzött célokat, és folyamatosan javítsa a környezeti teljesítményt. A vezetési rendszerben meg kell határozni a felelősségi köröket, a célok elérésének módját, a működési eljárásokat, a képzési igényeket, az ellenőrzési és kommunikációs rendszereket.

Környezetvédelmi ellenőrzést kell lefolytatnia, amely elsősorban a fennálló vezetési rendszert és annak a szervezet politikájával és programjával való összhangját, továbbá a releváns környezetvédelmi jogi előírásoknak való megfelelésségét értékeli.

Környezetvédelmi nyilatkozatot kell készítenie, amely tartalmazza a szervezet környezeti teljesítményét, összehasonlítva a környezeti célokkal és célkitűzésekkel, továbbá, a környezeti teljesítmény folyamatos javítása érdekében tenni kívánt jövőbeli lépéseket.

A környezeti állapotfelmérést, a környezeti vezetési rendszert, az ellenőrzési eljárást, és a környezetvédelmi nyilatkozatot egy *akkreditált környezetvédelmi hitelesítőnek* kell jóváhagynia. Az érvényesített nyilatkozatot nyilvántartásba vétel céljából meg kell küldeni az illetékes EMAS szervezetnek, és közzé kell tenni a nyilvánosság számára, mielőtt a szervezet használhatja az EMAS logót.

IV. Az EU zöld törekvéseinek regionális vonatkozásai

Az EU regionális politikájának – *kohéziós politikájának* – célja, hogy megerősítse az EU gazdasági, társadalmi és területi kohézióját, különösen, hogy csökkentse a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségeket és a legkevésbé fejlett régiók elmaradottságát (Az Európai Unió működéséről szóló szerződés – EUMSz. 175. cikk). Az EU e célok elérését pénzügyi eszközei, leginkább az úgynevezett Szerkezeti Alapokon keresztül megvalósított tevékenységek révén támogat-

ja.⁶⁴ A jelenlegi pénzügyi szakaszban (2007-2013) és a következő előkészítésében (2014-2020) az EU regionális/kohéziós politikájában jelentős újraorientálás zajlik, amelynek célja, hogy lehetővé tegye e politika hozzájárulását az EU fenntartható fejlődési céljaihoz és az Európa 2020, az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési stratégiájához, különösen „Az erőforrás-hatékony Európa” kiemelt kezdeményezéshez.⁶⁵ Az EU gazdaságának fenntartható és munkahelyeket létesítő növekedési pályára állításának sikere nagymértékben függ majd a helyi és regionális szinten hozott döntésektől. Európa regionális politikájának szolgálnia kell Európa régiói és városai lehetőségeinek kihasználását annak érdekében, hogy a növekedést elszakítsa az erőforrások mértéktelen használatától, megváltoztassa a jelenlegi termelési és fogyasztási szokásokat, és hogy vezesse az innovatív technológiák kifejlesztését. Így az EU regionális politikája alapvető szerepet játszik abban, hogy a beruházásokat az intelligens és fenntartható növekedést támogató tevékenységek, az éghajlattal, energiaüggyel és környezetvédelemmel kapcsolatos problémák megoldása felé irányítsa.⁶⁶

A jelenlegi programozási időszak közepén a fenntartható fejlődésbe való „beruházások mennyiségének növelése” és a „beruházások minőségének javítása” vált a regionális politika fenntartható fejlődéshez való hozzájárulása növelésének két pillérévé.⁶⁷ A *több beruházás* tartalmazza, egyebek mellett:

- *zöld beruházások és az alacsony szénfelhasználású gazdaságra történő áttérés a figyelem középpontjában: az energiahatékony-*

⁶⁴ A Kohéziós politikát az Európai Regionális Fejlesztési Alap, (ERDF: ERFA), Európai Szociális Alap (ESF: ESZA), Kohéziós Alap (CF: KA), Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EAFRD: EMVA), Európai Tengerpolitikai és Halászati Alap (EMFF: ETHA) és más pénzügyi eszközök, pl. az Európai Beruházási Bank finanszírozza.

⁶⁵ Erőforrás-hatékony Európa – Az Európa 2020 stratégia keretébe illeszkedő kiemelt kezdeményezés, COM(2011)21; Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemterve, COM(2011)571

⁶⁶ Az Európa 2020 keretei közötti fenntartható növekedéshez hozzájáruló regionális politika, COM(2011)17. Részletes magyarázatért és projektpéldákért l. http://ec.europa.eu/regional_policy/information/pdf/brochures/rfec/2011_sustainable_growth_en.pdf (2013.05.25.)

⁶⁷ A 344 milliárd euró összegű regionális finanszírozás mintegy 30%-a volt fordítható olyan tevékenységekre, amelyek különleges hatással vannak a fenntartható növekedésre. Az Európa 2020 keretei közötti fenntartható növekedéshez hozzájáruló regionális politika 2. o.

- sággal, az épületekkel, a megújuló energiaforrásokkal és a tiszta közlekedéssel kapcsolatos beruházások;
- *az ökoszisztéma-szolgáltatások támogatása*: a természetes környezetben rejlő lehetőségek megóvása és maximalizálása; a biológiai sokféleség csökkenésének megállítása (az új határidő 2020),⁶⁸ a természeti kockázatok megelőzése; „zöld infrastruktúra” fejlesztése (erdők, folyók, part menti övezetek, parkok, ökofolyosók és más természeti jellemzők), az ökológiai hálózatok és a Natura 2000 területek megfelelő kezelése, a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás;
 - *az öko-innováció, innovációs partnerség és az információtechnológia támogatása*: környezeti technológiák fejlesztése és alkalmazása, pl. fenntartható fogyasztási és termelési cselekvési terveken, stratégiai energia-technológiai terveken keresztül, az erőforrás hatékonyság javítása és a zöld gazdaság elősegítése végett;
 - *„zöld közbeszerzés” fokozott alkalmazása* a zöld növekedés ösztönzése végett: ez javíthatja az áruk és a szolgáltatások regionális ellátóinak versenyképességét; környezetvédelmi vezetésű vállalatokat, regionális cselekvési terveket, regionális és helyi kezdeményezéseket kell megvalósítani (pl. az öko-címke és az EMAS használata a helyi közigazgatásban);
 - *beruházások ellenőrzése a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás szempontjából*: a regionális politikai beruházások hosszú távra gyakorolnak hatást a helyi és regionális fejlődésre, így a projekteket a klímaváltozással szembeni ellenállásuk szempontjából értékelni kell.

A jobb beruházás jelenti: a fenntarthatóság integrálását a projektek élettartamán keresztül; a beruházások ellenőrzését a klímaváltozással való ellenállás szempontjából; és jobb irányítást.⁶⁹ A fenntartható fejlődést nem illesztették megfelelően a projektek és tevékenységek koncepciójába, végrehajtásába és értékelésébe. A regionális alapok hatékonyságának növelése nagyobb figyelmet igényelne az általuk finanszírozott projektek e szempontjaira. A közhatalóságoknak és a politika formálóinak a fenntartható növekedés céljait a politikaformálás általános kereteibe kell illeszteniük. A szerkezeti alapokat szélesebb politikai keretben kell fel-

⁶⁸ Életbiztosításunk, természeti tőkénk: a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia, COM(2011)244.

⁶⁹ A fenntartható növekedéshez hozzájáruló regionális politika 8. o.

használni, amely jogi (szabályozó) eszközöket és ösztönzőket kínál. Ez azt jelenti, hogy a regionális politikai programokat és projekteket a vonatkozó szabályok és igazgatás megváltoztatásának kell kísérnie (szabványokat, piaci alapú ösztönzőket, adókat, támogatásokat, közbeszerzéseket, stb. ki kell alakítani).⁷⁰

A környezeti hatásvizsgálatnak fontos szerepet kell játszania e téren: az ERDF támogatásra jogosult projekteket ellenőrizni kell az éghajlatváltozásra, a kibocsátásokra, a termelésre és a fogyasztásra, a természetes és az épített környezetre, az emberekre, a közlekedésre, a kutatásra és az oktatásra gyakorolt hatásuk szempontjából.⁷¹

Továbbá, teljes mértékben ki kell használni a határokon átnyúló, régiók közötti és nemzetek közötti együttműködést, összhangban az EUMSZ. új területi kohéziós céljával.

