



Hungary-Croatia
IPA Cross-border Co-operation Programme



SUNICOP

Korszakunk jogi kihívásai: EU – Magyarország – Horvátország

Drinóczi Tímea (szerk.)

**Korszakunk jogi kihívásai:
EU – Magyarország –
Horvátország**

Drinóczi Tímea (szerk.)

Pécs – Eszék

2012

Korszakunk jogi kihívásai: EU – Magyarország – Horvátország

© szerkesztő

Dr. habil. Drinóczi Tímea, PhD, egyetemi docens, Pécsi
Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi
Tanszék, 2012

© szerzők, Visegrády Antal, Ivana Tucak, Višnja Lachner, Peres Zsuzsanna, Jelena Roškar, Josip Vrbošić, Nikol Žiha, Marko Petrak, Béli Gábor, Dunja Duić, Tunjica Petrašević, Szalayné Sándor Erzsébet, Mohay Ágoston, Davor Muhvić, Nochtá Tibor, Dubravka Akšamović, Karoliny Eszter, Ljiljana Siber, Sanja Barić, Anita Blagojević, Drinóczi Tímea, Boris Bakota, Fábrián Adrián, Boris Ljubanović, Renata Perić, Szilovics Csaba, Ercsey Zsombor, Emina Jerković, Barbara Herceg, Köhalmi László, Daniela Hećimović, Herke Csongor, Mészáros Bence, Ante Novokmet, Nataša Lucić, Mária Márton, Csöndes Mónika, Dubravka Klasiček, Branka Rešetar, Király Lilla, Predrag Zima, Balogh Zsolt György, Kecskés László, Kovács Kolos, Mirela Župan, Anica Čulo Margaletić, Kajtár Edit, Czoboly Gergely, Kecskés András, Komanovics Adrienne, Nives Mazur-Kumrić, Kovács Erika, Mario Vinković, Branislav Malagurski, Horváth Zsuzsanna, Pánovics Attila, Rajko Odoša, Jelena Legčević, Fülöp Péter, Ivana Barković Bojanić, Katarina Marošević, Szabó Brigitta, Martina Mikrut, Nihada Mujić, 2012

Lektorálta

Prof.dr.sc. Dženana Čaušević, a római jog és jogtörténet professzora,
Bihać-i Egyetemi, Állam- és Jogtudományi Kar, Bosznia-Hercegovina

Prof.dr.sc. Kadriye Bakirci, a munkajog és társadalombiztosítási jog
professzora, Isztambuli Műszaki Egyetem, Menedzsment Kar, Jogi
Tanszék, Törökország

Prof.dr.sc. Eduard Kunštek, a polgári eljárásjog professzora, Rijekai
Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Horvátország

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

© Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Eszéki J. J.
Strossmayer Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 2012

Kiadja

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

és

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

ISBN:

978-963-642-474-9

978-953-6072-70-5

Felelős kiadó:

Dr. Berke Gyula és Dr. Igor Bojanic

Ajánlás

A „Korszakunk jogi kihívásai: EU – Magyarország – Horvátország” című konferenciakötet a pécsi és az eszéki jogi karok közötti SUNCOP projekt (Strengthening University Cooperation Osijek – Pécs) keretén belül megvalósított sikeres együttműködés eredménye. A kötetben foglalt tanulmányok a magyar és a horvát kutatóknak a közös regionális kutatási térség létrehozására irányuló igyekezetének a gyümölcsei, amely tevékenység a projekt egyik célkitűzését valósította meg. A könyv számos aktuális és különböző jogterületekkel kapcsolatos tanulmányt tartalmaz. A szerzők és az írások száma, illetve a munkák minősége jelzi a két szomszédos jogi kar közötti együttműködés megerősödését és elmélyülését a 2011-es évhez képest, amikor az előző konferenciakötet került kiadásra az EUNICOP projekt (Establishing University Cooperation Osijek – Pécs) keretén belül. Mindezek miatt a felelős kiadók, a szerkesztő és a szerzők megérdemlik az őszinte gratulációt.

Kevesebb, mint egy év múlva Horvátország az Európai Unió 28. tagállama lesz. Az EU magyar elnöksége alatt Magyarország kulcsszerepet játszott a horvátországi csatlakozási tárgyalások befejezésében. 2012 februárjában a magyar Országgyűlés az elsőként között ratifikálta a Horvát Köztársaság csatlakozási szerződését. Magyarország és Horvátország – két szomszédos és egymással baráti viszonyt ápoló államként – a jövőben is fejleszti majd a közös kapcsolatait, immár az európai úton. Ebben az összefüggésben a jog területén még több lehetőség akad majd az együttműködésre. Az *acquis communautaire* gyakorlati alkalmazása a további jogi munka egyik kihívásai közé tartozik, mivel a jogrendszerek *acquis*-val történő pusztán harmonizálása még nem elégséges a *ratio legis* realizálásához.

A gazdasági válság korában és olyan időszakban, amikor az egyetemes értékek (emberi méltóság, szabadság, egyenlőség és szolidaritás stb.) folyamatosan veszélyeztetettek, a kutatók feladata a jogrendszer működésének fejlesztésében, illetve az emberi jogok és szabadságok védelme erősítésében jelentősen megnő. Emiatt a magyar és a horvát kutatók majdani egyéni és csoportos munkálátogatásainak is ebbe az irányba kell hatniuk. A korábbi együttműködés optimizmusra ad okot. Az Európai Unió a Magyarország – Horvátország IPA Határon Átnyúló

Együtműködési Program támogatásával és társfinanszírozásával esélyt adott a két jogi karnak ahhoz, hogy magukat a jogtudomány regionális központjaiként határozzák meg. Az együtműködés keretében elért tényleges eredmények, ideértve e konferenciakötetet is, mindenképpen ösztönzőek, és kiváló alapot teremtenek az európai értékek megtartására és erősítésére irányuló jövőbeni tudományos kutatásoknak.

Zágráb, 2012 augusztus 5.

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

Tartalom

AJÁNLÁS

TARTALOM

ELŐSZÓ

Jogelmélet és jogtörténet

VISEGRÁDY Antal – Ivana TUČAK: Magyar és horvát jogi kultúra 13

Višnja LACHNER – PERES Zsuzsanna – Jelena ROŠKAR – Josip
VRBOŠIĆ: Az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlása – kitekintés a
horvát és magyar államiságra és jogrendre..... 35

Nikol ŽIHA – Marko PETRAK – BÉLI Gábor: Corpus Iuris Civilis és Corpus
Iuris Hungarici – a római jog hatása a magyar és a horvát jogra.....61

EU jog

Dunja DUIĆ – Tunjica PETRAŠEVIĆ – SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az
Európai Külügyi Szolgálat..... 83

MOHAY Ágoston – Davor MUHVIĆ: Az uniós polgárság jogi természete
nemzetközi jogi és uniós jogi megközelítésben..... 99

NOCHTA Tibor – Dubravka AKŠAMOVIĆ: A letelepedés szabadsága az
Európai Unióban különös tekintettel a magyar és a horvát jogi
aspektusokra 123

KAROLINY Eszter – Ljiljana SIBER – Tunjica PETRAŠEVIĆ: Az Európai
Unióról szóló információ szolgáltatása a könyvtárak tevékenységében –
tagállami és tagjelölti tapasztalatok 149

Kormányzás

Anita BLAGOJEVIĆ – DRINÓCZI Tímea: Alkotmányos párbeszéd.
Alkotmányvédelem – esettanulmány: Magyarország és Horvátország..... 173

Boris BAKOTA – FÁBIÁN Adrián– Boris LJUBANOVIĆ: Helyi
önkormányzati rendszer Magyarországon és Horvátországban..... 207

Renata PERIĆ – SZILOVICS Csaba: Igazságosság és méltányosság a
személyi jövedelemadó rendszerében..... 227

ERCSEY Zsombor – Emina JERKOVIĆ: Személyi jövedelemadó: az igazságosságra vonatkozó rendelkezések 241

Büntetőjog

Barbara HERCEG – KŐHALMI László: A korrupció elleni küzdelem Magyarországon és Horvátországban..... 267

Daniela HEĆIMOVIĆ: A mulasztásos bűncselekmény és a kezes szerepe a horvát büntetőjogban 289

HERKE Csongor – MÉSZÁROS Bence – Ante NOVOKMET: A vádemelés folyamata és bírói kontrollja – jogösszehasonlító megközelítésben ... 303

Magánjog

Nataša LUCIĆ – MÁRTON Mária: Objektív felelősség a polgári jogi jogviszonyokban, különös tekintettel a környezeti károkra..... 331

CSÖNDES Mónika– Dubravka KLASIČEK: A kötelesrész jogi természete a horvát és a magyar jogban 355

Branka REŠETAR – KIRÁLY Lilla: A horvát és a magyar házassági vagyoni jogi szabályozás különbözőségei és hasonlóságai 373

Predrag ZIMA – BALOGH Zsolt György: Az ingatlan-nyilvántartás számítógépesítése Horvátországban és Magyarországon 393

Polgári eljárásjog és társasági jog

KECSKÉS László – KOVÁCS Kolos – Mirela ŽUPAN: Közrend a nemzeti és az európai nemzetközi magánjogban és eljárási jogban..... 415

Anica ČULO MARGALETIĆ – KAJTÁR Edit: Mediáció a családjogi és munkajogi konfliktusokban 449

CZOBOLY Gergely– Zvonimir JELINIĆ: Az ügyvédi munkadíj és a polgári per tartama. Példák a horvát és magyar jogból és joggyakorlatból 473

Zvonimir JELINIĆ – KECSKÉS András: Egyszintű és kétszintű társaságirányítási rendszerek Magyarországon és Horvátországban különös tekintettel a horvát nemzeti olajtársaság (INA) irányításával kapcsolatos kérdésekre 495

Polgárok és emberi jogok

KOMANOVICS Adrienne – Nives MAZUR-KUMRIĆ: Az Emberi Jogi Tanács és az egyetemes időszakos felülvizsgálati eljárás: új eszköz az emberi jogok védelmének előmozdítására..... 521

KOVÁCS Erika – Mario VINKOVIĆ: Az idős munkavállalók másodrangúak? Horvátország és Magyarország példája 551

HORVÁTH Zsuzsanna – Branislav MALAGURSKI: Duna Stratégia és a magyar-horvát határon átnyúló régió: környezetvédelem és prosperitás-fejlesztés a Duna régióban 577

PÁNOVICS Attila – Rajko ODOBAŠA: Környezeti jogok három jogrendszer metszéspontjában – az uniós jogalkotó bőrébe bújva? 605

A felsőoktatás minősége és hallgatói mobilitás

Jelena LEGČEVIĆ – FÜLÖP Péter: A felsőoktatás minősége: összehasonlító tanulmány az eszéki és a pécsi egyetem között 625

Ivana BARKOVIĆ BOJANIĆ – Katarina MAROŠEVIĆ – SZABÓ Brigitta: A hallgatói mobilitás interkulturális összehasonlítása: horvát és magyar tapasztalatok 649

Martina MIKRUT – Nihada MUJIĆ – SZABÓ Brigitta: Nemzetközi hallgatói mobilitás mérése – módszertani kihívások 665

Előszó

Az emberi tevékenységek határokon átívelővé válásával a jog szerepe is megkérdőjelezhetetlenné és megkerülhetetlenné válik. Korszakunk jogi kihívásai olyan különböző, ugyanakkor hasonló jellegű problémákat jelenítenek meg, amelyek egyértelműen jelen vannak minden államban, és eltérő jogterületeket érintenek. A globalizáció jogi következményei kezelése érdekében az együttműködés az egyedüli alternatíva, amely a szabályozás közelítését, illetve a határokon átívelő és uniós relevanciával rendelkező kérdésekre vonatkozó közös akciók kidolgozását is jelenti.

A két szomszédos jogi kar (Pécs és Eszék) közötti együttműködési projektek a kutatások végzésének új és továbbgondolt módszerei. Éppen emiatt értékelte úgy a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara és az eszéki J.J. Strossmayer Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, hogy az EUNICOP projektben kialakított közös kutatási, oktatási és hallgatókat érintő csereprogramokat a Strengthening UNiversity Cooperation Osijek – Pécs (SUNICOP HUHR/1001/2.2.1/0003) projekt keretén belül érdemes továbbfolytatni és fejleszteni. A SUNICOP, 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 Együttműködési Programon keresztül támogat, és nyújt a projekt megvalósításhoz társfinanszírozást. A SUNICOP projekt különféle, egymással kölcsönhatásban álló területeket és tevékenységeket ölel fel. Ezek egyike volt az a nemzetközi konferencia, amelyet az eszéki jogi kar „Contemporary Legal Challenges: EU – Hungary – Croatia” címmel szervezett 2012. február 16-18 között. A konferencián – amely sikeresen összehozta a magyar és a horvát kutatókat, és ahol az előadók számos jogterületet érintettek – a közös kutatások eredményeit lehetett megosztani egymással és a közönséggel. Ez a kötet tartalmazza a konferencián angolul elhangzott előadások írott és szerkesztett magyar nyelvű változatát. A SUNICOP program keretén belül további két kötet kerül kiadásra angol és horvát nyelven.

Pécs, 2012. július 13.

a szerkesztő

Jogelmélet és jogtörténet

Visegrády Antal*
Ivana Tucak**

Magyar és horvát jogi kultúra

E tanulmány célja a két ország jogi kultúrájának elemei közötti hasonlóságok és különbségek bemutatása. Magyarországnak és Horvátországnak közös a múltja. A két ország több mint nyolc évszázadon keresztül (1102-1918) élt államközösségben. A XX. században mindkét állam a kommunista rendszer alatt nyögött. Jelenleg az egyik ország már az Európai Unió tagja, a másik pedig már nagyon közel áll a csatlakozáshoz.

I. A jogi kultúra fogalma

A kultúra és a jog között folyamatos kölcsönhatás és sokrétű kapcsolat van,¹ melyet két alapvető állításban foglalhatunk össze: egyrészt, a jog az adott társadalom kultúrájának összetevője, másrészt pedig, nem létezik olyan jog vagy jogrendszer, amelyet át ne hatna a társadalom kultúrája. A jogi kultúra, éppúgy, mint a politikai kultúra, a történelem folyamán alakult ki, jellemzőit és megvalósulását a történelem befolyásolta, alakította.² A jogi kultúra mindig a hagyomány és újítás között áll. A jogi kultúra fejlődése hosszú távú folyamat, amely nemcsak szerves fejlődést foglal magában, hanem a már létező kultúra ápolásának feladatát is. Következésképpen, a jogi kultúra nem jelent pusztán a már kialakult értékekhez való ragaszkodást, sem változtatást pusztán a változtatás kedvéért.³ A jogi kultúra a következő elemekből áll:

- a) írott és élő jog;
- b) intézményi infrastruktúra (bírói rendszer, jogász szakma);
- c) jogi szempontból meghatározó magatartásmodellek (például pereskedés) és

* Dr. Visegrády Antal, DSc, egyetemi tanár, Állam- és Jogbölcseleti Tanszék, Pécs, visegrady.antal@ajk.pte.hu

** Doc.dr.sc. Ivana Tucak, egyetemi docens, Jogelméleti Tanszék, Eszék, itucak@pravos.hr

¹ Vö. pl. Max Ernst Mayer: Rechtsnormen und Kulturnormen, Breslau, 1903. 24. o. Karl M. Fezer: Teilhabe und Verantwortung, München, 1986. 22. o. és köv.

² Giovanni Tarello: Alteggiamenti dottrinali e mutamenti strutturali dell'organizzazione giuridica. Materiali per una storia della cultura giuridica. Vol. XI. No. 1. giugno 1981. 157-166. o.

³ Heinz Schäffer: Társadalmi környezet és jogi kultúra. Magyar Jog 1996. 2. sz.

d) a jogtudat.⁴

Bizonyos szempontból a jogi kultúrát fel lehet osztani *külső* (laikus) és *belső* (hivatásos) jogi kultúrára.⁵ Egy másik megközelítés egyenesen *jogi szubkultúrákról* beszél. Példaként hozza fel, hogy a katonai szolgálat teljesítését lelkiismereti okokból megtagadókat Észak- és Dél-Norvégiában a bíróságok elítélik, míg Nyugat- és Közép-Norvégiában felmentik.⁶ Világszerte megkülönböztethetünk *regulatív (euro-atlanti)* és *orientatív* jogi kultúrákat.⁷

II. A magyar jogi kultúra főbb történeti jellemzői

A kelet- és közép-európai régió társadalmainak jogi kultúrája főként regulatív jellegű volt, bár a történelem során vegyültek bele az orientatív jogi kultúrára jellemző elemek is. Ez két okkal magyarázható. Egyrészt, a régió jogrendszerei bizonyos téren erős regulatív elemekkel rendelkeztek, például a pereskedési hajlam tekintetében, főként Magyarországon. Más téren viszont a törvény megkerülésére való hajlandóság nemcsak hogy évszázadokon keresztül létezett, és létezik ma is, hanem a jogi kultúra elfogadott viselkedésformájává is vált. Bár a jogállamiság eszméje hatással volt a királyi törvényhozásra – ahogy ezt a magyar jogtörténet bizonyította is –, a XVI. század elejéig a királyi törvényhozás gyakorlatilag csak az adott király uralkodásának idejére szóló jogszabályok megalkotását jelentette. A XVI. századig a bírósági ítéletek és charták nem törvényekre, hanem az ország ősi szokásaira hivatkoztak (*antique regni consuetudo*). Ez a körülmény bizonyos mértékben eltérítette a magyar jog – és ezzel együtt a jogi kultúra – fejlődésének irányát a nyugati jogrendszerektől, ami a későbbiekben újra felvetette az adaptáció szükségességének kérdését.⁸

A magyar jogi kultúrában a bíróság és ezzel együtt a bíró társadalmi helyzete is ambivalens maradt. A magyar bírósági szervezetet csak 1869-ben választották külön a közigazgatástól, és csak ekkor rendelkezett törvény a bírák függetlenségéről. Egyrészt a bírói szerep

⁴ Vö. Visegrády Antal: *A jog- és állambölcselet alapjai. Dialóg – Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2001. 11. o.*

⁵ Vö. Lawrence M. Friedman: *Law and Society*. Prentice Hall, N.J. 1977. 76. o.

⁶ Adam Podgórecki: *Dreistufen-Hypothese über die Wirksamkeit der Rechts*. In E. Hirsch-M. Rehbinder (Hrsg.): *Studien und Materialien zur Rechtssoziologie*. Köln/Opladen 1967. 40-43. o.

⁷ Kulcsár Kálmán: *Jogszociológia*. Budapest, 1997. 137-147. o.

⁸ Kulcsár: i.m.

sosem vált olyan jelentőssé és elismertté Magyarországon, mint például az angolszász jogrendszerekben. Másrészt viszont a magyar jogi kultúrában megmutatkozó pereskedési hajlam a bíróságnak, mint a jogviták eldöntésében résztvevő intézménynek a fontosságát jelzi. A „szocialista” korszakban, a korlátok nélküli törvényhozás vált meghatározó jellemzővé, a bürokratikus típusú, szimbolikus és technikai jellegű jogszabályok száma gyors növekedésnek indult, és ennek következtében – a normativitás háttérbe szorult. Mindez jelentős mértékben rontotta a jog és a jogász szakma társadalmi presztízsét, amelyet a mesterségesen generált politikai célokat szolgáló koncepciók perек még tovább romboltak.

III. Magyar jogi kultúra a rendszerváltás után

1. Írott és élő jog

A történelmi múltra visszatekintve, azt kell megvizsgáljunk, hogy az intézményi és politikai kultúrának a változása vajon kontinuitás vagy diszkontinuitás eredménye. Magyarországon a következő területeket különböztethetjük meg:

- politikai intézmények: *diszkontinuitás*, forradalmian új kormányzati rendszer,
- jogrendszer: *kontinuitás*.⁹

Ezen a téren, különös figyelmet kell szentelnünk az Alkotmánybíróság híres határozatának (1992), amely egyértelmű megállapításokat fogalmazott meg többek között a jogállamiságról és a rendszerváltás jogi jelentőségéről.

Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam általa valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. A jog számára a rendszerváltás azt jelenti, és jogi rendszerváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges, hogy a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban kell tartani az egész jogrendszert. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat.

⁹ Vö. Paczolay Péter: Constitutional Transition and Legal Continuity. Connecticut Journal of International Law 1993. 8/2 sz. 559-574. o.

A rendszerváltás a legalitás alapján ment végbe. A legalitás elve azt a követelményt támasztja a jogállammal szemben, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek. A politikai szempontból forradalmi változásokat bevezető Alkotmány és sarkalatos törvények a régi jogrend jogalkotási szabályainak betartásával, formailag kifogástalanul, és kötelező erejüket ebből származtatva jöttek létre. A régi jog továbbra is hatályban maradt. Érvényességét tekintve nincs különbség az „Alkotmány előtti” és „utáni” jog között. Az elmúlt fél évszázad különböző rendszereinek legitimitása ebből a szempontból közömbös, illetve a jogszabály alkotmányossága tekintetében nem értelmezendő kategória. Keletkezési idejétől függetlenül minden hatályos jogszabálynak az új Alkotmánynak kell megfelelnie. Az alkotmányossági vizsgálatban sincs a jognak két rétege, és nincs kétféle mérce sem. A jogszabály keletkezési idejének annyiban lehet jelentősége, hogy régi jogszabályok a megújított Alkotmány hatálybalépésével válhattak alkotmányellenessé.

Az Alkotmánybíróság döntése szintén utal a gondolkodásmód és attitűd változásának fontosságára a jogi (és ezért a politikai) kultúrában. Ez a rendszerváltás, amely jogállami forradalom útján és törvényesség és kontinuitás alapján ment végbe, tömeges törvényhozást tett szükségessé. A normaalkotásban a hangsúly áthelyeződött a jogforrási hierarchia csúcsára, így jött létre több mint másfélezer hatályos törvény (a jelenleg érvényben lévő jogszabályok száma mintegy hatezer).¹⁰ A 90-es évek elejétől a törvények száma folyamatos növekedést mutat. A törvények háromnegyedét 1990 óta hozták; tehát a jogrendszer legfontosabb szintje lecserelődött a rendszerváltás után. Míg a Parlament 1990-ben 104, 2000-ben 145 törvényt hozott, a 2010 májusa és 2011 májusa között hozott törvények száma elérte a 200-at, beleértve az új Alaptörvényt is, amely az 1949. évi Alkotmányt váltotta fel. Nagyfokú aktivitás figyelhető meg az átruházott jogalkotás (rendeletalkotás) terén is. Az Alkotmánybíróság bírái a jogalkotás felett állandó felügyeletet gyakorolnak.

Az „élő jog” legfontosabb színtere a bírák által alkotott jog. A bíróságok nem pusztán „végrehajtják” a jogi normák rendelkezéseit, hanem értelmezik,¹¹ alkalmazzák, és ezáltal szükségszerűen fejlesztik is a jog minden ágát. Tehát, *praetor ius facit inter partes*. Ezért a bíróságok

¹⁰ Fleck Zoltán: Változások és változatlanóságok. Napvilág Kiadó, Budapest 2010. 55. o.

¹¹ Vö. Marek Zirk-Sadowski: Court as Judges' Interpretative Community. JURA 2011. 1. sz. ¹² Vö. Visegrády Antal: Judge-Made Law in Hungary (megjelenés alatt)

állandó és egységes gyakorlata, valamint a Legfelsőbb Bíróságnak ezt az egységes gyakorlatot alakító precedens értékű jogegységi határozatai, egyedi határozatai és egyes véleményei mind jogforrásszerű normáknak tekinthetők. Csak a példa kedvéért: 2008 és 2010 között 46 büntetőjogi, 37 közigazgatási és 24 polgári jogi precedens született.¹²

2. A jogász szakma

A rendszerváltást megelőzően a magyar jogász szakmát két alapvető vonás jellemezte. Egyrészt, alacsony volt a presztízse, másrészt a négy évtizednyi „szocialista” – és ennek leple alatt: keleti – befolyás ellenére, jelentős mértékben megőrizte a hagyományos magyar jogi gondolkodás folytonosságát. Ez utóbbi jellemző döntő fontosságúnak bizonyult a magyarországi rendszerváltás során.¹³ Az első választásokat követően, az Országgyűlést nagyrészt jogászokkal, független értelmiségiekkel és filozófusokkal töltötték meg. A jogászi pálya vonzereje hirtelen megnőtt – összhangban Magyarország demokratikus jogállammá való fejlődésével. Összehasonlítva a rendszerváltás idején hagyományos jogászi hivatást űző mintegy 4000 fővel, ma ezeken a területeken 15000 jogászról beszélhetünk, köztük: 2800 bíróról, 1729 ügyészről, mintegy 10000 ügyvédről és 313 közjegyzőről. A korábbi négy jogi kar helyett, az oktatás kilenc jogi karon zajlik. A 90-es évek elején 3000 joghallgató volt; ma több mint 18000. A diploma megszerzése után legtöbbször az ügyvédi pályát választja.

3. Pereskedés

A pereskedési hajlam, amely a magyar jogi kultúrát egész történelme során jellemezte, természetszerűleg tovább erősödött a piacgazdaság feltételei között, és a bíróságok számára nehézséget jelentett a fokozódó ügyteherrel való megbirkózás. Míg például 1998-ban a helyi és megyei bíróságokhoz benyújtott keresetek száma 402884 volt, 2010-ben ez a szám 456188-ra emelkedett. A befejezett ügyek száma ezekre az időszakokra vonatkozóan 410810 és 453325 volt.

Magyarország közelebb áll a rövid perek országaihoz, de átlagosan minden típusú per valamivel tovább tart Magyarországon, mint Németországban (hat hónap) vagy Franciaországban (négy hónap). Bár Magyarország dicsekedhet – a lakosság arányában – a második legnépesebb bírói karral (2800 bírósági ítélet) Németország után, az első és

¹² Vö. Visegrády Antal: Judge-Made Law in Hungary (megjelenés alatt)

¹³ Kulcsár: i.m. 135.o.

másodfokú eljárások átlagosan egy évig tartanak, és a legleterheltebb bíróságokon a perek időtartama a két évet is elérheti (például Pest megyében).¹⁴

4. Jogtudat

A magyar lakosság jogtudatában a rendszerváltást követően végbement változásokat kitűnően mutatják az 1997-1998-ban 219 fős mintán végzett elemzés főbb eredményei.¹⁵ A jogágak közül a büntetőjog bizonyult a legismertebbnek és a közigazgatási és eljárási jog a legkevésbé ismertnek. A megkérdezettek 90%-a tudta, hogy a bíróság nem fogadja el a felperes vagy vádlott azon védekezését, hogy nem ismerte azokat a jogszabályokat, amelyek alapján a bíróság el akarja marasztalni. Az 1965-ben végzett felméréssel összehasonlítva 15%-os növekedést tapasztalhatunk a helyesen válaszolók számában. Magyarország jogállamiságának szerencsés következménye, hogy 30%-kal több fő gondolja úgy, hogy igazságos ennek az alapelvnek az alkalmazása. Azaz, változott a jogtudat minőségszerkezete is.

Az elemzésben résztvevő lakosság 87%-a tudta, hogy Magyarországon a törvényeket az Országgyűlés hozza, 10%-uk nem válaszolt erre a kérdésre, 3%-uk pedig rossz választ adott. Az 1965-ös felmérés idején az Országgyűlést választók aránya összesen 45% volt! A jelentős különbség oka szintén a rendszerváltásban rejlik, mivel az Országgyűlés súlya és hatalma jelentősen megnövekedett, és az állampolgárok figyelemmel kísérik – kísérhetik – az Országgyűlés munkáját. Sajnálatos azonban, hogy arra a kérdésre, hogyan lehet részt venni egy nyilvános tárgyaláson – előzetes engedély nélkül – a helyes válaszok aránya mindössze 33% volt. Ez az állampolgároknak a bíróságokhoz való apatikus hozzáállásával magyarázható, valamint azzal, hogy az igazságszolgáltatási rendszerbe vetett bizalom nagymértékű csökkenést mutat az utóbbi években.

Végül, beszélnünk kell arról a dichotómiáról, hogy amíg a megkérdezett 219 fő háromnegyede különbséget tudott tenni az emberölés és az emberölés kísérlete között, a törvényhozást összekeverték az igazságszolgáltatással, és a természetes és jogi személyek közti különbséget sem ismerték. Mindezt figyelembe véve, miközben

¹⁴ Vö. Pokol Béla: *Jogszociológiai vizsgálódások*. Complex, Budapest 2003. 46-49. o.