A kohéziós politikát finanszírozó alapok egymást kiegészítő célokat követnek a növekedés és a foglalkoztatás helyreállítására és növelésére, a fenntartható fejlődés biztosítása mellett. A jövőben szükséges a regionális alapok sokkal szorosabb együttműködésére és az Európa 2020 stratégiához igazítására, amely maga után vonja a célok és prioritások újragondolását az új operatív programok keretében. Következésképpen, a regionális politika következő programozási időszakában (2014-2020) várható a közös rendelkezések és keretek szabályozása. Újdonság, hogy a Bizottság és a tagállamok között „Partnerségi Szerződéseket” intézményesítenek, amelyek kijelölik a partnerek kötelezettségeit nemzeti és regionális szinten. E megállapodások összhangban lesznek az Európa 2020 stratégiai céljaival és a nemzeti reformprogramokkal, az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés területi kihívásaira összpontosítva.⁷²

A horizontális elvek között, amelyeket az új Közös Stratégiai Keret (CSF) végrehajtásában kell alkalmazni, az előkészületek során két elvet hangsúlyoztak: a férfiak és nők közötti egyenlőséget és a diszkrimináció tilalmát; valamint a *fenntartható fejlődés elvét*. Az utóbbi megköveteli az EU környezeti vívmányainak való megfelelést; a következő periódusban az EU költségvetésének legalább 20%-át a környezet fejleszté-

⁷⁰ Uo. 21. o.

⁷¹ L. pl. a projektjavaslatok környezeti hatásvizsgálatának szempontjait Finnországban. Uo. 17., 26. o.

⁷² A 2014-2020-as időszakra szóló közös stratégiai keret elemei. I. Rész, Mellékletek, SWD(2012)61 3-4. o.

sére kell fordítani.⁷³ Hangsúlyozzák továbbá, a szennyező fizet elvének következetesebb alkalmazását a programokban és projektekben, különösen az infrastrukturális beruházások finanszírozásában. A Bizottság prioritásokat határozott meg a területi együttműködési programok számára; a makro-regionális és a tengeri medencékre vonatkozó stratégiák szintén jogosultak lesznek az összes CSF alpból történő támogatásra.

A Közös Stratégiai Keret *tematikus céljai* között a zöld gazdaság fejlesztése szempontjából a következők emelendők ki: a kutatás, műszaki fejlesztés és innováció megerősítése; az információs és kommunikációs technológiák javítása; az alacsony szénfelhasználású gazdaságra való áttérés támogatása; a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás elősegítése; a környezetvédelem és az erőforrás-hatékonyság ösztönzése; a fenntartható közlekedés előmozdítása.⁷⁴

A környezetvédelem és erőforrás-hatékonyság tematikus célkitűzése keretében a legfőbb célok a vízkészletek, illetve a vízi környezet védelme, a hulladék képződésének megelőzésével és a hulladék kezelésével kapcsolatos célkitűzések teljesítése, a biológiai sokféleség csökkenésének és az ökoszisztéma-szolgáltatások romlásának megállítása, a természetvédelem (élőhely-védelem), az EU talajvédelmi és tengervédelmi stratégiája végrehajtásának javítása és a környezeti levegő minőségének javítása. A Közös Stratégiai Keret az összes alap számára meghatározza a kulcsfontosságú tevékenységeket, és végrehajtásuk általános alapelveit (pl. víz és hulladék-hierarchia, a környezetvédelmi „közjavak” szolgáltatása a mezőgazdaságon és az erdészetben keresztül, a magánberuházások ösztönzése, a termelői felelősség és a szennyező fizet alapelveinek alkalmazása, a zöld közbeszerzés alkalmazása, stb.).

A *határokon átnyúló, transznacionális és régióközi együttműködés* tematikus célkitűzés keretében a közös fő földrajzi jellemzőkkel rendelkező és azonos kihívásokkal szembenéző régiók természeti erőforrásainak közös kezelését tovább kell erősíteni. Számos területen várható együttműködés, elsőbbséget kapnak a kutatás, az innováció, az üzleti szféra, és a kutatóközpontok és a felsőoktatási központok közötti kapcsolatok. A közös közszolgáltatások megosztott használatával kapcsolatos beruházások, pl. a hulladékkezelés és víztisztítás, a zöld infrastruktúra a segélyhívó szolgálatok, csakúgy, mint az egészségügyi és szociális infrastruktúra és az oktatási lehetőségek prioritást kapnak. A határokon átnyúló

⁷³ Uo. 12. o.

⁷⁴ A 2014-2020-as időszakra szóló közös stratégiai keret elemei. II. Rész, Mellékletek, SWD(2012)61

hálózati infrastrukturális és a transznacionális együttműködési programoknak a környezetbarát közlekedési infrastruktúra tervezésének támogatására kell összpontosítaniuk, pótolva a határokon átnyúló hiányzó kapcsolódási pontokat, és erősítve a határokon átnyúló munkaerő-piaci szolgáltatásokat. A régióközi együttműködésnek a közös operációs programok kidolgozására és végrehajtására kell összpontosítaniuk, hozzájárulva az EU kutatást, növekedést és munkahelyteremtést célzó programjait. A regionális politika folytatja és tovább erősíti a már létrehozott makro-regionális stratégiák keretében megvalósított együttműködést, mint pl. a Duna Stratégia és a Fekete Tengeri Stratégia. Az EU alapok a jövőben támogatják majd a nemzeti és regionális szintű partnerek közötti határokon átnyúló együttműködést.⁷⁵

⁷⁵ Uo. 20-24., 44-47. o.

Novák Barnabás*

A fenntartható fejlődés és az egészséges környezethez való jog nyelvészeti megközelítésben

I. Jog és nyelv kapcsolata

Az Egyesült Államokban a hetvenes évektől kezdődően a jog és társadalom irányzat, valamint a szociolingvisztika hagyományaira támaszkodva elinduló empirikus kutatások vezettek el a jog és nyelv irányzat kialakulásához.¹ Az elmúlt évtizedekben az Egyesült Államokon kívül Európában is egyre többféle elemzési szempont jelent meg a jog és a nyelv kapcsolatának vizsgálatában. Azt, hogy a jog és nyelv irányzat még viszonylag fiatal és képlékeny, jól mutatja az a tény, hogy még az elnevezése sem egységes. Bizonyos tanulmányokban a „jog és nyelv”, míg máshol a „nyelv és jog” megnevezés szerepel. A jog és nyelv irányzat gyökerei két, már meglévő és elismert tudományterülethez köthetőek: a szociolingvisztikához, valamint a jog és társadalom területéhez. Vinnai szerint a szociolingvisztika legfőbb eredménye, hogy rávilágított arra: a nyelvi változatok nem véletlenszerűek, hanem társadalmilag meghatározottak, és ma már tudjuk, hogy bizonyos társadalmi különbségek hogyan jelennek meg a nyelvben.² A hatvanas évek elejétől, a második világháborút lezáró időszakról kezdődően a szociolingvisztikával párhuzamosan fejlődött a jog és társadalom irányzat, amelynek képviselői a jogot a gyakorlatban vizsgálták („law in action”).³ A vizsgálatok célja a jog és jogi fogalmazás jellemzőinek feltárása mellett a jog tökéletlenségének bizonyítása volt. A jogi nyelv vizsgálatának első lépései annak írott változatára fókuszáltak, és a törvényeket, valamint egyéb írásos jogi dokumentumokat vizsgálták. Hazánkban a jogi szaknyelv kutatása a múlt század hatvanas éveiben⁴ (Bacsó) kezdődött meg, de ezek a kezdeti lépések még elsősorban a jogi nyelv közérthetőségével kapcsolatos

* Novák Barnabás, PTE BTK Nyelvtudományi Doktori Iskola, Pécs, barna.novak@gmail.com

¹ Vinnai Edina: Nyelvhasználat a jogi eljárásban., http://phd.lib.unimiskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_12225_section_4264.pdf (05.06.2013)

² Vinnai: i.m.

³ Vinnai: i.m.