¹⁵ Kormány Attila: *Jogismeret és jogtudat a mai magyar társadalomban*. De Jure, 1999. március

elégedetten tapasztaljuk a magyar jogi kultúra megszilárdulását, nem szabad megfélemednünk a jogi ismeretek terjesztéséről és a jogtudat fejlesztéséről.

IV. Az EU-tagság hatása a magyar jogi kultúrára

A tanulmány keretében csak két kérdés rövid megválaszolására van lehetőség. Először: készen állt-e a magyar jogi kultúra a csatlakozásra 2004-ben? Másodszor: hozzájárulhat-e Magyarország pozitív módon az EU jogi kultúrájához? Az EU joga nem egyenlő az „európai jogi kultúrával”, hanem az európai jogi kultúrák eredménye.¹⁶ Az új „európai kultúra” most van kialakulóban, amit jelez például a technikai jogszabályok elburjánzása, de ugyanakkor a jogrendszer növekvő egységesedése és vertikális pluralitása is. Abból a tényből kell kiindulnunk, hogy a nemzeti törekvések mellett, bizonyos harmonizációs tényezők is mindig jelen voltak az ezer évre visszatekintő magyar jogi fejlődésben. E harmonizációs folyamat mögött meghúzódó főbb erők a következők voltak: Magyarországnak a Nyugat-Európához hasonló gazdasági és társadalmi szerkezete, valamint az európai életszínvonalhoz való felzárkózás törekvése. Ebben a tekintetben tehát Magyarország EU-s csatlakozásának jogharmonizációs dimenziója nem az első kihívás a magyar történelem során.

A rendszerváltás óta több pozitív euro-konformitás felé mutató tendenciát is megfigyelhetünk a magyar jogi kultúrában. Ilyen például a rendszerváltás legalitásának ténye, valamint az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlatának a magyar jogi kultúrára gyakorolt előnyös hatása. Másrészt, a jogszabályok harmonizációja jelentős szerepet játszik Magyarország regulatív jogi kultúrájának megszilárdításában. Elég csak arra a tényre utalnunk, hogy a Fehér Könyvben szereplő uniós jogszabályokat Magyarország 1990 és 2003 között harmonizálta. A bírák és közszolgák nyelvi és európai jogi továbbképzése megtörtént, de a végső megoldás az egyetemekről kikerülő új generáció tömeges alkalmazásától várható.

Azonban hangsúlyoznunk kell, hogy Magyarország Európába való integrálása nem zárja ki azt, hogy megőrizzük az ország jogi kultúrájának egyediségét. Az integráció célja kettős. Egyrészt biztosítani kell bizonyos közös hatások elérését; másrészt pedig, ennek érdekében be kell építenie a folyamatokba biztosítékokat annak

¹⁶ Vö. pl. A. Febbrajo – W. Sadurski (eds.): *Central and Eastern Europe after Transition*. Cornwall 2010.

érdekében, hogy hasonló eredők hasonló eredményekre vezessenek. „A jogban mindez azt jelenti, hogy a jogi kultúrának csakis olyan elemeit lehet – és adott esetben kell – egységesítenünk, amelyek sine qua non szereppel eszközzerű jelentőségűek a mindenképpen megvalósítandó alapcélok szemszögéből.”¹⁷

Ezért, amikor azon munkálkodunk, hogy a magyar jogi kultúrát eurokonformmá tegyük, figyelmet kell fordítanunk a már létező magyar kultúra ápolására is! Nem gondoljuk, hogy túlzás azt állítani, hogy a magyar jogi kultúra is hozzá tudna járulni az Európai Unió jogrendjének fejlődéséhez, ha a magyar jogpolitika kezdeményezhetné néhány magyar jogi megoldás átvételét és alkalmazását a közösségi joganyagban még kidolgozatlan jogi intézmények fejlesztésére. Ilyen megoldás lehetne, például, a magyar etnikai kisebbségekről szóló törvény.

V. A horvát jogi kultúra főbb történeti jellemzői

E fejezet középpontjában a horvát jogi kultúra fejlődése áll, miközben bemutatja azokat a különböző jogrendszereket, amelyek hatással voltak a jelenlegi horvát állam területére. A mai horvát jogrendszer hosszú fejlődés eredménye, amelyet a nyugat-európai központokkal való összehasonlításban a „perifériális” és „megkészt” kifejezésekkel jellemezhetünk.¹⁸ A Horvát-Magyar Államközösség tradicionális alapokra épült és a Tripartitumként ismert szokásjogi szabálygyűjteményre támaszkodott.¹⁹ Mivel ez a rendszer a Habsburg Királyság és az Osztrák-Magyar Monarchia keretén belül létezett, több modernizáción és radikális reformon is keresztülment, főként a XIX. század második felében.²⁰ A legtöbb teoretikus egyetért abban, hogy a horvát jogi kultúra és a „polgári életmód” kialakulásának legfontosabb időszaka a XIX. század közepétől az Osztrák-Magyar Monarchia 1918-ban bekövetkezett felbomlásáig tartott. Ez az időszak nemcsak a horvát intézmények kialakulásának időszaka, de további fejlődésük és

¹⁷ Varga Csaba: Európai integráció és a nemzeti jogi kultúrák egyedisége. Jogtudományi Közlöny 1992. 10. sz. 446. o.

¹⁸ Vidi D. Vrban: Croatian Law Theory at the Doorstep of the 3rd Millenium. In Közjogi intézmények a XXI. században: Jogfilozófiai és politikatudományi szekció. PTE ÁJK, Pécs 2004. 129-144. o., D. Čepulo: Tradicija i modernizacija: “Iritantnost” Općeg građanskog zakonika u hrvatskom pravnom sustavu. In I. Gliha et al. (ur): Liber amicorum Nikola Gavella. Zagreb 2007. 1-3. o.

¹⁹ Lásd Čepulo: i.m. 6-7. o.

²⁰ Čepulo: i.m. 5. o.

megszilárdulásuk korszaka is.²¹ Ez alatt az időszak alatt számos törvényt fogadtak el, és ezek a törvények, a bennük foglalt elveknél és terjedelmükénél fogva egy liberális állam modern intézményeit vezették be a horvát jogrendszerbe, és ezáltal megváltoztatták annak jellegét. E törvények közül a legfontosabb kétségkívül az Általános Polgári Törvénykönyv.²² Dalibor Čepulo horvát jogtörténész szerint, a horvát jogrendszer ebben az időszakban vette át a nyugati jog jellemzőit: a *racionalitást*, a *pozitivizmust*, a *szekularizmust* és *professzionalizmust*.²³ A horvát jogi kultúrában főbb változások csak Ivan Mažuranić alkirály reformjai során (1873-1880) történtek, amikor az igazságszolgáltatást különválasztották a kormányzástól, és a bírák állandó kinevezést kaptak. Szintén ebben az időben hozták létre a független államügyészi szervezetet.²⁴ Azonban ezek a megoldások nem sokáig voltak hatályban.

²¹ D. Čepulo: Vladavina prava i pravna država - europska i hrvatska pravna tradicija i suvremeni izazovi. 51 Zbornik PFZ 2001. 1337. oldaltól (különösen 1359., 1354. o.)

²² Az Általános Polgári Törvénykönyv az 1820-as években lépett hatályba Dalmáciában, míg Horvátország-Szlavónia területén 1853 és 1946 között volt érvényben. A közép- és kelet-európai országokra kifejtett hatása miatt a Törvénykönyvet szokták „az európai jogi kultúra fókuszpontjaként” is emlegetni. Lásd Čepulo: Tradicija i modernizacija ... 1-2. o. Čepulo úgy véli, hogy a Törvénykönyv elfogadása a jog átemelésének tekinthető G. Teubner „jogi irritánsokról” szóló elmélete alapján, és vizsgálja annak a tradíciókkal, elsősorban a nagycsaládi közösség intézményével kapcsolatos ellentmondásait. A nagycsaládi közösség a horvát tradíció részét képezte, mely egészen más alapokon nyugodott, mint a Törvénykönyv. Ez különösen vonatkozik a magántulajdon fogalmára. A tulajdonjog elveit a horvát lakosság többségének körében a XX. század közepét megelőzően nem alkalmazták. Čepulo: Tradicija i modernizacija ... 45-47. o.. Vö. A. Uzelac: Survival of the Third Legal Tradition. 49 S.C.L.R. (2010) 377. 378. o. 6. lj.

²³ Čepulo véleménye szerint a horvát jogi kultúra kialakulásának döntő időszaka 1848-tól (a horvát parlament határozata a feudalizmus és jobbság eltörléséről és a törvény előtti egyenlőségről) 1918-ig tartott. Lásd Čepulo: Vladavina prava i pravna država ... 1347. o.; Čepulo: Tradicija i modernizacija ... 6. o. Lásd még A. Uzelac: Pravo na sudenje u razumnom roku. In D. Vujadinović et al. (ur): Između autoritarizma i demokratije, Srbija, Crna Gora, Hrvatska Knjiga II. Civilno društvo i politička kultura, Beograd, CEDET 2004. 379. oldaltól, különösen 381. o. „A horvát jogrendszer új normatív paradigmán alapul annak eredményeképpen, hogy 1848-ban kikiáltották az állampolgárok egyenlőségének elvét, valamint annak köszönhetően, hogy átvételre került az Általános Polgári Törvénykönyv és több akkoriban modern, az állalkotmányosság és a Habsburg abszolutizmus korára (1849-1860) vonatkozó osztrák törvény.” Čepulo: Tradicija i modernizacija ... 47. o.

²⁴ Čepulo: Vladavina prava i pravna država ... 1346. o.

A horvát parlament már 1884-ben megszüntette az állandó bírói kinevezést, amelyet majd csak 1917-t követően állítottak vissza.²⁵

1918 után a helyzet lényegesen megváltozott. 1918 és 1991 között a horvát jogi kultúra „bizonytalan kormányzati rendszerek” alatt és „bizonytalan intézménymodellek” keretei között fejlődött.²⁶ Egy század leforgása alatt a mai horvát állam területén meglehetősen sok kormányzati rendszer volt jelen. 1918 és 1941 között Horvátország az első jugoszláv állam részét képezte, amelyet először Szerb-Horvát-Szlovén Királyságnak, majd később Jugoszláv Királyságnak neveztek. A második világháború alatt a horvát területeket a Független Horvát Állam, valamint a partizánok uralták.²⁷ Az utolsó korszak, a jugoszláv szövetségi állam időszaka 1945-től 1991-ig tartott. Bár ez az állam a Jugoszláv Királyság utódállama volt a nemzetközi jog szempontjából, kormányzati rendszere radikálisan eltért az előbbi államétól.²⁸

Čepulo rámutat arra, hogy 1918-at követően az alkotmányokat mindig felülről kényszerítették rá az országra, és elfogadásuk háttérben politikai okok álltak. Ezért jellemezhetjük őket rövidtávú és korlátozott jelentőségű alkotmányokként.²⁹ Az ügyek gyakori alkotmánymódosítások útján való rendezése meggátolta a jogállamiság létrejöttét a kormányhatalom önkorlátozása és a jobbiztonság tekintetében.³⁰ Az első jugoszláv államban a bírói kar helyzetét vizsgálva azt látjuk, hogy a bírák kinevezésének feltételei megegyeztek a hivatalnokok kinevezésének feltételeivel, ami lehetővé tette a hatóságok számára, hogy hatást gyakoroljanak az igazságszolgáltatási

²⁵ A személyes viszonyokról, hivatali kötelezettségekről és az igazságügyi tisztviselők elleni fegyelmi eljárásokról szóló 1890. évi törvény felruházta a kormányt azzal a hatalommal, hogy szabadon elmozdítsa a bírakat. E törvény 1917. évi módosítása megszüntette ezt a lehetőséget. A bírák és a közigazgatási hatóságok közötti viszony miatt Čepulo az Osztrák-Magyar Monarchiát és Horvátországot is „igazgatási” és nem „bírói” államnak nevezi. Čepulo: *Vladavina prava i pravna država ... 1347. o. 8. lj.*

²⁶ Čepulo: *Vladavina prava i pravna država ... 1359.o.*

²⁷ Čepulo: *Vladavina prava i pravna država ... 1355.o. 23. lj.*

²⁸ Vrban: i.m.

²⁹ Čepulo véleménye szerint, az alkotmánnyal kapcsolatos álláspont „voluntarista”, „kísérleti” és „túlpolitizált” volt. Čepulo: *Vladavina prava i pravna država ... 1355. o.*

³⁰ Čepulo: *Vladavina prava i pravna država ... 1359., 1343. és 1344. o.*

rendszerre, és hogy a „követelményeknek megfelelő” bírakat válasszanak.³¹

A második jugoszláv állam a szocialista állam volt. A szocialista tradíciónak olyan sajátos vonásai voltak, amelyek megkülönböztették azt mind a polgárjogi tradíciótól, amelyből származott, mind az angolszász tradíciótól.³² A szocialista jogi tradíció a jogot eszközként használta. A jognak az új gazdasági és társadalmi politikát kellett kiszolgálnia, azaz orvosolnia kellett a burzsoá kapitalista jog által elkövetett igazságtalanságokat.³³ A jog mint az „uralkodó politikai osztály – abban az időben a proletariátus – eszköze” főként annak az érdekeit kellett, hogy szolgálja. A jogászoknak elsősorban „ügyes szakembereknek” kellett lenniük, akiknek az volt a feladata, hogy az új uralkodó osztály Kommunista Párt által meghatározott érdekeit alakítsák és védjék.³⁴ A jugoszláv jogrendszer hozott számos kísérleti és egyedi megoldást is, melyek közül az öngazdálkodó szocializmus rendszere volt a legjelentősebb. Az öngazdálkodó szocializmus rendszere szerepmodellként szolgált Nyugaton sok baloldali számára.³⁵ Valójában ez a rendszer lehetővé tette a korlátlan és túlzott mértékű jogalkotást, valamint mind a legalacsonyabb szintű jogszabályok – önkormányzati rendeletek –, mind az állandó jellegű jogszabályok – alkotmányok – gyakori módosítását.³⁶

³¹ Čepulo: *Vladavina prava i pravna država ...* 1348. o.

³² Lásd J. H. Merryman: *The Civil Law Tradition. An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America.* Stanford University Press, Stanford 1985. 1. o., idézi Uzelac: *Survival of the Third Legal Tradition.* 377. o.

³³ Uo. Uzelac szerint az az állítás, hogy a jog a gazdaság- és társadalompolitika eszköze, ideológiailag semleges. A jog a gazdaság- és társadalompolitika eszköze, melyet a különböző ideológiával rendelkező rendszerek különbözőképpen határozhatnak meg. Uzelac: *Survival of the Third Legal Tradition.* 380. o.

³⁴ Uzelac: *Survival of the Third Legal Tradition.* 382. o.

³⁵ Čepulo: *Vladavina prava i pravna država ...* 1350. o. A volt Jugoszláviában az 1950-es években alkották meg a társadalmi tulajdon fogalmát, és az a köztulajdon egyik formáját jelentette. Padjen és Matulović véleménye szerint ez az államszocializmus szovjet modelljének volt az egyik alternatívája. Az önkormányzás doktrínájával összhangban a köztulajdont úgy definiálják, mint egy társadalmi-gazdasági viszonyt, amelyben a termelési eszközök a társadalom minden egyes tagjának külön-külön és együttesen is a tulajdonában vannak. I. Padjen – M. Matulović: *Cleansing the Law of Legal Theory.* *Croatian Critical Law Review* 1996. 1 sz. 31. o.

³⁶ Nevezetesen, négy alkotmányt és több alkotmánymódosítást fogadtak el 1945 és 1990 között. Čepulo: *Vladavina prava i pravna država ...* 1352. és 1355 o. 23. lj.

A bírói kar helyzetét tekintve a szocialista Jugoszlávia, a többi szocialista államhoz hasonlóan, magáévá tette az államhatalom egységének dogmáját.³⁷ Ez azt jelenti, hogy a bírák függetlensége a valóságban nem létezett. A bírák megválasztása a politika és a népképviselői testületek befolyása alatt állt. Kinevezésük előfeltétele volt, hogy a Kommunkista Párt tagjai legyenek.³⁸ Jugoszláviában a kommunista uralom egész időszaka alatt különféle módon befolyásolták a bírói döntéshozatalt.³⁹ Azonban, meg kell jegyeznünk, hogy Jugoszlávia, liberalizmusánál és a külső (nem szocialista) világ felé való nyitottságánál fogva, eltért a többi szocialista rendszertől.⁴⁰ Az elnyomás nem volt annyira nyilvánvaló, mint más szocialista államokban, mivel nem volt *prokuratora*.⁴¹ A fentiek alapján azt mondhatjuk, hogy a szocialista Horvátországban a bírák nem álltak szakképzett, független és pártatlan tisztviselők hírében. Horvátország hosszú történelme során nem rendelkezett a jogállamiság nélkülözhetetlen elemével, a következetesen megvalósított bírói függetlenséggel.⁴²

VI. Horvát jogi kultúra a rendszerváltás után

A következő részekben a fentebbi mutatók alapján a jelenlegi horvát jogi kultúra értékelésével foglalkozunk.

1. Írott és élő jog

Európában az 1980-as évek végén a berlini fal lebontásával és a kommunista/szocialista rendszerek összeomlásával a szocialista jogi tradíció is megszűnt létezni. A Horvát Köztársaság 1990. évi Alkotmánya liberális és demokratikus követelményeket tartalmazott, és a hatalommegosztás és joguralom elvén alapult. A joguralom és más rokon értékek, mint például az emberi jogok, szabadság, egyenlőség tiszteletben tartása, valamint a nemzetiségi alapon történő

³⁷ Uzelac: *Survival of the Third Legal Tradition* 386. o. 20. lj.

³⁸ Čepulo: *Vladavina prava i pravna država ...* 1350. o.

³⁹ Gyakran idézik Tito azon szavait, hogy egy bírónak nem kell szigorúan a törvényhez ragaszkodnia. Eszerint a bírának alkotó módon kellett értelmezniük a törvényeket. Uzelac: *Survival of the Third Legal Tradition* 382. o., Čepulo: *Vladavina prava i pravna država ...* 1351. o.

⁴⁰ Uzelac: *Survival of the Third Legal Tradition* 381. o.

⁴¹ E. Blankenburg et al. (eds.): *Legal Culture in Five Central European Countries*. WRR Working Documents no. W111, Hága 2000. 14. o.

⁴² Com. Čepulo: *Vladavina prava i pravna država ...* 1358. o.

diszkrimináció tilalma képezték az alapot az Alkotmány értelmezéséhez.⁴³ Azonban, mivel a jogi és politikai kultúrát nem lehet azonnal megváltoztatni, hanem ez egy hosszú távú folyamat, a Horvátországban és más kelet-európai országokban ebben az időben kialakult helyzet megjelölésére alkották meg az „átalakulóban lévő országok” kifejezést.⁴⁴ Horvátország, mivel nem rendelkezett megfelelő jogi és kulturális alapokkal, fokozatos és hosszadalmas folyamatnak nézett elébe az új értékek és viselkedésminták átvétele terén.⁴⁵ A hosszú alkotmányos-politikai válságot követően Horvátországnak újabb különösen súlyos körülménnyel kellett szembenéznie, a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság felbomlásával. Ügydöntő népszavazást követően a horvát parlament 1991 júniusában elfogadta a Horvát Köztársaság szuverenitásáról és függetlenségéről szóló nyilatkozatot.⁴⁶ A határozat IV. cikke kimondta, hogy „a Horvát Köztársaságban csak a Horvát Köztársaság Parlamentje által elfogadott törvények hatályosak, valamint a felbomlási folyamat befejeződéséig azok a szövetségi jogszabályok is hatályban maradnak, amelyeket nem

⁴³ Az Alkotmány 3. cikke. A Horvát Köztársaság Alkotmánya – egységes szerkezetbe foglalt változat (Hivatalos Közlöny 85/10). Čepulo némi diszharmoniót fedezett fel aközött, hogy a horvát jogi kultúra a XIX. században a német és osztrák jogi kultúra hatására alakult ki, melyek mindegyike előnyben részesítette a jogállam koncepcióját (Rechtsstaatprinzip) és aközött, hogy az 1991. évi Alkotmány a joguralom angolszász koncepcióján alapult. Az alkotmányozók tudatosan választották az adott terminológiát. A „jogállam” kifejezésnek vannak negatív konnotációi a horvát emberek körében, hiszen azt gyakran kapcsolják össze a jogszabályok végrehajtásának érdekében „alkalmazott elnyomó erővel”. Lásd Čepulo: *Vladavina prava i pravna država ...* 1340. és 1338. o. A joguralom kifejezés nemcsak a törvények tiszteletben tartására utal, hanem mélyebb metajogi elvekre is. Duško Vrban a joguralmat úgy jellemzi, mint „az emberi szabadságjogok gondolata az alkotmányos-jogi rendszerre alkalmazva, és a személyes szabadságjogok védelmére, az emberi jogok tiszteletben tartására és a bíróságoknak ezen a téren játszott szerepére vonatkoztatva”. D. Vrban: *Država i pravo*. Golden Marketing, Zagreb 2003. 43. o.

⁴⁴ Uzelac: *Survival of the Third Legal Tradition* 378.o.

⁴⁵ Vö. Čepulo: *Vladavina prava i pravna država ...* 1358. o.

⁴⁶ Az alkotmány által biztosított emberi jogok kérdése mindjárt Horvátország függetlenné válása után felmerült. A Horvát Köztársaság elleni katonai agresszió idején – vagy pontosabban az 1991. év végén – a Horvát Köztársaság elnöke alkotmányos hatáskörében több rendkívüli rendeletet hozott, melyek közül néhány alkotmányos emberi jogokat tagadott meg. Lásd bővebben: Padjen – Matulović: i.m. 50. o.

helyeztek hatályon kívül”.⁴⁷ A Horvát Köztársaság elleni katonai agresszió, amely 1995-ig tartott, a függetlenségi nyilatkozat közvetlen következménye volt. Nagyon rövid idő alatt Horvátország szövetségi egységből nemzetközileg elismert állammá alakult át. Azonban, az „élő jog” tekintetében, néhány jogtudós érvelése szerint, a hatalommegosztás és független bírói szervezet elvének deklaratív elfogadása nem hozott jelentős változást a korábbi autoriter állami gyakorlathoz képest. Alan Uzelac a szocialista tradíció maradványát látja abban, hogy Horvátországban még mindig az az uralkodó nézet, hogy a fő politikai céloknak elsőbbséget kell élvezniük a joggal szemben. Ebben az összefüggésben nem lát különbséget Josip Broz Tito volt jugoszláv elnök azon kijelentése, hogy a jogászoknak nem szabad szigorúan ragaszkodni a törvényekhez, és Franjo Tuđman, az első horvát elnök, azon állítása között, hogy a bíróságok fő feladata a nemzeti érdekek védelme.⁴⁸ Ezeket a kijelentéseket kétségkívül „jogi voluntarizmus” jellemzi.⁴⁹

Ebben a tekintetben Horvátország Alkotmánybírósága jelentős szerepet játszott abban, hogy speciális hatáskörét felhasználta a politikai kultúra gyengességének ellensúlyozására. Az Alkotmány az Alkotmánybíróságot a német és osztrák modellekhez hasonló hatáskörrel ruházta fel.⁵⁰ Az

⁴⁷ Lásd Alkotmányos döntés a Horvát Köztársaság szuverenitásáról és függetlenségéről. <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/254485.html>

⁴⁸ Figyelemre méltó a Horvát Köztársaság Alkotmányának az az újítása, amely a bírák és államügyészek főként bírákból és ügyészekből álló testületek általi megválasztására vonatkozik (Országos Bírói Tanács és Országos Ügyészi Tanács). Továbbá külön bírói egyesületet hoztak létre a horvát bíróságok függetlenségének a védelmére. Lásd Uzelac: *Survival of the Third Legal Tradition* 382. és 395. o.

⁴⁹ Čepulo: *Vladavina prava i pravna država ...* 1351.o.

Azonban a változás jeleit láthatjuk a horvát jogi kultúrával kapcsolatban ezen a téren is. Nevezetesen a Horvát Bírói Egyesület azonnal reagált Radimir Čačić-nak, a horvát miniszterelnök-helyettes azon kijelentésére, amelyet Srećko Ferenčak-nak a JANAF (Adriai Olajvezeték) felügyelőbizottsági tagjává való kinevezésével kapcsolatban tett. Ferenčak urat nem jogerős ítéletében a bíróság bűnösnek találta jogtalan tulajdonszerzés vádjában. Čačić úr azt a kijelentést tette, hogy véleménye szerint, Ferenčak úr koncepció perben fogja bizonyítani ártatlanságát. Az Egyesület ezt a kijelentést a horvát bíróságok függetlensége elleni támadásként értékelte. Lásd S. Abramov – D. Ciglencić – J. Marić: *Suci: Izjave političara narušavaju povjerenje javnosti u pravosuđe*. Glas Slavonije 2012. február 4. és 5., 4-5.o.

⁵⁰ Matulović és Padjen elemezték és kritizálták a Horvát Köztársaság Alkotmánybíróságának korai (1990 és 1994 közötti időszakban hozott) döntéseit, mivel azok nem fektettek le, de nem is követtek emberi jogi elveket. Abban az

Alkotmánybíróság (alkotmányossági) jogértelmezései kötelezőek a rendes bíróságokra. Bár az Alkotmánybíróság intézménye a volt Jugoszláviában már 1963-tól létezett, a Horvát Köztársaság Alkotmánybírósága „alkotmányőrző” szerepét csak a független Horvátország megalapítása után nyerte el.⁵¹ Ezzel kapcsolatban, az Alkotmánybíróság azon feladata, hogy dönt az alkotmányosan garantált emberi jogok megsértésével kapcsolatos alkotmányos panaszokról, különös fontossággal bír.⁵² A bírák aktív szerepvállalása alapvető fontosságú a joguralom megvalósítása és különösen az emberi jogok érvényesülése szempontjából.⁵³ Határozataiban az Alkotmánybíróság bebizonyította, hogy a joguralom „többet jelent, mint pusztán a joggal összhangban cselekvés követelményét: olyan követelményeket is magában foglal, amelyek a jog tartalmára vonatkoznak”.⁵⁴

2. A jogász szakma

A bírói függetlenség a jogállam és a bírói hatalom értékének egyik nélkülözhetetlen kelléke.⁵⁵ A szocializmus alatt a bírák nem voltak függetlenek és elismertek, mint említettük, újráválasztásuk a különféle politikai szervektől függött. A gyakorlatban vizsgálták „politikai és erkölcsi megfelelőségüket”.⁵⁶ A fontos döntéseket nem a bíróságok

időben az Alkotmánybíróság több olyan döntést hozott, amely a tudósok, a szakma és a nagyobb közönség részéről is éles reakciót váltott ki. Ezek a határozatok a horvát állampolgárság megszerzésével, a volt Jugoszláv Néphadsereg tulajdonában lévő lakásokból történő kilakoltatásokkal, az emberi jogoknak a horvát elnöki szükségrendeletek általi megsértésével és a sajtószabadsággal foglalkoztak. Lásd Padjen – Matulović: i. m. 28 és 42. o.; J. Omejec: Novi europski tranzicijski ustavi i transformativna uloga ustavnih sudova. In A. Bačić (ur): Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske. HAZU, Zagreb 2011. 77. o.

⁵¹ Blankenburg et al (ur): 47. o.

⁵² Blankenburg et al (ur): 47 és 75. o.

⁵³ Lásd Padjen – Matulović: 28. o.

⁵⁴ Horvátország Alkotmánybíróságának következő határozatai: U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996, U-I-589/1999 (2000. március 15.), 11. kötet. A bírák aktív szerepvállalásáról bővebben lásd A. Blagojević: O ulozu ustavnih sudova post-komunističkih europskih država u tranziciji prema demokraciji: hrvatski slučaj. In A. Bačić (ur): Ustavi i demokracija: strani utjecaji i domaći odgovori. HAZU, Zagreb 2012 (megjelenés alatt).

⁵⁵ Čepulo: Vladavina prava i pravna država ... 1359. o.