⁴ Bacsó Jenő: A jogszabályok közérthetősége. Jogtudományi Közlöny. 1968. 9. sz. 457. o.

aggályokat fogalmazták meg.⁵ Az első részletes és a korábbi szakirodalmat is feldolgozó írás 1981-ben⁶ jelent meg Karcsey Sándor tollából, aki túllép az addig jellemző nyelvtisztítói hevületen, és tárgyilagosan számol be a jogi nyelv, mint szaknyelv legfontosabb sajátosságairól. Karcsey definíciója szerint

„[a] szaknyelv az emberi munkamegosztás valamely területén a gazdasági-műszaki és kulturális fejlődés során kialakult fogalmak és rendszerek kifejezésére szolgáló nyelvi kommunikációs eszközök együttese. A szaknyelv minden objektív alapú, valamiféle reális társadalmi valósághoz, ismeretághoz, mesterséghez, foglalkozáshoz, vagy tudományhoz kapcsolódik. Tehát nem szubjektív alapú csoportnyelv, pusztán valamiféle «zsargon», vagy «tolvajnyelv», ahogy azt sajnos néha még nyelvészek írásaiban is olvashatjuk. A szaknyelv célja, hogy egy behatárolható szakmai területen a kommunikációt, azaz a megértést pontosan és félreérthetetlenül biztosítsa. [...] A szaknyelvek fejlettsége általában egy adott társadalom mindenkori állapotát, politikai, gazdasági, kulturális, tudományos-műszaki szintjét és differenciáltságát és egyben nyelvi gazdagságát is tükrözi.”⁷

A definícióból egyértelműen kitűnik a magyarázat arra a jogi nyelvet érő kritikára is, hogy az miért nem közérthető a laikusok számára: ennek az az oka, hogy nagyobb érdek fűződik ahhoz, hogy valamennyi szakember mindig, minden körülmények között ugyanazt az értelmet tulajdonítsa az egyes jogi szavaknak, kifejezéseknek, ami a jogbiztonság szempontjából is elsőrangú követelmény.⁸ Ugyanakkor más szaknyelvekhez képest valóban jogos a laikusok nagyobb elvárása a jogi nyelv közérthetősége iránt, hiszen a jog, mint a társadalmi rend fenntartásában kiemelkedő szerepet betöltő normarendszer valamennyi állampolgár életét, és annak egyre nagyobb területét szabályozza. A másik oldalról viszont a jogi nyelv védelmében felhozható az az érv, hogy a jog egyre több szakterületet (pl. műszaki, orvosi, gazdasági,

⁵ Kiss Jenő: Társadalom és nyelvhasználat. Szociolingvisztikai alapfogalmak. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 1995. 74-78. o.

⁶ Karcsey Sándor: Jog és nyelv. Jogtudományi Közlöny. 1981. 4. sz. 325-338. o.

⁷ Karcsey: i.m.

⁸ Vinnai: i.m.

pénzügyi) von a szabályozása alá, így sok esetben e szakterületek bonyolult nyelvezete teszi nehezkessé a jogi nyelvet is.⁹

A jogi fogalmazás a jog és a nyelv területéhez egyaránt kötődik.¹⁰ Előbbihez a tartalma, a nyelvhez pedig a kifejeződése miatt kapcsolódik. A jog tartalma a szabályozási alapot szolgáló társadalmi-gazdasági viszonyok változását követi, a nyelvezete pedig a joggal együtt fejlődik. A fejlődés során azonban új fogalmak születnek, amelyek új terminusokat igényelnek.¹¹ Ezen terminusok sikeres megalkotása garantálja a jogalkotói akarat sikeres közlését, ebből következően a megfelelő jogalkalmazást és jogi hatás kiváltását.

A terminusokkal szemben támasztott legfőbb elvárás a jogbiztonság megtartása, a jogszabályok tartalmi megfelelése, formai pontossága és személytelen hangvétel, amely az alábbiakban foglalhatóak össze: érthetőség, kifejezőerő, adekvátság, terjedelem, valamint konzekvens megjelenítés.¹² Ebből következően a jogszabályok nyelvezetében a választékosságot nem a változatosság, hanem a következetes terminológiai pontosság jellemzi. Klaudy¹³ szerint az Európai Unió soknyelvű intézményrendszerének működtetése olyan hatalmas méretű fordítási tevékenységet igényel, hogy a fordítástudománynak reális esélye van arra, hogy az európai integráció tudománya legyen. Az integrációs folyamatok mellett azonban fontos szerepet kell szánni a nemzeti jogszabályok fordításának is.

II. Nemzeti szabályozás és nyelvi megformálás

A nemzeti szabályozás hatékonyságának előkérdése, hogy az képes-e önálló fogalmiságot létrehozni, azt elfogadtatni és nyelvileg minden kétséget kizáróan megjeleníteni. A magát önállóan tekintő jogrendszer fogalmi önállóságának záloga tehát a nyelvi egyértelműség, amit számos, a nemzeti jogon belüli, illetve attól független tényező, adottság befolyásol.

⁹ Vinnai: i.m.

¹⁰ Szabó Miklós: Kommunikáció általában és a jogban. Bíbor Kiadó, Miskolc 2002. 115. o.

¹¹ Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2004. 315. o.

¹² Drinóczi – Petrétei: i.m.

¹³ Klaudy Kinga: Fordítástudomány az ezredfordulón. In Klaudy Kinga (szerk.): Nyelv és fordítás. Válogatott fordítástudományi tanulmányok. Tinta Könyvkiadó, Budapest 2007. 33-43. o.

Az egyes hivatalos nyelvek által tolmácsolt jogi üzenet tartalmi egyenértékűségének biztosítása a nyelvek számából következő kockázati elemek kivül, alapvetően három tényező függvénye. Függetlenül attól, hogy az egyre növekvő számú tagot számláló Európai Unióban a jogi hagyományok, az ezekből fakadó sajátos jogintézmények, jogfogalmak mennyire békíthetők össze. Meghatározza az is, hogy behatárolhatók-e, elkülöníthetők-e azok a jogterületek, ahol a jogi hagyományok, jogintézmények közelítése, azonosítása elvileg lehetséges és meghatározhatóak-e azok, ahol adott esetben az európai uniós jognak kell a nemzeti jogfogalmaktól élesen elválasztva új, egyértelmű fogalmakat alkotnia. Harmadrészt pedig a tartalmi megfeleltetés sikere nagy, mondhatni legmeghatározóbb mértékben függ e koncepcionális döntések tudatos nyelvi megjelenítésétől, vagyis a jogszabályszövegek minőségétől, a fogalmak nyelvi megfeleltetésének mikéntjétől. A jog adott érvényesülési területén felmerülő helyzetekre kíván normatív választ adni, nyelvének terminológiája ehhez a jogi szükséglethez igazodik. A jogi nyelv megnyilvánulásai tehát saját környezetük által determináltak, és tökéletesen csak ott értelmezhetőek.

A jogi kultúrákban rejlő különbségek kiütköznek a kifejezetten az egyes jogrendszerekre jellemző jogi fogalmak használatában,¹⁴ de fellelhetőek a jogrendszerekben általában jelen lévő, viszont némileg eltérő tartalmú jogi fogalmak esetében is.¹⁵ Ez utóbbiak jelentenek igazán nagy kihívást a fogalmi megfeleltetés terén. A jogi fogalmak vizsgálata tehát nem rendszerfüggetlen, hanem rendszer-összehasonlító alapokon kell nyugodnia.

A fordítástudomány a fogalmi megfeleltetést a forrásnyelv és a célnyelv vonatkozásában vizsgálja.¹⁶ Vizsgálata során figyelemmel van mindkét nyelv kulturális, társadalmi, történelmi kötöttségeire. A fordítástudomány újabb megközelítése kifejezetten elvárásként fogalmazza meg, hogy a fordítás ne csak a forrásszöveg megértését

¹⁴ Rodolfo Sacco: *Langue et Droit*. In Rodolfo Sacco – Luca Castellani (eds.): *Les multiples langues du droit européen uniforme*. L'Harmattan Italia, Torino 1999. 163-164. o.

¹⁵ Somssich Réka: *Az európai közösségi jog fogalmainak nyelvi megjelenítése, különös tekintettel az európai magánjogra*. http://www.ajk.elte.hu/file/AJKDI_SomssichReka_dis.pdf (06.06.2013)

¹⁶ David Crystal: *The Cambridge Encyclopedia of Language*. Cambridge University Press, Cambridge 1987. 344. o.

biztosítsa, hanem mindezt oly módon tegye, amit a célkörnyezet, célnyelv befogad.¹⁷

Maradjon emellett ugyanolyan szakmai és hitelt érdemlő a fordítás, mint az eredeti.¹⁸ A hagyományos fordítás esetében tehát két (több célnyelv esetében pedig több) nyelvi rendszer tökéletes, annak valamennyi kötöttségére kiterjedő ismerete szükséges. A fordító e mellérendelt rendszerek között teszi lehetővé az átjárhatóságot. A jó fordítás, helyes fogalmi megfeleltetés alapja – vonatkozzon az bármilyen szövegre – az érintett kultúrák és nyelvek ismeretének helyes ötvözése.¹⁹ Ez a helyes ötvözés a terminológiai egyértelműség, azaz a nemzeti (forrásnyelvi) jogi fogalmi rendszer zárt és következetes volta azt is – szükségszerűen – feltételeznél, hogy az azonos fogalmakat visszatérően ugyanazon kifejezéssel jelöljék.²⁰

III. Társadalmi és kulturális tényezők

A társadalmi tényezőket figyelembe véve megállapítható, hogy valamennyi újonnan alkotott jogszabálynak a már meglévő társadalmi viszonyba kell realizálódnia, és elnyerni életképességét. Minden társadalom történeti képződmény. Minden állam társadalmi viszonyainak hálózata határozza meg a társadalom struktúráját és jogi szabályozásának főbb határait. A társadalmi berendezkedésen túl fontos szerepet játszik a kultúra is. A jog hatékonysága nagyban függ a társadalom kulturális kontextusába való beilleszkedésétől és annak sikerességétől. Így kijelenthető, hogy a kultúra és a társadalom között olyan állandó kölcsönhatás áll fent, mely folyamatos hatást gyakorol a jogra és annak fejlődésére. Ezt a szoros összefüggést az alábbiakban határozhatjuk meg: a jog egyik összetevője az adott társadalom kultúrájának, másfelől pedig nincs olyan jog vagy jogrendszer sem, amelyet nem hatna át a társadalom kultúrája.²¹ Ezt figyelembe véve a jogalkotás az alábbi feltételek megvalósulása mellett lehet csak teljes. Ezen feltételek a következők: jogforrások szövegezése legyen *tiszta*,

¹⁷ Marella Magris – Maria Teresa Musacchio: La terminografia orientata alla traduzione tra pragmatismo e armonizzazione. Terminologie et Traduction 1999. 1. sz. 150-151. o.

¹⁸ Claudine Lécrivain: Europe, traduction et spécificités culturelles. In Europe et traduction. Artois Presses Université, Ottawa 1998. 350. o.

¹⁹ Somssich: i.m.

²⁰ Vö. Umberto Eco: A tökéletes nyelv keresése. Atlantisz Kiadó, Budapest 1998.

²¹ Vö. Somssich: i.m.; Vinnai: i.m.

azaz rekesse ki az idegennemű, nem egyenes kifejezést, mely gátolná a törvényalkotó akaratát. Legyen *egyszerű* és könnyen érhető, azonban ez ne csorbítsa a megértés és a kifejezni kívánt tartalom átláthatóságát. Legyen *szabatos*, azaz törekedjen a kellő rövidsége, illetve kifejtettségére. Legyen következetes és racionális, kövesse és alkalmazza az elfogadott kulturális és jogelvekkel kompatibilis terminusok használatát.²² Továbbá feleljen meg a jogalkotás minőségére vonatkozó *tartalmi, formai és jogszakmai* kritériumoknak is.²³

IV. A fogalmi megfeleltetés módszerei jogi szövegek fordítása során

Az alábbiakban az öt olyan módszer rövid bemutatása következik, amelyek olyan esetekben segítik a fogalmi megfeleltetést/megjelenítést, amikor a forrásnyelv és a cél nyelv jogrendszere, jogi nyelve adott fogalmai nem cserélhetőek fel egymással, vagyis nem egyértelmű a nyelvi megfeleltetés. Ezek az egy adott jogrendszerhez kötődő, de nem annak nyelvén kifejezni kívánt fogalmak esetében jelentenek jobbkevesbé jó megoldást a jogi szöveget fordító számára. E módszerek a következők:

- funkcionális megfeleltetés;
- definíció általi megfeleltetés;
- az idegen kifejezés szó szerinti, eredeti nyelvű átvétele;
- az idegen kifejezés szó szerinti lefordítása a cél nyelvre (kalk);
- neologizmus (új szó létrehozása).²⁴

A *funkcionális megfeleltetés* lényege, hogy az adott forrásnyelvi jogi kifejezésnek azt a cél nyelvi „párját” keresi meg és alkalmazza a fordító, amelyik a cél nyelvben ugyanazt vagy hasonló funkciót tölt be, mint a lefordítandó kifejezés mögötti tartalom a forrásnyelvben. A funkcionális megfeleltetés egy elemzéssel, értelmezéssel párosuló intellektuális tevékenység, amely feltételezi az érintett jogrendszerek, illetőleg azok jogi nyelveinek alapos ismeretét. Célját tekintve alapvetően segíti a megfeleltetés pontosságát, de számos veszélyt is magában rejt, illetőleg bizonyos szövegösszefüggésekben, kifejezések tekintetében nem

²² Emanuel Didier: La traduction juridique en Europe. Etat et perspective de la Common Law en Français et du Droit Civil en anglais. In Rodolfo Sacco – Luca Castellani (eds.): Les multiples langues du droit européen uniforme. L’Harmattan Italia, Torino 1999. 35-55. o.

²³ Erről l. bővebben Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. HvgOrac, Budapest 2010.

²⁴ Somssich: i.m.

alkalmazható módszer. Ilyen problémát jelentenek azok a jogi kifejezések, amelyek hasonló jogintézményeket jelenítenek meg az egyes jogokban, mégis eltérő jogi megközelítést tükröznek, így valójában különbözőek. A módszer hátránya, hogy az teljesen a célnyelvre hagyja a fordítást:²⁵ a kiindulási nyelv kifejezéseit a célnyelv kontextusában rendeli értelmezni. A funkcionális megfeleltetés a jogi kifejezések fogalmi rendszerkötöttsége miatt nem nyújthat teljesen kielégítő megoldást.

A *definíció általi megfeleltetés* úgymond tiszta megoldás lehetne, hiszen a fordító a forrásnyelv jogi kifejezéseit a célnyelvbe úgy próbálja átültetni, hogy – a fordítás eszközvoltának hiányosságait felismerve – a fogalmak tartalmát a magyarázat szintjén adja meg. Így a megfeleltetés szintje nyilván magasabb lesz, de a módszer alkalmazása lényegesen csorbíthatja a jogi szöveg folyamatosságát, bonyolíthatja és nehezítheti a fordítás folyamatát, amely így eltolódhat a tiszta értelmezés irányába. Kisegítő módszerként, esetenként – de nem általános jelleggel – azonban alkalmazható.

Az utolsó három megfeleltetési módszer olyan esetekben alkalmazható, amikor a forrás- és célnyelv teljesen eltérő, egymás számára ismeretlen jogintézményeket alkalmaz, amelyeket nem lehet megfeleltetni egymásnak.²⁶ Az első megoldási lehetőség az *idegen szó eredeti formájában* való befogadása a célnyelvbe. Ilyenkor a szövegből nyilvánvalóvá válik, hogy idegen jogintézményről van szó, idegen jogi kontextusban. A módszer alapvető hátránya, hogy az eredeti formájukban meghagyott idegen jogi kifejezések nehezen illeszthetők nyelvtanilag a célnyelvbe és tartalmilag nem közvetítik jelentéstartalmukat azon olvasók számára, akik nincsenek tisztában a forrásnyelvi jog jellemzőivel. A második megoldás a forrásnyelvi jogi kifejezés *szó szerinti lefordítása* a célnyelvre azzal, hogy adott esetben a fordítást megkülönböztető írásmóddal (idézőjel, dőlt írás) emeli ki a fordító, hangsúlyozva a célnyelvben megjelenített kifejezés tartalmának idegen joghoz való kötöttségét (kalk). Ezt a fordítási módszert a magyar nyelvészet az általános kalk megjelölésen túl különböző elnevezésekkel illette. A nyelvészeti másolás mellett Eckhardt Sándor tükörszót

²⁵ Eco: i.m.