⁵⁶ Uzelac: Pravo na suđenje u razumnom roku. 383.o. Lásd A rendes bíróságokról szóló törvény 11., 75. és 87. szakaszait (Hivatalos Közlöny 5/77, 17/86, 27/88,

hozták, hanem a Kommunista Párt vezetése.⁵⁷ Munkájuk fontosságát tovább csökkentette, hogy a magántulajdont korlátozták, a legtöbb társaság állami tulajdonban volt.⁵⁸ A horvát polgári és eljárásjog szakértője Alan Uzelac szerint egy külső szemlélő aligha vette volna észre különbséget a bírák és az államigazgatásban dolgozó más közszolgák helyzete között.⁵⁹ A korábbi Jugoszláviában a bírák száma megegyezett az ausztriai és németországi átlaggal.⁶⁰ Továbbra is fennmaradt magánügyvédi hivatás, a magánügyvédek szabadságot élveztek, és nem vetették őket alá szigorú állami ellenőrzésnek.⁶¹ 2010 végén az összes horvátországi bírói testületben összesen 10292 alkalmazott dolgozott, akik között 2464 bírósági tisztviselő volt, azaz 1887 bíró és 577 államügyész és helyetteseik.⁶² Az ügyvédek száma jelentős növekedést mutat a mai Horvátországban. Míg 1979-ben 737 ügyvédet számláltak, addig 2009-re ez a szám 3733-ra emelkedett, majd

32/88, 16/90, 41/90, 14/91 és 66/91) Lásd Uzelac: Survival of the Third Legal Tradition 386. o. 22. lj.

⁵⁷ Uzelac: Survival of the Third Legal Tradition 385. o.

⁵⁸ Uzelac: Survival of the Third Legal Tradition 386. o. Egy olyan társadalomban, amelyre általában a „kollektivizmus elve” volt a jellemző, a bírósági eljárás szerepét „a társadalmi szabályozás másodrendű mechanizmusává” redukálták, melynek célja a másodrendű kérdések megoldása és az olyan „magánjogi sérelmek”, mint a személyes és dologi jogviták, szabályozása volt. Uzelac: Pravo na sudenje u razumnom roku. 382. o.

⁵⁹ Uzelac: Survival of the Third Legal Tradition 386.o.

⁶⁰ Uzelac: Survival of the Third Legal Tradition 387. o. 1989-ben, Horvátországban 1.615 bíró tevékenykedett az igazságszolgáltatásban a rendes, a kereskedelmi és szabálysértési bíróságokon. 372 ügyész és ügyész-helyettes, valamint 115 államügyész és helyettes volt. Hangsúlyoznunk kell, hogy abban az időben Horvátországban létezett még a Horvát Köztársaság Munkaügyi Bírósága, valamint kilenc elsőfokú munkaügyi bíróság. Lásd Republički zavod za statistiku Republike Hrvatske 1990. 345-347. o.

⁶¹ Az ügyvédi hivatás gyakran családi hagyománynak számított Horvátországban. A volt Jugoszláviában az ügyvédi képviselőket külön törvényekben szabályozták (1946., 1957. és 1970. évi törvények). Szakmai etikai kódex is elfogadásra került (1967). A Horvát Szocialista Köztársaság elfogadta az ügyvédekről és jogsegélyről szóló 1972. évi törvényt, melynek célja az ügyvédi képviselő társadalmi jelentőségének a csökkentése volt. Lásd Ž. Bartulović: Iz povijesti odvjetništva. 74 Odvjetnik (2001) 26-32. o., Uzelac: Survival of the Third Legal Tradition 387.o.

⁶² A Horvát Igazságügyi Minisztérium statisztikai áttekintése 2010. 2. o. www.pravosudje.hr/lgs.axd?t=16&id=2381

2012-ben 4155-re.⁶³ Ennek a növekedésnek különféle okai vannak. Néhányan úgy gondolják, hogy ennek az ügyvédi szolgáltatások iránt megnövekedett igény az oka, míg mások a dolgozói öngazgatásban működő nagy társaságok megszűnésének, valamint az ehhez kapcsolódó tömeges dolgozói elbocsátásoknak tulajdonítják, és annak, hogy az egyetemi felvételi kvóták túl sok jogáshallgató beiratkozását teszik lehetővé, akikre pillanatnyilag nincs szükség a munkaerőpiacon és így ügyvédi pályára kényszerülnek.⁶⁴

A jogász szakma képzése tekintetében, a függetlenségét és a rendszerváltást megelőző időszakhoz hasonlóan, Horvátország továbbra is négy jogi karral rendelkezik. A horvátországi jogtudomány, éppúgy, mint más társadalom- és bölcsészettudományok, a kiemelkedő jogtudósoknak köszönhetően a Horvát Szocialista Szövetségi Köztársaság ideje óta kapcsolatban állt a nyugat-európai modellekkel.⁶⁵ Az 1989/1990-es tanévben a horvát jogi karokra beiratkozott hallgatók teljes létszáma 5458 volt, míg a 2008/2009-es tanévre ez a szám 11113-ra emelkedett.⁶⁶

3. Pereskedés

Az igazságszolgáltatási válság egyik legfontosabb jelzője a bírósági eljárások elhúzódása.⁶⁷ A szocializmus idején az igazságszolgáltatás hatékonysága nem tartozott a politikai prioritások közé, és a hosszú és „formális” bírósági eljárás védelmet biztosított a bírácoknak a politikai üldöztetés ellen.⁶⁸ Így 1989-ben a horvát bíróságokhoz 1 240 000 ügy került, melyek közül 485 000 volt a befejezetlen ügyek száma. A függetlenség elnyerése után 1998-ra ez az elmaradás majdnem duplájára

⁶³ Lásd M. Matasović: U dvadesetak godina broj odvjetnika u Hrvatskoj povećan za čak 400 posto. http://www.glas-slavonije.hr/vijest.asp?rub=1&ID_VIJESTI=115965 (2009. október 29.)

⁶⁴ Uo. Leo Andreis, a Horvát Ügyvédi Kamara elnöke kijelentette, hogy a Horvát Alkotmány nem teszi lehetővé, hogy a Kamara elutasítsa azoknak a felvételét, akik megfelelnek a kamarai tagság követelményeinek. Horvátországban 317 közjegyző is működik. A JSZSZK nem ismerte a közjegyzői intézményt, azt 1995. január 1-én vezették be a horvát jogrendszerbe. Lásd a Horvátországi Közjegyzői Kamara honlapját: www.hok-cba.hr/Default.aspx.

⁶⁵ Padjen – Matulović: 17. o.

⁶⁶ Lásd A Horvát Köztársaság statisztikai évkönyvét, 1990, 308.o., A Horvát Köztársaság statisztikai évkönyve, 2009. 468.o.

⁶⁷ Uzelac: Pravo na suđenje u razumnom roku. 379.o.

⁶⁸ Uzelac: Pravo na suđenje u razumnom roku. 382-383.o.

nőtt, amikor is 1 006 000 új ügy és 895 000 befejezetlen ügy volt. Horvátország, miután tagja lett az Európa Tanácsnak és az Emberi Jogok Európai Bírósága, mint az Emberi Jogok Európai Egyezményét értelmező legmagasabb bírói fórum, joghatósága alá került, első ügyeit éppen az ügyek ésszerű időn belüli elbírálásához való jog megsértése miatt vesztette el.⁶⁹ Ezért az elhúzódó ügyek problémájának megoldása fő kérdéssé vált. Ennek érdekében változtatásokat eszközöltek az eljárásjogi szabályokban.⁷⁰ Az ügyek elhúzódása általában több okkal is magyarázható, például maguknak a bírácoknak az alacsony hatékonyságával, a változtatások lassú tempójával, valamint a bírác nem elégséges számával.⁷¹ Az utóbbiról Horvátországban nem beszélhetünk. Uzelac azt állítja, hogy a hosszú ideig tartó bírósági eljárások problémája a jogi és politikai kultúrában gyökerezik, méghozzá főként abban a kultúrában, amely a szocializmus idején alakult ki. Úgy tartják, hogy a szocialista bírác, állásuk bizonytalansága folytán és a megtorlásoktól rettegve, speciális módszereket fejlesztettek ki a meghozott döntésekért való felelősség kiküszöbölésére. Uzelac szerint ezt megkönnyítette a majdnem abszolút alkotmányos jog a panaszra, amely az 1974. évi HRSZK Alkotmány 214. cikkével vált részévé a jogrendszernek, és amely mind a mai napig szinte azonos formában fennmaradt a horvát Alkotmány 18. cikkében.⁷² Mégis nyilvánvaló,

⁶⁹ Lásd a Rajak (49706/99), Mikulić (53176/99) stb. ügyeket. Azok elemzését lásd Uzelac: *Pravo na sudenje u razumnom roku*. 380.o.

⁷⁰ Számos eljárásjogi törvényt módosítottak: a szabálysértésekről szóló törvényt, a büntetőeljárásról szóló törvényt, a közigazgatási perekéről szóló törvényt, a polgári eljárásról szóló törvényt és a végrehajtási törvényt. Az igazságügyi reform 2011-2015 dokumentumból. Hivatalos Közlöny 145/10. V. 4.

⁷¹ Vö. a szlovéniai jogi kultúráról készült felméréssel, mely ország a többi átalakulásban lévő országhoz hasonló problémákkal küzd. N. Tromp: *Republic of Slovenia*. in E. Blankenburg et al. (eds.): *Legal Culture in Five Central European Countries*, WRR Working Documents no. W111, Hága 2000. 57., 69. o.

⁷² Uzelac konkrétan a következő módszereket említi, melyek segítségül szolgálnak a bírác anonimitásának megőrzésében, azaz abban, hogy ne kelljen vállalniuk a felelősséget döntéseikért: dekoncentrált eljárás, túlzott formalizmus, az anyagi igazság keresése, az eljárási fegyelem hiánya, a jogorvoslatok sokasága, amely késlelteti a végrehajthatóságot. Uzelac véleménye szerint, még a fellebbviteli bírácoknak is megvannak a maguk stratégiái, melyek közül a legfontosabb az ügy alsóbb bírósághoz való visszaküldése újratárgyalás céljából. Uzelac: *Survival of the Third Legal Tradition* 390. és 385.o. Az újratárgyalat és befejezett ügyek aránya 2006 és 2008 között 3,5:1-hez volt. Uzelac: *Survival of the Third Legal Tradition* 393.o. 38. lj.

hogyan az elmúlt években jelentős lépések történtek az igazságszolgáltatás hatékonyságának a növelésére. A bíróságokon a még megoldatlan ügyek száma 2004. december 31-én 1 640 365 volt, azonban 2009. december 31-ére ez a szám 795 722 ügyre csökkent, 2010. december 31-ére pedig 785 561 befejezetlen ügyet tartottal nyilván.⁷³

VII. Az EU tagság hatása a horvát jogi kultúrára

A Horvát Köztársaság Európai Unióhoz való csatlakozásáról szóló szerződést 2011. december 9-én írták alá Brüsszelben. Horvátország nagy erőfeszítéseket tett a csatlakozási eljárás során jogszabályainak az Európai Unió joganyagával való harmonizálására.⁷⁴ 2010-ben a horvát Parlament az alkotmányt kiegészítette egy új *Európai Unió* című fejezettel (VIII. Fejezet), amely többek között a tagság jogalapját és az EU jogának a nemzeti törvényhozásban elfoglalt státuszát szabályozza. Azonban, a horvát jogrendszernek az EU jogi örökségével való harmonizálása nemcsak maguknak a jogszabályoknak, hanem azok tartalmának a harmonizálást is jelenti.⁷⁵ Nem csoda, hogy a horvát tudósok és szakemberek aggódnak: vajon a horvát bíróságok tudják-e majd alkalmazni a szerződéseket, az uniós jogszabályokat és az Európai Bíróság által lefektetett alapelveket?

Siniša Rodin álláspontja szerint nagymértékben eltérő a kiindulási pont Horvátország és az EU új tagjai, vagyis, többnyire a volt kommunista blokk országai számára, összehasonlítva azzal, hogy honnan indultak a régebbi tagok. Rodin szerint a régi EU tagállamok jogi és politikai kultúrái tradicionálisan „demokratikus pluralizmuson” alapulnak, míg a „posztkommunista tagállamok” megőrizték kommunista örökségük néhány vonását – például az egy „végső igazság” autoriter elfogadását.⁷⁶

⁷³ Az igazságügyi reform 2011-2015 dokumentumból (Hivatalos Közlöny 145/10. 4. kötet 3. o. Az Igazságszolgáltatás Hatékonyságáért Küzdő Európai Bizottság („CEPEJ”) jelentésében közölt adatok szerint Horvátországban a polgári vagy kereskedelmi jogviták elsőfokú bíróságok előtti befejeződéséhez átlagosan 498 napra volt szükség, míg Magyarországon összesen 170 napra. Lásd European judicial systems, Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice. Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Zagreb 2011. 149. o.

⁷⁴ Az EU jognak a horvát jogrendszerbe történő integrációját az Általános Polgári Törvénykönyvnek a horvát jogi kultúrára kifejtett hatásához hasonlíthatjuk. Čepulo: Tradicija i modernizacija 2-3. o.

⁷⁵ S. Rodin: Diskurs i autoritativnost u europskoj i postkomunističkoj pravnoj kulturi. XLII Politička misao 2005. 60. o.

⁷⁶ Rodin: i.m. 42. és 47.o.

Az utóbbi államok kultúráját jól tükrözi a bíróságok által betöltött szerep is. A horvát jogrendszer nem tekinti a bírák szerepét fontosnak a jogfejlődésben.⁷⁷ A horvát bírák nem rendelkeznek „jogalkotói jogkörrel” az ügyek elbírálása során.⁷⁸ Az, hogy a bírák mennyire hajlandóak közvetlenül alkalmazni az alkotmányt és a ratifikált nemzetközi szerződések, jól mutatja a bíróságok alkotmányos rendben elfoglalt státuszát.⁷⁹ A horvát jogrendben ez ritkán van így a rendes bíróságokon, melyek határozataikat főként törvényekre és rendeletekre alapozzák.⁸⁰ Ezért az alkotmány megalkotói szükségesnek érezték, hogy a 2010. évi Alkotmány 115. cikkének 3. bekezdésében rögzítsék, hogy a bírának az Alkotmány, a jogszabályok (törvények), nemzetközi szerződések és egyéb „érvényes jogforrások” alapján kell igazságot szolgáltatniuk.