²⁶ Didier: i.m.

használt, Melich János²⁷ tükörjelentésről, míg Nagy J. Béla visszatükörözésről ír. Csüry Bálint a nyelvi visszatükörözés lényegét így fogalmazza meg: „tükörjelentés az, amikor egy szavunk idegen nyelvi hatás alatt jelölési viszonyba lép olyan képzettartalommal, amellyel azelőtt nem volt jelölési viszonyban”.²⁸ Visszatükörözés esetében tehát egy már létező szó új jelentéssel gazdagodik, illetőleg létező szavakból új összetétel jön létre.²⁹ A megoldás nehézkes, nyelvileg idegen a célnyelvtől, az idegen jogi kifejezésnek a célnyelvhez való nyelvi igazítása zavart keltő lehet. A harmadik megoldás a *neologizmus*, vagyis a nyelvi újítás. Ennek Didier³⁰ két fajtáját különbözteti meg, a morfológiai neologizmust, illetve a szemantikai neologizmust. Az első esetben a forrásnyelvi kifejezés nyelvi gyökerének, formájának érintetlenül hagyásával képződik új szó, amely nyelvileg már teljesen a célnyelvbe simul. Ez a megoldás azonos eredetű nyelveknél lehet viszonylag befogadható megoldás.³¹

V. Alkotmányértelmezés mint terminológiai munka

Az alkotmányértelmezés³² az alkotmány jelentéstartalmának a feltárását, pontosítását, konkretizálását, fejlesztését jelenti. Többfajta alkotmányértelmezési módszer létezik: nyelvtani, logikai, rendszertani, történeti, genetikus, teleológiai, komparatív. Az alkotmányértelmezési tevékenység korlátai: a szövegekötöttség, a precedensrendszerű alkotmányértelmezési gyakorlat, a nemzetközi egyezmények és bírói gyakorlat, illetve az alkotmány logikai egysége. Minden alkotmányi normát úgy kell értelmezni, hogy az összeegyeztethető legyen az alkotmány alapvető elveivel, értékeivel, illetve az alkotmányjogi ellentmondások elkerülhetőek legyenek. Ezen kritériumokat a fordítónak a sikeres (jogi) tartalom közlése érdekében egyszerre kell

²⁷ Melich János: Jelentéstani kérdések. In Telegdi Zsigmond (szerk.): Szöveggyűjtemény az általános nyelvészet tanulmányozásához. Tankönyvkiadó, Budapest 1968. 113. o.

²⁸ Melich: i.m.

²⁹ Melich: i.m.

³⁰ Didier: i.m.

³¹ Claudio Sacchetto: Translation and Tax Law. In Rodolfo Sacco (ed.): L'interpretation des textes juridiques rédigés dans plus d'une langue. L'Harmattan Italia, Torino 2002. 203-225. o.

³² Erről l. bővebben: Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2012.

érvényre juttatnia. Muráth³³ rámutat arra, hogy a terminológiai munkát sokszor csak azzal az igénnyel azonosítják, hogy a nemzeti nyelvekben szükség van az új fogalmak meghatározására, az új megnevezések alkotására és azok beillesztésére a meglévő fogalmi rendszerbe.

Ha az alkotmány explicit értelmezési szabályt ad meg, annak az a sajátossága, hogy maga is az értelmezés tárgyává válik, vagyis végső soron az alkotmánybíróság határozhatja meg jelentéstartalmát, gyakorlati szerepét.³⁴ Ez történik majd az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésében írt szabállyal is: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”. A Nemzeti Hitvallás³⁵ jogrendszerbeli helye tehát rendezett, de ennek gyakorlati megvalósítása vet fel problémákat, tényleges szerepét a többi vizsgálandó terminussal együtt majd az Alkotmánybíróság fogja az alaptörvény-értelmezési tevékenysége során feltárni.

VI. A vizsgálat során alkalmazott korpusz bemutatása

Vizsgálatom korpuszát Magyarország új alaptörvényének eredeti magyar és annak hivatalos olasz nyelvű fordítása adja. 2011. április 18-án az Országgyűlés által elfogadott Magyarország új Alaptörvényét Schmitt Pál köztársasági elnök 2011. április 25-én, húsvéthétfőn írta alá ünnepélyes keretek között. Az új normaszöveg 2012. január 1-jén lépett hatályba. Az új Alaptörvénnyel hatályon kívül helyezett jogszabályt eredeti formájában 1949. augusztus 18-án fogadta el az Országgyűlés az 1936. évi szovjet alkotmány alapján. Ez volt az 1949. évi XX. számú törvény. Bár az Alkotmányt 1949 és 1989 között több alkalommal módosították, 1989-ben pedig alapvető, gyökeres módosításokra került sor, 2012 januárjáig az 1949. évi XX. számú törvény volt a Magyar Köztársaság Alkotmánya. Az Alaptörvény Magyarország alkotmánya, amely azon jogi normáknak az összessége, amelyek a társadalmi

³³ Muráth Judit: Terminológia, szakma, nyelv. In Silye Magdolna (szerk.): Porta Lingua – 2009. szaktudás idegen nyelven. Debreceni Egyetem Agrártudományi Centrum, Debrecen 2009. 325-334. o.

³⁴ Petrétei: i.m.

³⁵ Alkotmányjogi értékelését I. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós. Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vehet fel az alaptörvény? Új Magyar Közigazgatás 2011. 6-7. sz. A preambulumokról I. Preambulumok az alkotmányokban. Complex Kiadó, Budapest 2011.

együttélés szempontjából a legfontosabb viszonyokat szabályozzák,³⁶ továbbá szorosan kötődnek az adott állam társadalmi berendezkedéséhez, hagyományaihoz és kultúrájához. Az Alaptörvény a legmagasabb szintű norma Magyarországon, amelyből következik, hogy nem lehet olyan jogszabályt hozni, amely ellentétes annak tartalmával.³⁷

A jogi szaknyelv mind logikailag, mind nyelviileg rendszerezett és definiált, jogszabályokban rögzített és intézményesített általános érvényű terminológiával rendelkezik.³⁸ Az új alkotmány hatályba lépése nemcsak tartalmi változásokat hozott, hanem az elnevezések módosulása, illetve új terminusok alkotása miatt a jogszabályok jelentős részére is hatott.

VII. A vizsgálat módszertana

A vizsgálatot a terminológiában szokásos összevető módszer alapján végeztem, Tamás Dóranak³⁹ az olasz és magyar gazdasági terminusok elemzésére használt vizsgálatát alapul véve. Terminológiai vizsgálatom egyszerre sorolható az egynyelvű, egy nyelven belül végzett terminológiai munkák, illetve a többnyelvű, több nyelv viszonylatában vizsgálódó, összevető munkák közé. Az elemzés célját tekintve vizsgálatom az eseti terminológiai munkák csoportjába tartozik,⁴⁰ amely egy adott szöveghez, Magyarország új Alaptörvényéhez és annak olasz nyelvű fordításához kapcsolódik. A jog területét illetően Sandrini⁴¹ a szisztematikus és az eseti terminológiai munkákat a fordítás célja és az adott kommunikációs helyzetben betöltött szerepe alapján határozta meg. Míg a szisztematikus terminológiai munkát a semlegesség, a két

³⁶ Vö. Petrétei József: Alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2002. 21. o.

³⁷ Vö. az Alaptörvény R) és T) cikkeivel. L. továbbá Dobos Csilla: A jogi szaknyelv és szakmai kommunikáció. In Dobos Csilla (szerk.): Szaknyelvi kommunikáció. Tinta Könyvkiadó, Budapest 2010.

³⁸ Dobos: i.m.

³⁹ Tamás Dóra: Az olasz és a magyar gazdasági rendszerek eltéréseinek hatása a gazdasági terminológiára. In Nádor Orsolya (szerk.): A magyar mint európai és világnyelv. A XVIII. MANYE Kongresszus előadásai. MANYE – Balassi Bálint Intézet, Budapest 2009. 790-792. o.

⁴⁰ Vö. Főris Ágota – Pusztay János (szerk.): Utak a terminológiához. Berzsenyi Dániel Főiskola, Szombathely 2006.