A jogszabályi rendelkezések pusztán nyelvi értelmezése elterjedt jelenség a horvát joggyakorlatban.⁸¹ A döntéshozatal során a bírák jogi logikára támaszkodnak és nincsenek tekintettel a politikai háttérre, valószínűleg azért, hogy elkerüljék a kommunista múlttal való összekapcsolást. A határozatok indokolását a vonatkozó rendelkezés szövegéből merítik és nem annak tartalmából vagy céljából.⁸² A leírt probléma megoldását jelentősen megkönnyítené egy Bírói Akadémia

⁷⁷ Rodin véleménye szerint, a horvát bírói gyakorlat nincs hatással a törvényhozókra. Más európai országokkal ellentétben, amelyek támogatják a bírói gyakorlat törvényhozók általi kodifikációját, Horvátország az ellenkezőjét teszi, a törvényhozók gyakran hoznak olyan szabályozást, amelyek ellentétesek a bírói gyakorlattal. Sőt, ezek a szabályozások hatályon kívül helyezik a bírói gyakorlatot. Lásd S. Rodin: Interpretativna nadležnost Vrhovnog suda RH po novom Zakonu o sudovima. Engedélyezett felszólalás a Zágrábi Egyetem Jogtudományi Karának 10. bizottságában, 2006. április 19. http://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/INTERPRETATIVNA_NADLEZ_NOST_VS_RH_PO_NOVOM_ZAKONU-31-01-06.pdf 11. o. Lásd még T. Čapeta: Interpretativni učinak europskog prava u članstvu i prijete članstva u EU. 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.

⁷⁸ Čapeta: Interpretativni učinak europskog prava ... 9. o.

⁷⁹ Rodin: Diskurs i autoritativnost u europskoj ... 16. o.

⁸⁰ Rodin: Diskurs i autoritativnost u europskoj ... 50. o.

⁸¹ Rodin: Diskurs i autoritativnost u europskoj ... 56. és 58. o. Lásd még I. Padjen: Izvori prava po prijedlozima promjene Ustava RH 2009. In O. Cvitan (ur): Ustavne promjene Republike Hrvatske i Europska unija. Pravni fakultet u Splitu, Split 2010. 13-18. o.

⁸² Rodin: Diskurs i autoritativnost u europskoj ... 58.o.

felállítás, amelynek a fő feladati közé tartozna a bírák és államügyész-helyettesek szakmai képzése.⁸³

Függetlenné válása óta a Horvát Köztársaságban nem végeztek átfogó empirikus felmérést a jogtudattal kapcsolatban. Helyette, nemrégiben készült egy felmérés arról, hogy a horvát állampolgárok mennyire ismerik és fogadják el az EU intézményeit és jogát. Az eredmények szerint a horvát állampolgárok átlagos szintű tudással rendelkeznek az európai intézményekről és semlegesen viszonyulnak hozzájuk.⁸⁴ Végül, fontos megjegyeznünk, hogy most, az EU-hoz történő csatlakozás idején, Horvátországnak továbbra is fenn kell tartania és tovább kell fejlesztenie alkotmányos rendjét. Az alkotmány adja az alapját a nemzetközi integráció bármely formájának és az emberi jogok védelmének. Ugyanakkor, az alkotmány feladata az is, hogy megakadályozza a jogtalan beavatkozást az állam belügyeibe.⁸⁵

VIII. Záró gondolatok

A jogi intézmények az államok jogi kultúrájának a részét képezik.⁸⁶ Számos empirikus felmérés azt mutatja, hogy a jogi eredmények valamilyen módon különbséget tesznek a jogi kultúrák között, azonban ez a „valamilyen mód” nem magyarázható meg az „írott joggal”.⁸⁷ A

⁸³ Lásd Uzelac: *Survival of the Third Legal Tradition* 396.o., 42. lábjegyzet. Lásd még a Bírói Akadémia honlapját <http://www.pak.hr/eng/>.

⁸⁴ L. Burazin – M. Krešić: *U kojoj mjeri hrvatski građani poznaju i vrijednosno prihvaćaju institucije i pravo europske unije? - važnost empirijskih istraživanja za teoriju prava.* in I. Šimonović (ur) : *Poznavanje i vrijednosno prihvaćanje europskog i međunarodnog prava u Republici Hrvatskoj.* Zagreb, 2012 (megjelenés alatt). A horvát közvélemény Európa-párti volt már a rendszerváltás előtt is. Ezt egyértelműen mutatja az a felmérés, melynek során 13 városban és községben 2.608 megkérdezett főt kértek arra, hogy válasszanak ki nyolc politikai érték közül kettőt, melyet az általuk preferált pártnak képviselnie kellene az első horvátországi választások során 1990-ben. Az állampolgárok többsége (72, 61%) az Európa-párti orientációt választotta, amelyet a horvát függetlenség követett (44, 37%). Lásd I. Grdešić et al.: *Hrvatska u izborima '90* (Naprijed, Zagreb 1991) 13. o. Padjen és Matulović szerint (i. m. 67-8. o.).

⁸⁵ B. Smerdel: *Apel euorealista: sačuvati hrvatski Ustav.* Informator 5949 (2011) 3. o. Lásd még I. Padjen: *Project Proposal “Legal System: Croatian Identity and Croatian Value”,* amelyet 2011. május 27-én nyújtottak be a Horvát Tudományos Alapítványhoz és 2011. június 6-án kiegészítéssel láttak el.

⁸⁶ Vö. Blankenburg et al. (eds.): 11. o.

⁸⁷ L. M. LoPucki: *Legal Culture, Legal Strategy, and The Law in Lawyers' Heads.* 90 Nw. U. L. Rev. (1995-1996) 1555. o.

jogi kultúra különféle történelemben gyökerező viselkedésmódokat takar a jog természetére, alkalmazására, megalkotására és tanulmányozására vonatkozóan.⁸⁸ Nem kizárólag a fennálló körülmények eredménye, hanem nagymértékben függ a múlt jogi-politikai tradíciótól.⁸⁹ Magyarország és Horvátország is az osztrák jogi tradíció örökösei. Hosszú történeti fejlődésük során egyik országnak sem sikerült megvalósítania a bírósági rendszer függetlenségét, és ezért a bírói karnak, az angolszász országoktól eltérően, sosem volt elég jó híre. Azonban az elmúlt 20 évben mindkét ország hozott két fontos alkotmányos döntést. Az első a kapitalista ideológiához való visszatérésre, a második pedig az európai integrációkhoz való csatlakozásra vonatkozott.⁹⁰ Ez a két határozat hatással volt a két ország jogtudatára és jogi kultúrájára. Azonban még ma is sok problémát okoz a jogrendszerben a kommunista korszakból eredő tekintélyelvű jogi kultúra. A horvát jogtudomány olyan problémákat vet fel, mint a befejezetlen ügyek nagy száma, az elhúzódó bírósági eljárások és a bíróságoknak alkotói jogkörrel nem rendelkező, pusztán jogalkalmazóként való felfogása. A két állam között jelenleg meglévő különbségek ellenére (például míg Horvátország az elhúzódó perek országai közé tartozik, addig Magyarországot rövid bírósági eljárások jellemzik), mindkét ország jelentős lépéseket tett előre a jogállami intézmények kialakítása terén.

⁸⁸ Uzelac: Survival of the Third Legal Tradition 379. o.

⁸⁹ Čepulo: Tradicija i modernizacija 1137. o.

⁹⁰ Az alapvető alkotmányos döntésekről és „alkotmányos választásokról” lásd B. Smerdel: Zadaće pravne znanosti i pravničke struke na dvadesetu obljetnicu 'Božićnog ustava'. In A. Bačić (ur): Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske. HAZU, Zagreb 2011. 41., 47. o.

Višnja Lachner*
Zsuzsanna Peres**
Jelena Roškar***
Josip Vrbošić****

Az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlása – kitekintés a horvát és magyar államiságra és jogrendre

I. Magyarország az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlását követően

Miután Magyarország 1918-ban megszűnt az Osztrák-Magyar Monarchia tagja lenni, két évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy az államszervezet működése stabilizálódjon, hiszen rövid időn belül több forradalmi kormány követte egymást Magyarországon, eltérő alkotmányos felfogást vallva az ország jövőjéről. A tanulmány első része Magyarország állam- és közigazgatási szervezetének működését kívánja bemutatni az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlását követően, eme időszak legfontosabb alkotmányos csomópontjait összefoglalva, alapvetően, a korszakban keletkezett törvények, valamint a jogtörténeti és történeti szakirodalom alapján.

1. Államforma – kormányforma változások az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlását követően

Az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlása 1918-ban több tényező egymásra hatásának a következménye, melyek elkerülhetetlenné tették az addigi, perszonálunió nyugvó államalakulat felbomlását. A soknemzetiségű monarchia felbomlását már sokan megjósolták a 19. század során, sőt Jászi Oszkár úgy jellemezte ezt a térséget, mint puskaporos hordót, melyet „a felgyülemlett megoldatlan nemzeti és társadalmi problémák” töltenek meg.¹ Ennek a puskaporos hordónak mindössze csak a gyutacsa volt az első világháború, az általa okozott

* Višnja Lachner, kutató asszisztens, Jogtörténeti Tanszék, Eszék, vlachner@pravos.hr

** Dr. Peres Zsuzsanna, PhD, egyetemi adjunktus, Jogtörténeti Tanszék, Pécs, peres.zsuzsanna@ajk.pte.hu

*** Jelena Roškar, kutató asszisztens, Jogtörténeti Tanszék, Eszék, jroškar@pravos.hr

**** Prof. Dr. Josip Vrbošić, egyetemi tanár, Jogtörténeti Tanszék, Eszék, jvrbošic@pravos.hr

¹ Jászi Oszkár: A Habsburg-Monarchia felbomlása. Budapest, Gondolat 1982. 75. o.

gazdasági és társadalmi válsággal és az azt követő trianoni paktum aláírásával. Ezen túlmenően viszont megemlíthető a monarchia felbomlásának okaként a IV. Károly politikájával kapcsolatos külföldi és belföldi negatív visszhang, továbbá a monarchia többi országában végigsöpörő forradalmi hullám is.

A tanulmánynak nem célja IV. Károly életét és politikáját részletesen tárgyalni, hiszen ebben a tárgykörben igen széles szakirodalmi anyag áll rendelkezésre, itt csak azoknak a tényeknek a vázlatos felsorakoztatására kerül sor, melyek a magyarországi forradalmi megmozdulást közvetlenül megelőzték. A negatív külső megítélés okai IV. Károly béketárgyalásaiban keresendők, hiszen a következtelen politikai magatartása következtében nemcsak az antant, hanem a központi hatalmak bizalma is megrendült benne. A belpolitikai helyzetet pedig fokozta az 1918. október 16-án kibocsátott manifesztum, mely az uralkodó dinasztikus elképzeléseit tartalmazta a monarchia föderatív átalakítását célozva. Mivel ez a manifesztum nem hozott tényleges megoldást a monarchia népei számára, a kiáltvány kibocsátásának időpontjával egyidejűleg 1918. október 28-án létrejött a független Cseh Köztársaság, mellyel október 30-án a Szlovák Nemzeti Tanács kimondta az egyesülést, és ily módon létrejött Csehszlovákia. A galíciai területek elszakadtak a monarchiától és egyesültek Lengyelországgal; és ezzel egyidejűleg október 30-án létrejött a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság is.² 1919. április 3-án pedig Ausztriában is detronizálta az osztrák nemzetgyűlés a Habsburg-házat és megszüntette az előjogait.

Magyarországon 1918. október 25-én létrejött a Károlyi vezette függetlenségi pártból, a szociáldemokratákból és a polgári radikálisokból a Nemzeti Tanács, amely a polgári demokratikus reformok megvalósítását tűzte célul. Az október 29/30-án lezajlott polgári demokratikus forradalom következtében Károlyi Mihály kapott megbízást kormányalakításra. Megjegyzendő, hogy Károlyi Mihály még IV. Károlynak, mint államfőnek tette le az esküt, és itt még nem esett szó az államfő személyének leváltásáról. Az államforma kérdése az

² Lásd Hegedűs Sándor: Az utolsó trónfosztás. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1970. 54-86. o.; Schönwald Pál: A magyarországi 1918-1919-es polgári demokratikus forradalom állam- és jogtörténeti kérdései. Akadémiai Kiadó, Budapest 1969. 11-24.o.; Mezey Barna (szerk.): Magyar alkotmánytörténet. Osiris Kiadó, Budapest 1995. 231-232. o.; Lajos Iván: IV. Károly élete és politikája. A magyar nők szent korona szövetségének kiadványa, Budapest 1935.

országgyűlésben merült fel, mely a monarchia helyett a köztársaság kikiáltását követelte.

A királyi hatalom Magyarországon 1918. november 13-án szűnt meg, amikor IV. Károly Eckartsauban aláírta, hogy lemond az államügyek vitelében való részvételéről.³ A nyilatkozat hatására az országgyűlés feloszlatta önmagát november 16-án és az állami főhatalmat a Károlyi Mihály által vezetett kormányra ruházta. Bár a Nemzeti Tanács által kiadott „Néphatározat” értelmében az alkotmányozó nemzetgyűlés lett volna hivatott Magyarország új alkotmányának kidolgozására, ám mindaddig, míg az általános választójogról szóló néptörvényt megalkotják és a választások alapján összeülhet az alkotmányozó nemzetgyűlés, a népkormányt bízták meg a szükséges néptörvények megalkotásával, mely által az nemcsak a végrehajtó hatalom szerve lett, de egyben törvényhozó szervvé is vált.

A Nemzeti Tanács az országgyűlésben november 1-jén elhangzottakra tekintettel napirendjére tűzte az államforma kérdését, így Magyarország a király lemondását és az országgyűlés feloszlását követően megszűnt monarchia lenni, 1918. november 16-án kikiáltották a népköztársaságot.⁴

A népkormány az antant által készített ultimátum, a Fernand Vyx alezredes nevére elhíresült Vyx-jegyzék 1919. március 20-iki átvételét követően válságba került, és annak visszautasításával egyidejűleg lemondott. A kormány lemondását követően a Magyarországi Szocialista Párt átvette a hatalmat a Forradalmi Kormányzótanács nevében, és kikiáltotta a Tanácsköztársaságot. A Tanácsköztársaság alkotmányát az 1919. június 23-án életbe léptetett „A Magyarországi

³ A nyilatkozat szövege: „Trónra lépésem óta mindig arra törekedtem, hogy népeimet mielőbb a háború borzalmaitól megszabadítsam, mely háború keletkezésében semmi részem nem volt. Nem akarom, hogy személyem akadályul szolgáljon a magyar nemzet fejlődésének, mely iránt változatlanul szeretettől vagyok áthatva. Ennélfogva minden részvételtől az állami ügyek vitelében lemondok, és már eleve elismerem azt a döntést, mellyel Magyarország jövőendő államformáját megállapítja.” Az 1920:I. tc. indoklása. Hegedűs: i.m. 110. o.; Schönwald: i.m. 41. o.; Lajos: i.m. 521. o.; Elisabeth Kovács: Krönung und Dethronization Karls IV., des letzten Königs von Ungarn im Spiegel Vatikanischer Dokumente. Különnyomat a Servitium Pietatis. Festschrift für Hans Hermann Kardinal Groër zum 70. Geburtstag c. könyvből. Salterae 1989. 415. o.

⁴ Ebben nagy mértékben szerepet játszott az is, hogy néhány nappal azt megelőzően Ausztria (november 12) és Csehszlovákia (november 13) is kikiáltotta a köztársaságot. Schönwald: i.m. 39. o.

Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság Alkotmánya” képezte.⁵ A Tanácsköztársaság időszakában alkotmányos államról szó sem esett, diktatórikus államberendezkedés jellemezte ezt a viszonylag rövid időszakot, ahol az egyes államhatalmi ágak gyakorlása egy kézben, a Forradalmi Kormányzótanács kezében összpontosult. A Tanácsköztársaság időszaka mindössze néhány hónapig tartott, hiszen a katonai csapatok még Károlyi Mihály által elrendelt leszerelése és 1919. augusztus 1-jén a román csapatok bevonulása következtében kialakult tarthatatlan háborús helyzet miatt a Tanácsköztársaság Kun Béla által vezetett kormánya lemondott, és helyét a Peidl Gyula által vezetett kormány vette át rövid ideig (1919. augusztus 1-6). Az ország államformája ismételten népköztársaság lett, mindaddig, míg a Friedrich István által vezetett kormány át nem vette a hatalmat.

A választások kiírását követően, az 1920. február 16-án összeült nemzetgyűlés elfogadta az 1920: I. tc.-et, melynek 9. §-a értelmében a népköztársaság és a tanácsköztársaság időszakában alkotott mindenféle törvényi és rendeleti rendelkezés hatályát veszítette, azokat az Országos Törvénytárból is törölni kellett, és meghírdették az 1918. október 29-iki állapotokkal való jogfolytonosságot.

Magyarország államformája alkotmányos monarchia lett, ám az államfő személyét illetően csak ideiglenes döntést hoztak mindaddig, míg a nemzetgyűlés az államfői hatalmat véglegesen rendezni tudta.⁶ A királyi hatalom gyakorlását a törvény a saját erejénél fogva megszűntnek nyilvánította, és a Pragmatica Sanctio-t hatályon kívül helyezte. A végrehajtó hatalom gyakorlását egy, a nemzetgyűlés által választott kormányzóra bízták,⁷ az államfő és ezáltal az államforma kérdésének végleges rendezését pedig a békeszerződés aláírását követő időre halasztották.

2. Az államfői jogkör

Az 1918-as forradalmat követően az állami főhatalom tényleges birtokosa a Nép kormány lett. Mivel felhatalmazták a törvényalkotásra, tevékenysége abból állt, hogy néptörvények egész sorát alkotta meg, sőt államfői jogkörökben is eljárta. Az 1919. január 8-án bekövetkezett kormányváltás következtében a kormány szociáldemokrata miniszterei

⁵ Mezey Barna (szerk.): i.m. 348. o.

⁶ Pölöskei Ferenc: Horthy és hatalmi rendszere, 1919-1922. Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1977. 92-98. o.

⁷ 1920:I. tc. 12. §

lemondtak, és Károlyi Mihályt ideiglenes államfői jogkörrel ruházták fel, mint a köztársaság elnökét. Ezután a törvények csak az ő államfői ellenjegyzésével voltak érvényesek. A Tanácsköztársaság idején az államfői jogköröket is a kormányként funkcionáló Forradalmi Kormányzótanács töltötte be. Élén az elnök állt, az egyes szakigazgatási ágak élén pedig a Népbiztosok. A jogfolytonosság meghirdetését követően az államfői jogköröket a kormányzó gyakorolta Magyarországon. Az 1920: II. tc. értelmében a nemzetgyűlés tagjai Horthy Miklóst választották meg Magyarország kormányzójává.⁸

Minderre a király lemondása miatt volt szükség, bár az eckartsauai nyilatkozatot nem tekintették érvényesnek, tekintve, hogy nincs miniszteri ellenjegyzés hozzá, ezért lett Magyarország király nélküli királyság államformáját tekintve. Felmerült az is, hogy nádort kellene választani, aki a korábbi időszakban is a király helyetteseként járt el Magyarországon, ám az 1608:III. k.e. tc. értelmében a nádor személye csakis királyi kijelölés alapján mehetne végbe, mely király hiányában nem történhetett meg, ráadásul 1867-től kezdve a nádori tisztség nem is volt betöltve. A tisztség megfelelő betöltéséhez a nádorra vonatkozó 1867:VII. tc. újraszabályozására lett volna szükség. A kormányzói tisztség sem volt ismeretlen a magyar jogtörténetben, hiszen már a 15. században is volt a király törvényes képviselőjét ellátni hivatott kormányzó Magyarországon. A kormányzó jogait a Hunyadi János kormányzóságára vonatkozó 1446:I., VI., VII., VIII., IX. tc.-ek elvei alapján szabályozták újra.⁹ Mindazonáltal, az elnevezésen túl sok közös vonás a 15. században választott kormányzók és Horthy Miklós kormányzói tisztsége között nem állapítható meg.¹⁰

⁸ Jelen tanulmány magával a kormányzói jogkörrel foglalkozik részletesebben, ezért nem tárgyalja Horthy Miklós kormányzói tevékenységét. Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy Horthy Miklós kormányzói tevékenységéről számos történeti, jogtörténeti munka keletkezett a 20. század folyamán. A teljesség igénye nélkül, a tanulmány megírásához felhasznált háttérodalom: Bencsik Gábor: Horthy Miklós: a kormányzó és kora. Mercurius, Budapest 2001; Gosztonyi Péter: A kormányzó Horthy Miklós és az emigráció. Százszorszép Kiadó, Budapest 1992; Horthy Miklós: Emlékirataim. Európa, Budapest 2011; Horthy Miklós – dokumentumok tükrében. (közétette: H. Haraszi Éva) Balassi Kiadó, Budapest 1993; Zsiga Tibor: Horthy ellen a királyért. Gondolat, Budapest 1989; Pölöskei: i.m.; Pintér István: Ki volt Horthy Miklós? Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest 1968.

⁹ 1920:I. tc. részletes indoklás

¹⁰ Böllöny József: A kormányzói jogkör kiterjesztésének kérdéséhez. Gergely R. Könyvkereskedése, Budapest 1936. 6-10. o.

A kormányzót megilletik mindazok az államfői jogkörök, amelyek a királyt is megillették, kivéve néhány jogkört. A királlyal ellentétben a kormányzó nem szent, ezért nem illeti meg a törvények szentesítésének joga, de sérthetetlen, ezért személye különös büntetőjogi védelem alatt áll.

Az 1920:I. tc. szerint a kormányzót a törvényhozással kapcsolatos jogkörei keretében megillette a nemzetgyűlés összehívásának a joga. A nemzetgyűlést azonban nem napolhatta el, a feloszlítás jogával pedig csak abban az esetben élhetett, ha a nemzetgyűlés a kormányzó felszólítása ellenére is tartósan munkaképtelenné vált, és a ház elnöke nem tudta helyreállítani a házszabályoknak megfelelő rendet. Ha a kormányzó élt a nemzetgyűlés feloszlításának jogával, akkor haladéktalanul ki kellett írnia a választásokat, hogy az új nemzetgyűlés a feloszlításától számított legkésőbb három hónapon belül összeülhessen. Az 1920:XVII., valamint az 1933:XXIII tc.-ek már módosítanak ezeken a szabályokon, mert az ország alkotmányos életének védelme azt kívánta, hogy a kormányzó jogköreit kiterjesszék. Ily módon a kormányzó országgyűlés feloszlításával kapcsolatos jogköreit kiterjesztette, és a király jogaival egyenlővé tette, ahogyan azt a király esetében az 1867:X. tc. szabályozta.¹¹ Ennek értelmében a kormányzó nemcsak tartós munkaképtelenség esetén, hanem bármikor feloszlathatta az országgyűlést, még akkor is, ha az még nem fogadta el a következő évi költségvetést és az előző évi zárszámadást, de köteles volt arról gondoskodni, hogy a választásokat haladéktalanul kiírják, hogy az új országgyűlés három hónapon belül összeülhessen.

Miután a kormányzó személyét nem tekintette a törvény szentnek, a nemzetgyűlés által elfogadott törvényjavaslathoz nem kellett a kormányzó szentesítése, hanem e helyett legfeljebb 60 napon belül kihirdető záradékkal és aláírással kellett ellátnia. A kihirdetés előtt az elfogadott törvényjavaslatot a kormányzó egy ízben visszaküldhette a nemzetgyűléshez, azonban ha a nemzetgyűlés fenntartotta az álláspontját a törvényjavaslattal kapcsolatban, a kormányzó köteles volt a törvényt 15 napon belül kihirdetni. Az államformát és az államfő személyét érintő törvényjavaslatokat a kormányzó nem küldhette vissza a nemzetgyűlésnek. Az 1937:19. tc. értelmében a kormányzó már az elfogadott törvényjavaslatot két egymást követő alkalommal is visszatarthatta 6 hónapig a kihirdetés előtt, és azt vissza is küldhette az

¹¹ 1920:XVII. tc. 1. §; 1933:XXIII. 1. §; Bölöny: i.m. 16. o.; Pölöskei: i.m. 104. o.

országgyűlésnek módosításra. Tehát amennyiben az országgyűlés első alkalommal nem változtatott az álláspontján, akkor a kormányzónak ismételten rendelkezésére állta hat hónapos visszatartási jog.¹²

A kormányzó képviselte Magyarországot nemzetközi viszonylatokban. Követeket küldhetett, fogadhatott a magyar állam nevében, a kormány jóváhagyásával nemzetközi szerződéseket és szövetségeket köthetett. Nemzetközi szerződések esetén, ha annak tárgya törvényhozással kapcsolatos volt, akkor ki kellett kérni a nemzetgyűlés előzetes jóváhagyását is a megkötéséhez. A hadsereg államhatárokon kívüli alkalmazásával kapcsolatban és a békekötés kérdésében a nemzetgyűlés előzetes hozzájárulására volt szükség. Megillette azonban a királyi felségjogok közül a hadsereg vezénylete, vezérlete és a belső szervezetre vonatkozó jogok.¹³ Az 1920:17. tc. bővítette a kormányzó jogköreit, felhatalmazta a kormányzót a nemzetgyűlés utólagos jóváhagyásával, hogy szabadon rendelkezzen a hadsereg országhatárokon kívüli bevetését illetően.

A végrehajtó hatalmat a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium útján keresztül gyakorolta. A kormányzó aktusai is csak miniszteri ellenjegyzéssel voltak érvényesek, viszont a király személyével ellentétben, az 1920:I. tc. alapján a kormányzó nem volt felelőtlen, hiszen az alkotmány vagy a törvények megszegése esetén a nemzetgyűlésnek felelt. A felelősségre vonását a nemzetgyűlés legalább 100 tagja írásban kérhette, és a felelőssége a nemzetgyűlés tagjai 2/3 részének szavazatával volt megállapítható.¹⁴ Amikor az 1926:XXII. tc. újjászervezte a kétkamarás országgyűlést a felelősségre vonás szabályai oly módon változtak meg, hogy a képviselőház kezdeményezésére a felsőház tagjaiból szervezett különbíróóság állapíthatta meg a kormányzó felelősségét.¹⁵

A korábbi királyi felségjogok közül nem illette meg őt a nemesi címadományozási jog, a főkegyúri jog – utóbbi azért sem, mert Horthy Miklós református vallású volt – és a kegyelmezés jogával sem élhetett.¹⁶ Az 1920:XVII. tc. változtatott a kormányzó kegyelmezési jogkörén is, hiszen megkapta a király kegyelmezési jogkörét, azzal a korlátozással, hogy a nemzetgyűlés által felelősségre vont

¹² 1937:XIX. 1. §

¹³ 1920:I. tc. 13. §; Pölöskei: i.m. 105. o.

¹⁴ 1920:I. tc. 14. §; Pölöskei: i.m. 105. o.

¹⁵ 1926:22. tc. 47. §

¹⁶ 1920:I. tc. 13. §

minisztereknek egyéni kegyelmet nem adhatott, csakúgy, ahogy azt a király sem tehette meg az 1848:III., valamint az 1870:XVIII. tc. értelmében.¹⁷

Kinevezését követően a kormányzó köteles volt esküt tenni a nemzetgyűlés előtt, a tisztségének ellátásáért tiszteletdíjban részesült és a teendőinek ellátásához külön hivatalt hoztak létre számára. Tiszteletdíja az 1920:II. tc. szerint 3.000.000 korona volt. Megillette őt továbbá, a „főméltóságú kormányzó úr” cím.¹⁸

Az 1926:XXII. tc. tovább bővítette a kormányzó jogköreit, mert a felsőház újjászervezésével egyidejűleg a kormányzó számára kinevezési jogot adott, miszerint a kormányzó 40 felsőházi tagot nevezhetett ki tetszése szerint, élethossziglan, amely számot a '30-as évek végére 87-re bővített.¹⁹

Az 1937:XIX. tc. a kormányzó személyét sérthetetlennek és felelőtlennek nyilvánította, továbbá utódajánlási jogot biztosított a számára. A kormányzó egy lezárt borítékban ajánlhat utódot a tisztségére, amelyet a kormányzói tisztség megüresedése esetén az országgyűlés előtt nyitnak ki. Az utód személyéről az országgyűlés szavazással dönt. Ha nem értenek egyet a kormányzó által ajánlott utóddal, akkor ők is állíthatnak jelöltet, amelyet a szavazattöbbség alapján választanak meg kormányzónak.²⁰ Annak oka, hogy ennyire későn rendelkezett törvény a kormányzói tisztség betöltésének rendjéről az volt, hogy a kormányzói tisztséget 1920-ban még ideiglenesnek szánták, tekintve, hogy nem vetették el a királyság eszméjét véglegesen,²¹ az 1920:I. tc. rendelkezéseit alapvetően egy személyre, Horthy Miklósrá szabták rá. 1937-re nyilvánvalóvá vált, hogy a kormányzói tisztség esetleges újra betöltésére is szükség lehet, ezért kellett az törvény keretein belül szabályozni.