⁴¹ Peter Sandrini: Der transkulturelle Vergleich von Rechtsbegriffen. In Susan Šarčević (ed.): Legal language in action: Translation, terminology, drafting and procedural issues. Globus, Zagreb 2009. 151-165. o.

jogrendszer között fellelhető különbségek és hasonlóságok tárgyilagos leírása jellemzi, addig az eseti összehasonlítás pontosan meghatározott célt és kommunikációs helyzetet vizsgál. Ebből következően az előbbi eredményei a terminológiai adatbázisok alapjaként értelmezhetőek, míg utóbbi szorosan a fordításhoz kötődve, a konkrét fordítási megoldásra nyújt megoldásokat. Míg tehát a szisztematikus terminológiai munka kimerülhet a fogalmi rendszerek összehasonlításában és a különbségek azonosításában, addig az eseti terminológiai munkának az elsődleges célja az, hogy meghatározza az adott kontextusban és kommunikációs helyzetben a célnyelvi ekvivalenseket.⁴²

A vizsgálatot a ma rendelkezésre álló köznyelvi *Magyar-olasz szótár*,⁴³ *Olasz-magyar szótár*,⁴⁴ illetve *Magyar-francia nagyszótár* (Eckhard 2004),⁴⁵ *Francia-magyar nagyszótár*,⁴⁶ *Magyar értelmező kéziszótár*, *Az Alkotmány magyarázata*,⁴⁷ *Jogi fogalomtár*,⁴⁸ *Magyar-francia-magyar jogi szótár/Dictionnaire juridique hongrois-français, français-hongrois*,⁴⁹ *Francia-magyar, magyar-francia közigazgatási szótár*,⁵⁰ *simone.it* olasz egynyelvű jogi fogalomtár, online jogi terminológiai adatbázisok és szójegyzékek, illetve jogi szakmai kézikönyvek felhasználásával végzem. Összesen öt, a Velencei Bizottság⁵¹ és a szakirodalom által leginkább kritikával illetett terminus olaszra történő

⁴² Fischer Márta: A fordító mint terminológus, különös tekintettel az európai uniós kontextusra., <http://www.euenglish.hu/wp-content/uploads/2012/05/PHD-FISCHERM%C3%81RTA-2010.pdf>. (05.25.2013)

⁴³ Koltay-Kastner Jenő – Juhász Zsuzsanna (szerk.): *Magyar-olasz szótár*. Akadémiai Kiadó, Budapest 2000

⁴⁴ Herczeg Gyula – Juhász Zsuzsanna (szerk.): *Olasz-magyar szótár*. Akadémiai Kiadó, Budapest 2001

⁴⁵ Eckhard Sándor (szerk.): *Magyar-francia nagyszótár – Grand dictionnaire hongrois – français*. Akadémiai Kiadó, Budapest 2004

⁴⁶ Eckhard Sándor (szerk.): *Francia-magyar nagyszótár – Grand dictionnaire français – hongrois*. Akadémiai Kiadó, Budapest 2003

⁴⁷ Balogh Zsolt (szerk.): *Az Alkotmány magyarázata*. KJK-Kerszöv, Budapest 2003

⁴⁸ Hargitai József: *Jogi fogalomtár*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2005

⁴⁹ Bárdosi Vilmos – Trócsányi László: *Magyar-francia-magyar jogi szótár/Dictionnaire juridique hongrois-français, français-hongrois*. KJK-Kerszöv, Budapest 2001

⁵⁰ Czekané Jakab Valéria: *Francia-magyar, magyar-francia közigazgatási szótár*. Paginarum, Budapest 2001

⁵¹ Vö. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all>; http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/amicus_cardinal_laws_magyar_fi nal.pdf.

fordításának kérdéskörét elemeztem és vizsgáltam meg, amelyek a következők: *fenntarthatóság [sustainability]*; *egészséges környezethez való jog [right to a healthy environment]*; *nemzet közös öröksége [the nation's common heritage]*. A magyarról olaszra és franciára fordított jogi terminusokat minden esetben fogalomalapú megközelítéssel vizsgálom. A kutatás során a ma elérhető magyar, olasz és francia nyelvű szakirodalom alapján, továbbá a jogi norma figyelembevételével értékelem a terminusok ekvivalencia szintjét, illetve definíciójuk pontosságát. A terminológiai észrevételek mellett fordításkritikai és jogi észrevételeket is egyekszem megfogalmazni.

VIII. A kutatás célja és hipotézisei

Az Alaptörvény fordítása során felmerülő terminológiai kérdésekre, a vonatkozó terminológiai, fordítástudományi és jogi szakirodalom ismeretében, valamint a forrás- és célnyelvi produktumok összevetésével van lehetőség pontos választ adni. E kérdések vizsgálata nemcsak e két tudományterület eredményeinek integrálása szempontjából, hanem Magyarország új Alaptörvényének külföldi megítélésének tekintetében is nagy jelentőségű. Azt vizsgálom, hogy a fordítási folyamat során felmerült terminológiai kérdéseket – az olasz fordítási megoldást középpontba állítva – miként sikerült megoldania a fordítóknak.⁵² A terminológiai megfeleltetést két dimenzióban értelmezem. A tágabb dimenzióban a terminológiai megfeleltetést mint a fordítás alapvető folyamatát vizsgálom. A szűkebb dimenzióban pedig a két jogrendszer eltérő jogfelfogásából adódó sajátosságokat, a magyar kultúrákötött terminusok fordítási megoldásait és azok ekvivalencia szintjét elemzem, amelyek komoly értelmezési és megfeleltetési feladatot támasztanak a fordítóval szemben.

E két dimenziót alapul véve a következő kérdésekre keresem a választ: Okoz-e problémát ezen új terminusok fordítása, más nyelven való megjelenítése és értelmezése? Milyen módszerek segítségével lehetséges idegen nyelvű ekvivalenseik kiválasztása? Képes-e az új szövegezés terminológiai egységességet létrehozni értelmezési és szabályozási problémák nélkül? Veszélyezteteti-e az Alaptörvény az alkotmányjog kifortt és pontosan definiált terminológiai biztonságát?

⁵² Juan C. Sager: A Pratical Course in Terminology Processing. John Benjamins Publishing Company, Amsterdam 1990. 21. o.

IX. Eredmények

1. Fenntarthatóság terminus

Az emberiség, az egyes emberek és társadalmak közvetlenül vagy a gazdaság révén – szükségleteik kielégítése érdekében – természetes környezetükből veszik el azokat a javakat, amelyeket a földi rendszer létezése óta felhalmozott. A fenntarthatóság biztosítása azt kívánja tőlünk, hogy a jelen és jövő generációk létfeltételeihez szükséges természeti és épített környezet minőségét, értékeit megőrizzük. Ettől a rendszertől az ember annyit és olyan körülmények között vehet el, hogy ne sértse saját létkielégítésének jövőbeli esélyeit.

Magyarország Alaptörvényében a *fenntarthatóság* terminus több értelemben is megjelenik. Gazdasági, szociális, védelmi és mezőgazdasági fenntarthatóság is szerepel a szövegezésben.

Q) cikk Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.

XVII. cikk (1) A munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással.

XIX. cikk (4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.

45. cikk (1) A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.

N) cikk Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.

A fenntarthatóság célja mindezek értelmében az emberi társadalom fenntartása és annak életkörülményeinek javítása. Ebben a feladatban a

környezet feltételként jelenik meg, amely azt jelenti, hogy addig a mértékig használhatjuk természetes környezetünk erőforrásait, amíg nem sértjük annak megújulási lehetőségét, azaz eltartó-képességét. A gazdaság a társadalom fenntartásának, és ezen keresztül a környezet használatának eszköze. Ezt az eszközt bölcsen, a társadalom hasznára, a környezet sérelme nélkül kell használnunk. A fenntartható fejlődés célja így nem a feltétel nélküli növekvés, hanem a társadalom életszínvonalának javítása. A fenntartható társadalom alapvető követelményei: szociális igazságosság, amelynek az alapja a lehetőségekhez való hozzáférés esélyegyenlőségének biztosítása, és a társadalmi terhekből való közös részesedés; az életminőség javítására való törekvés; a természeti erőforrások fenntartó használata, amelynek megvalósításához a társadalom környezet-tudatos és környezet-etikus magatartása szükséges; és a környezetminőség megőrzése. A fenntartható fejlődés az önkéntes, gondos és megelőző magatartás megvalósításával képes megőrizni a környezet, társadalom és gazdaság dinamikus egyensúlyát.⁵³ Ezt a magatartási normát célozza Magyarország Alaptörvényének szövege is. Az olasz nyelvű fordítási megoldásként megjelenő *sostenibilità* (fenntartható), illetve *sostenibile* (fenntartható), semmilyen fordítási nehézséget nem okoz. Ezt a tényt erősíti továbbá, hogy az *Magyar-olasz szótárban* a fenntarthatóság⁵⁴ terminus megfelelőjeként a „sostanibilità *n.*” kifejezéseket találjuk. Használatuk az olasz jogi szaknyelvnek megfelelő, így a magyar jogalkotó által szándékolt jelentéstartalom és a világos fogalmazás elérésének követelménye között a fordítónak sikerült megteremtenie az egyensúlyi helyzetet.

Árnyaltabb képet kapunk a korpusz francia nyelvű fordításának vizsgálatakor. Gerzymisch-Arbogast⁵⁵ terminológiai megfeleltetési elméletét alapul véve a fordítónak elsőként meg kell értenie a forrásnyelvi szöveget, majd a kérdéses terminusokat – fogalomalapú megközelítésben – a kontextusban kell értelmeznie. Ezt követően kerül sor az eseti-összehasonlító terminológiai munkára, amelynek során a forrásnyelvi és a célnyelvi fogalmi rendszer kerül összevetésre, majd

⁵³ www.nfu.hu/.../utmutato_a_fenntarthato_fejlodes_ervenyesiteséhez.doc
(09.06.2013)

⁵⁴ Koltay-Kastner –Juhász: i.m. 714. o.

⁵⁵ Heidrun Gerzymisch-Arbogast: Identifying term variants in context: The SYSTEXT approach. In Mary Snell-Hornby, et. al. (eds.): Translation studies: An interdiscipline. John Benjamins, Amsterdam-Philadelphia 1994. 279-283. o.

megfeleltetésre egymással. A fordítás harmadik szakaszában a fordító a rendelkezésre álló segédeszközök felhasználásával, a kontextusnak megfelelően illeszti be a terminust a célnyelvi szövegben. Fóris⁵⁶ rámutat azonban arra, hogy a segédeszközök készítését gyakran nem előzi meg terminológiai kutatás. Ez azzal a következménnyel jár, hogy a segédeszközökben ekvivalensnek tüntetnek fel olyan terminusokat, amelyek között nincs vagy nem teljes a fogalmi ekvivalencia. A francia fordításban megjelenő *pérennité* fordítási megoldás sokkal inkább utal a magyar nyelvű szöveg emelkedett stílusára, mint sem a *fenntarthatóság* terminus célnyelvi megfelelőjére. A választott *pérennité* terminus visszafordítása esetén inkább az „örökkévalóság” kifejezésre asszociálna az olvasó. Ennek ellenére a *Magyar-francia szótárban* a *fenntarthatóság*⁵⁷ terminus megfelelőjeként a „*pérennité*” kifejezést is megtaláljuk. A *LeRobert*⁵⁸ egy nyelvű értelmező szótárban a hivatalos fordítási megoldás, a *pérennité* terminus értelmezésére az alábbi, általános definíció találjuk: *pérennité* n. f. didact. ou littér. „État, caractère de ce qui dure toujours.”⁵⁹ A *fenntarthatóság* terminus jelzőként való használata során a francia nyelvű fordítási megoldás sokkal inkább az időbeli *fenntarthatóságra* és *folyamatosságra* koncentrálna a *durable* kifejezéssel, melynek magyar nyelvű megfelelője így inkább a *tartós*, *maradandó* lenne.

2. Egészséges környezethez való jog

Az emberi jogok nem állandóak, ki vannak téve a változásoknak, tartalmuk folyamatosan változik a társadalmi környezetnek megfelelően, amelyben léteznek. Az utóbbi éveket számos fogalom (emberi jogok, fejlődés, környezet, népesedés, biztonság) teljes körű újraértelmezése fémjelzi, tekintettel azokra a globális kérdésekre, amelyek az emberiség egészére hatással vannak.⁶⁰ Mind a nemzeti és nemzetközi jogalkotásban, mind a szakirodalomban rendkívül sokféle jelzőt találhatunk (például egészséges, tiszta, ép, természetes, megfelelő,

⁵⁶ Fóris Ágota: Hat terminológia lecke. Lexikográfia Kiadó, Pécs 2005.

⁵⁷ Eckhard: i.m. 239. o.

⁵⁸ Paul Robert: Le nouveau Petit Robert: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française. Le Robert, Paris 2002. 529. o.

⁵⁹ M. Prieur – C. Lambrechts (ed.): Les hommes et l’environnement: quels droits pour le vingt-et-unième siècle? Études en hommage à Alexander Kiss [Mankind and the Environment: What Rights for the Twenty-First Century? Studies in Honour of Alexandre Kiss]. Frison-Roche, Paris 1997. 145. o.

⁶⁰ Bándi Gyula: Környezetjog. Osiris Kiadó, Budapest 1999. 53-54. o.

biztonságos, kiegyensúlyozott, zavartalan, esztétikus, emberhez méltó, jólétet biztosító, ép, fejlődést biztosító), melyeket gyakran összekapcsolva is használnak (például egészséget és jólétet biztosító). Ezen kívül a környezethez való jog felfogható szűkebb és tágabb értelemben is.

Tagadhatatlan, hogy minden embert megillet a jog, hogy óvja, védje a környezetét, ez azonban a környezethez való jognak csak egy részét képezi. Másrészt a környezet védelme nem csupán jog, hanem erkölcsi kötelesség is. Világszerte küzdelem folyik az egészséges környezethez való jog elismertetéséért. Egyre több nemzetközi dokumentumban és alkotmányban jelenik meg alapvető emberi és alkotmányos jogként. Az egészséges környezethez való jog emellett önálló alapjogként is megállja a helyét, ezért az Alaptörvényben is ennek megfelelő módon kell szerepelnie. Az egészséghez való jog az Alaptörvény szerint a testi és lelki egészséghez való jogot jelenti. A korábbi Alkotmány – a Gazdasági-, Szociális- és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányából vett szóhasználattal – „a lehető legmagasabb testi és lelki egészségről” szólt, de ennek gyakorlati jelentősége nem volt. A korábbi Alkotmány az intézményi garanciák között a munkavédelmet, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezését, a rendszeres testedzés biztosítását, valamint az épített és a természetes környezet védelmét jelöli meg.⁶¹ Az Alaptörvény ezek megtartása mellett a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés és a sportolás biztosítását is megjelöli.

XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

⁶¹ L. erről bővebben Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.) – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2006.

XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

Az Alaptörvényben bővültek tehát az intézményi garanciák, a kor „kihívásaihoz” igazodva. Ezt az igazodást követi a terminus olasz és francia nyelvű fordítási megoldása is. Az olasz *diritto all'ambiente sano* megoldást vizsgálva megállapítható, hogy a kifejezés a magyar Alaptörvényben megfogalmazottakhoz nagyon hasonlóan van jelen az olasz szövegben is. Ebből következően a fordítás, még ha első nagyon szó szerinti megoldásnak is tűnik, teljes mértékben helytálló. Hasonló megoldást találunk a francia *droit à un environnement sain* verzió esetében is. Fontos megjegyezni azonban, hogy a napjainkban elérhető szótárak, szakszótárak, glosszák és szöszedetek egyike sem tartalmazza a kifejezést.

Az egyértelműség azonban megkívánja, hogy ugyanarra a fogalomra a jogalkotó szándékolt akaratának megfelelően a szakfordítók s majd a fordítást használók ugyanazt a terminust használják, és ugyanazt is értsék alatta. Ezt biztosítandó, a fordítást komoly tervezési és kutatói munkának kell megelőznie az egységes terminológia használat érdekében. A fentebbi terminus esetében a legnagyobb kihívást a terminus által jelölt fogalom értelmezése és pontos megértése jelenti, melyet az összehasonlító jogtudomány eszközeivel biztosíthat a szakfordító.

3. Nemzet közös öröksége

A közös nemzeti örökség fogalma a politikai és a tudományos diskurzusokban egyaránt látványosan elterjedt az elmúlt két évtizedben. A fogalmat célszerű kettébontani, s először az *örökség* fogalmát megvizsgálni, és majd csak ezt követően elhelyezni a közös és nemzeti jelzők után. Magyarországon a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumának 1998-as megszervezésével jut a kulturális örökség fogalma kiemelkedő szerephez a politikai diskurzusokban. Ugyanakkor annak ellenére, hogy a nemzeti örökség törvényi meghatározását célzó egyre intenzívebb kodifikációs folyamat jelentős hatással van számos tudományterületre (művészettörténet, műemlékvédelem, régészet, néprajz, történelem stb.), a magyar tudományos élet viszonylag lassan reagál a politika felől érkező kihívásra. Az örökség fogalmáról, valamint a hasonló értelmű kifejezésekhez (műemlék, történeti emlék, emlékhely

stb.) való viszonyáról csak a 2000-es⁶² évek első felében szervezték az első tudományos konferenciákat és egyeztetéseket. A kulturális örökség fogalma fokozatosan alakult ki. A témával foglalkozó szakirodalom eltérő időpontokhoz köti e fogalom geneziséjét. Alois Riegl, az Osztrák-Magyar Monarchia normaadó műemléki szakembere szerint az antikvitás és a középkor csak „intencionális” műemléket tartott számon, és csak a reneszánszszal született meg a „történeti” műemlék.⁶³ A nemzeti örökség (patrimoine national) kifejezést Édouard Pommier alkotta meg 1790 őszén, amikor ugyanis új kategóriát kellett találni a klérustól lefoglalt „könyveknek, kéziratoknak, medáloknak, gépeknek, festményeknek, metszeteknek és egyéb ilyen jellegű tárgyakkal”. Az örökség nemzeti méretű értelmezését tehát a francia forradalom szüli meg, de még a nemzetépítésben gyakran példának tekintett Franciaországban is csak az 1860-as években indul meg a történeti emlékek szisztematikus felmérése és osztályozása.⁶⁴

Az örökség értelmének kitágulása a hatvanas évek végén figyelhető meg a nemzeti és európai törvénykezésben, ekkor jelenik meg először az építészeti örökség fogalma, majd a hetvenes évek végére jutunk el a kulturális örökséghez, mely a kollektív emlékezet fogalmával párosul. Érdekes tényként jegyezhető meg, hogy az Európa Tanács határozatai között egyébként 1949-ben találkozunk először a fogalommal, ekkor ugyanis az intézmény egyik alapvető céljaként nevezik meg a „közös (európai) örökség” ápolását. Az örökség ápolásának és megóvásának folyamata során az eredeti tartalom valami újjal, a nemzet értelmezésével gazdagodik. Így az örökség összekapcsolódik az emlékezettel, mindkettő az identitás része, amit meg kell keresni, elő kell ásni, meg kell őrizni, vagy újra fel kell fedezni. Ebben az értelemben az örökség valójában nemcsak arra szolgál, hogy feltérképezze a bírt javakat, hanem arra is, hogy körülírja, meghatározza az örökhagyó/örökös, azaz a nemzet önazonosságát.⁶⁵

⁶² Sonkoly Gábor: A kulturális örökség fogalmának értelmezési és alkalmazási szintjei. <http://www.szellemtorokseg.hu/files/letoltesek/15.pdf> (19.05.2013)

⁶³ Marosi Ernő: Műemlékvédelem – az örökség hagyományozása. In Bardoly István – Haris Andrea (szerk.): A magyar műemlékvédelem korszakai. Országos Műemlékvédelmi Hivatal, Budapest 1996. 9-20. o.

⁶⁴ Dominique Poulot: Musée, nation, patrimoine, 1789-1815. Gallimard, Paris 1997. 87. o.

⁶⁵ Poulot: i.m.

Magyarország Alaptörvényében a *nemzeti* terminus több értelemben is megjelenik. Gazdasági, szociális, védelmi és mezőgazdasági fenntarthatóság is szerepel az szövegezésben.

„Hisszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez.”

J. cikk (1) Magyarország nemzeti ünnepei:

- a) március 15. napja, az 1848-49. évi forradalom és szabadságharc emlékére;
- b) augusztus 20. napja, az államalapítás és az államalapító Szent István király emlékére;
- c) október 23. napja, az 1956. évi forradalom és szabadságharc emlékére.

XIII. cikk (3) Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási vagy politikai meggyőződésük miatt üldöznek vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.

38. cikk (1) A magyar állam és az önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon.

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy itt nem a kulturális örökséghez kapcsolódó logikáról van szó, mivel nem az egyén vagy a helyi közösség választja ki azokat az elemeket, melyekkel azonosulni kíván, hanem egy mindenki által elfogadott, így kötelezően tiszteletben tartott közös nemzeti örökségről, mely a magyar történelem korszakai alatt folyamatosan bővült. Ebben az esetben tehát egy jellegzetesen historikus örökségfogalommal van dolgunk, mely a magyar nemzet örökségét kívánja összefoglalni és megővni, továbbá a nemzeti egységet alátámasztani. Ezzel az elvvel képes a közös nemzeti örökség betagozódni a helyi szinttől az egyetemesig vezető örökség-hierarchiába. A kulturális örökség meghatározása ebben a kontextusban egy olyan társadalmi gyakorlatot feltételez, melynek a nemzet minden tagja részese, hiszen az egyéni emlékezés közösségi szintre való emelésén

alapul.⁶⁶ Ebben a szellemben a közös nemzeti örökség jóval szélesebb területet fog át, mint korábban, és gyakran meglepő részletekkel gazdagodik. Ezt az igazodást követi a terminus olasz és francia nyelvű fordítási megoldása is. Az olasz *patrimonio comune nazionale* megoldást vizsgálva megállapítható, hogy a kifejezés a magyar Alaptörvényben megfogalmazottakhoz nagyon hasonlóan van jelen. Ebből következően a fordítás, még ha első nagyon szó szerinti megoldásnak is tűnik, teljes mértékben helytálló. A kettős jelzős szerkezet azonban meglehetősen zavaróan hat. A *comune* mint közös jelző elhagyása azonban mégsem lenne célszerű, hiszen úgy sérülne a terminus közösségi és historikus jellege. Hasonló megoldást találunk a francia *patrimoine commun national* verzió esetében is. A francia fordítási javaslat esetében azonban elgondolkodtató a *héritage* fogalom esetleges használata is. Fontos megjegyezni azonban, hogy a napjainkban elérhető szótárak, szakszótárak, glosszák és szöszedetek egyike sem tartalmazza a kifejezést.

A terminusok nemzeti szinten történő jelentésmegadásánál a meghatározó jegyek mellett a magyar jogfelfogás és nyelvpolitika hatásai is érezhetőek. A hivatalos olasz és francia fordításnál, vagy egy ahhoz készült terminuskivonatban feltétlen jelezni kellene, hogy létező terminusról vagy fordítási javaslatról van-e szó.

X. Következtetések

A bemutatott példák jól érzékeltetik a terminológiai munka összetettségét. A vizsgált terminusok definíciójának meghatározásához egyelőre nem állnak rendelkezésre az alapvető források (szótárak, szakszótárak, szójegyzékek, alkotmánykommentár). A terminusok ekvivalencia szintje nem egyértelmű, nehezen értelmezhető. A kontrasztív vizsgálat rávilágít a magyar terminusok nemzeti kötöttségére, a szövegezést megelőző hazai terminológiai kutatások hiányára és szükségességére. A terminusok nemzeti szinten történő jelentésmegadásánál a meghatározó jegyek mellett a magyar jogfelfogás és nyelvpolitika hatásai is érezhetőek. A hivatalos olasz fordításnál, vagy egy ahhoz készült terminuskivonatban feltétlen jelezni kellene, hogy létező terminusról vagy fordítási javaslatról van-e szó.

⁶⁶ Krzysztof Pomian: Nation et patrimoine. In Daniel Fabre (ed.): L'Europe entre cultures et nations. Éd. de la MSH, Paris 1996. 88-90. o.

A vizsgálat eredményeinek felhasználhatóságát abban látom, hogy az alkotmányjog területén megvalósulhat az egységes terminushasználat, amely hozzájárulhat a különböző értelmezési és alkalmazási problémák elkerüléséhez és fordítási megfelelőjük pontos kiválasztásához. Az egyes terminusok idegen nyelvű ekvivalensei használatának egységesítése erősíti a jogbiztonságot. A bemutatott magyar terminusok és azok olasz ekvivalenseik jól illusztrálják a jogág terminológiai rendszerezésének és tisztázásának szükségességét.



A projekt a Magyarország–Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Programban, az Európai Unió Társfinanszírozásával valósult meg.

E kiadványban megjelent információ nem szükségszerűen tükrözi az Európai Unió álláspontját és véleményét.