Az 1942:II. tc. létrehozta a kormányzó helyettesi tisztséget, akit az országgyűlés választott meg a kormányzó ajánlására tekintettel. Az

¹⁷ 1920:XVII. tc. 3. §; Bölöny: i.m. 17. o.

¹⁸ 1920:I. tc. 15-17. §

¹⁹ 1926:XXII. tc. 23-24. §

²⁰ 1937:XIX. 2-6. §

²¹ A legitimisták még a kormányzó megválasztását követően is küzdöttek IV. Károly visszahelyezéséért a magyar trónra. Ám küzdelmük hiábavalónak bizonyult, és két sikertelen puccskíséreltet követően 1921. november 6-án az országgyűlés elfogadta az 1921:XLVII. tc-et, amelyben IV. Károlyt és a Habsburg-házat megfosztotta minden, a Pragmatica Sanctio-n alapuló uralkodói jogától. Hegedűs: i.m. 140-184. o.; Vas Zoltán: Horthy vagy a király? Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest 1971.

államfői jogkört arra az esetre, ha a kormányzót az államfői tisztség ellátásában betegség, távollét vagy egyéb okok akadályozták, a kormányzó helyettes látta el. A törvény alapján a kormányzó helyettesi tisztségre Horthy Istvánt, Horthy Miklós fiát választotta meg az országgyűlés.

3. A kormány

A népköztársaság időszakában az állami főhatalom tényleges birtokosa a Népkormány lett. 1919. január 8 után Károlyi Mihály lett a népköztársaság elnöke és egyben a népkormány elnöke is.

A Tanácsköztársaság idején a kormány szerepét a Forradalmi Kormányzótanács töltötte be. Élén az elnök állt, az egyes szakigazgatási ágak élén pedig a Népbiztosok. Ez a tulajdonképpeni kormány feladatait látta el, a minisztériumok pedig a Népbiztosságok voltak. Később ezt a szerkezetet átalakították, és létrehoztak 9 Népbiztosságot, véglegesítették azokat, és elnevezték Kormányzótanácsnak, amelynek rendeletalkotási joga volt. A Kormányzótanács a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlésének, a tulajdonképpeni törvényhozó szervnek és a Szövetséges Központi Intézőbizottságnak az ellenőrzése alatt állt. Ez utóbbi arra szolgált, hogy amikor az előbbi nem ülésezett, akkor ő pótolta a törvényhozási feladatok ellátásában.

A restauráció időszakában a dualizmusra jellemző kormány szerkezetét állították vissza, annyi átszervezéssel, hogy a kormány kiegészült a külügyminisztériummal, mivel nem voltak többé közös ügyek, a népjóléti és munkaügyi miniszterrel, a közéleti és közéleti ügyi miniszterrel és a nemzeti kisebbségek miniszterével. A monarchia felbomlásával egyidejűleg megszűnt a király személye körüli miniszter tiszte. 1927-ben közgazdasági minisztériumot is létesítettek és 1932-ben megszűntették a népjóléti és közéleti minisztériumot. 1940-ben közellátásügyi minisztériumot hoztak létre, 1942-ben pedig nemzetvédelmi és propagandaügyi minisztériumot.²²

A miniszterelnököt a kormányzó nevezte ki a többségi kormánypártból. A miniszteri felelősség tekintetében pedig visszaállították a dualizmus kori szabályokat.²³

²² Mezey Barna (szerk.): i.m. 314. o.

²³ Az 1848:III tc. fogalmazta meg először a miniszteri felelősség eseteit, melyet a dualizmus időszakában is irányadónak tekintettek. Ennek értelmében felelősségre lehetett vonni a minisztert akkor, ha tettével vagy rendeletével megsértette az ország alkotmányát, törvényeit és szokásjogát, vagy az állampolgárok szabadságát és

A második világháború közeledtével nőtt a katonai szervek jelentősége és a végrehajtó hatalom terén súlyponteltolódás következett be a kormányzó jogköreinek bővítése irányába. 1939-ben, az 1939:2 tc. felállította a Legfelsőbb Honvédelmi Tanácsot. Ezen a kormányzó, távollétében pedig a miniszterelnök elnökölt. Tagjai a miniszterek voltak, a honvédség főparancsnoka és a honvéd vezérkar főnöke, döntő szó pedig a honvédelmi minisztert illette meg.²⁴ Felállították a Vezértitkárságot, amelynek tagjai az egyes minisztériumok előadói, a honvédség tisztikarából való előadók és egy tábornok voltak. Feladata a katonai közigazgatás kidolgozása háborús helyzetekre, amely felváltotta ilyenkor a polgári közigazgatást.²⁵

4. A nemzet- illetve országgyűlés

1918. november 16-án a forradalom hatására a főrendiház berekesztette a tanácskozását, a képviselőház pedig feloszlatta önmagát. Ezt követően 1918. november 16-ára összehívták Magyarország Nemzeti Tanácsát, a forradalom új, legfőbb hatalmi szervét, amely a Nemzetgyűlés szerepét kellett ellássa. A nemzetgyűlés a népszuverenitás letéteményesének nyilvánította magát, és az általa megalkotott Néphatározatban felhatalmazta a Népkeletet, hogy sürgősen alkosson néptörvényeket a nemzetgyűlési, községi és törvényhatósági választójogról, a

tulajdonát, illetve ha elmulasztotta megtenni mindazt, amivel az ország alkotmányának, törvényeinek, a közjóknak és a közbátorságnak az érdekei megsérülhetnek volna, továbbá, ha a rábízott pénzt elikkasztotta.

²⁴ Mezey Barna (szerk.): i.m. 312. o.

²⁵ Erre az 1912:XLIII., a kivételes hatalomról szóló törvénycikk, alapján volt lehetőség, amelyet háborús vagy más különleges viszonyokra tekintettel léptettek életbe. Az 1912:63. tc. szerint kivételes állapotnak minősültek a háborúk, forradalmak, természeti csapások, amelyek az állam működési rendjét súlyosan veszélyeztették. A kivételes hatalom alapján az államfőt kiszélesített hatalmi jogkörrel ruházták fel, amely kiterjedhetett többek között: a postai, távírdai és távbeszélő forgalom korlátozására, ellenőrzésére, egyesületek, gyülekezési jog betiltására, cenzúra bevezetésére, különleges bíróságok felállítására, rendkívüli jogalkotói jogkörre, amelynek értelmében a végrehajtó hatalom az egyébként törvényalkotó hatáskörébe tartozó kérdésekben is szabályozási jogkört kapott, jogfelfüggesztő jogkörre, a kormány vagy minisztere az intézkedések körébe eső jogszabályokat, helyi rendeleteket hatálytalaníthatta, a szervezeti centralizációra, központi tisztségviselőket felruházhatott azzal a joggal, hogy beleavatkozhatnak a helyi közigazgatásba, idegenrendészeti megszorításokra, személyi ellenőrzésre, útlelengedélyezésre, szállítási és utazási engedélyek kibocsátására; a lakosság mozgásszabadságának korlátozására; áruforgalom korlátozására, ármaximálásra.

sajtószabadságról, az esküdtbíráskodásról az egyesülési és gyülekezési szabadságról.²⁶ Innentől kezdve a Nép kormány látta el a törvényhozási feladatokat egészen a Károlyi kormány bukásáig.

A tanácsköztársaság idején a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése töltötte be az országgyűlés szerepét. Ennek tagjait nem közvetlenül a nép választotta, hanem a megyei és városi tanácsok minden 50.000 lakos után egy tagot küldtek az országos gyűlésbe, és őket bármikor vissza is vonhatták. Ezen kívül a Népgazdasági Tanács választmányából 40 tag és a budapesti intéző bizottságból 80 tag került be a gyűlésbe.²⁷

A restaurációt követően mindenekelőtt a választójogi szabályozást kellett megreformálni, amely alapján a nemzetgyűlés összeülhetett. Az 1919 őszén miniszterelnöki rendelet formájában megalkotott ún. Friedrich-féle választási jogszabály (5985/1919. ME számú rendelet a nemzetgyűlési, törvényhatósági és községi választójogról) a választójogosultság alsó korhatárát 24 évre emelte, további feltételül szabva hat évnél régebben fennálló állampolgárságot, félévi helyben lakást, nők esetében írni és olvasni tudást.

Az átmeneti állapotok után meghozott választójogi szabályokat a 2200/1922. ME rendelet tartalmazta, közkeletű elnevezése szerint: Lex Bethlen. Nemzetgyűlési választójoggal rendelkezett minden 24. életévét betöltött férfi, aki legalább 10 éve magyar állampolgár, két éve ugyanabban a községben lakik, és az elemi iskola negyedik osztályát sikeresen elvégezte. Nők esetében 30. életév betöltése és hat elemi elvégzése szükségeltetett. A vidéki körzetekben bevezette a nyílt szavazás intézményét.

A korszak első választójogi törvénye az 1925:26. tc. volt, mely a választójogot a Lex Bethlen szabályainak megfelelően, ugyanúgy szabályozta. A fővárosban és a törvényhatósági jogú városokban a pártok az általuk meghatározott lajstrommal indulnak a választáson, az ezekről való szavazás titkos, de kötelező. A községekben és a rendezett tanácsú városokban a választások egyéni kerületekben, nyílt szavazással bonyolítandóak le.

A titkos választójogot az 1938:19. tc. intézményesítette Magyarországon. Az egyéni választókerületek kialakítása a belügyminiszter hatáskörébe került, ezekben elegendő volt a jelölt győzelméhez a viszonylagos többség megszerzése, de min. 40%. Itt a választójog a férfiakat és nőket egyaránt a 30. életévük betöltésével

²⁶ Mezey Barna (szerk.): i.m. 233. o.; Schönwald: i.m. 93-147. o.

²⁷ Mezey Barna (szerk.): i.m. 350-351. o.

illette meg, továbbá szükséges volt legalább 10 évi állampolgárság megléte, állandó foglalkozás igazolása illetve családfenntartói státusz bizonyítása.

A lajstromos kerületek a vármegyék és városi törvényhatóságok területét (utóbbiban nincsenek egyéni kerületek) fedték le. Itt választójoggal bírt az a férfi, aki 26. életévét betöltötte, legalább 10 esztendeje magyar állampolgár, hat év óta egy helyben lakik, legalább hat elemi eredményesen elvégzett. A női választójogot a 30. életév betöltéséhez kötötték, valamint igazolnia kellett önfenntartói képességét vagy azt, hogy választásra jogosult férfi felesége vagy özvegye.

A törvény a plurális választójog rendszerét teremtette meg azzal, hogy a vidéki lakosságot a kétféle kerületi rendszer miatt voltaképpen kétszeres választójoggal ruházta fel.

A passzív választójog: 30. életév betöltése, élethivatásszerű állandó foglalkozás megléte vagy a választást megelőző tíz évben országgyűlési képviselő, törvényhatósági bizottsági vagy községi képviselőtestületi választott tag. Kizárta a választhatóságot, ha valakinek nagyobb adóhátraléka volt, büntett elkövetése miatt ítélet végrehajtás volt vele szemben folyamatban, hazafiatlan magatartás miatt hivatalvesztésre ítélték, vagy a kömmün alatt népbiztos, népbiztos helyettes, politikai megbízott vagy vádbiztos volt. Az 1945:VIII. tc. deklarálta az általános, egyenlő, közvetlen és titkos községenkénti választást és választójogot.²⁸

1920-ban, a Friedrich féle választójogi rendelet alapján megtartott választásokat követően csak a korábbi képviselőház ült össze, a felsőház nem. A képviselőház az alakuló ülésén nemzetgyűléssé nyilvánította magát, és feladatának tekintették a régi országgyűlés visszaállítását. A nemzetgyűlésre vonatkozó szabályokat, a képviselők mentelmi jogát az 1920: I. tc. határozta meg.²⁹

A felsőházat csak az 1926: XXII. tc. szervezte újjá. Az újjászervezett felsőház megőrizte a dualizmuskori formáját, de itt már az arisztokrácia nem játszott olyan jelentős szerepet, inkább, a modern államra jellemző szervek jelentek meg, mind korporatív elemek, tudományos testületek, érdekképviselői testületek, törvényhatóságok követői. A korábbiakban említettek szerint a kormányzó is kinevezhetett meghatározott számú tagot a felsőházba. A felsőház tagjai lettek örökös jogon a Habsburg-

²⁸ Lásd bővebben a vonatkozó törvénycikkeket a Corpus Juris Hungarici-ben, illetve Béli Gábor: Választójog 1848-tól az ún. rendszerváltásig (kézirat); Mezey Barna (szerk.): i.m.256-262. o.; Pölöskei: i.m. 84-85. o.

²⁹ 1920:I. tc. 1-4. §

Lotaringiai ház állandóan Magyarország területén lakó, 24. életévét betöltött férfitagjai. Hivatal és méltóság alapján: egyes magas állami tisztségviselők, mint a koronaörök, a magyar királyi Kúria elnöke és másodelnöke, a magyar királyi Közigazgatási Bíróság elnöke és másodelnöke, a budapesti királyi ítélőtábla elnöke, a koronaügyész, a honvédség főparancsnoka, továbbá a Magyar Nemzeti Bank elnöke és a magyarországi bevett vallásfelekezetek egyházfői. Választás útján a legalább 2000 pengő földadót fizető főnemesi családok 24 évnél idősebb, erre érdemes férfitagjai. Jelen voltak továbbá az Országos Vitézi Szék, MTA, egyetemek és főiskolák, Magyar Nemzeti Múzeum, Budapesti Áru- és Értéktőzsde, a kamarák reprezentánsai.³⁰

Érdekességként meg kell jegyezni, hogy a képviselőház által megszavazott törvényjavaslatot a felsőház támogatása híján is a kormányzó elé lehetett terjeszteni, valamint a felsőház nem dönthetett a költségvetés megállapításáról sem. Az alsóházhoz képest tehát a felsőháznak kevesebb jogköre volt. Az 1937:27. tc. alapján az új felsőház jogkörei bővültek, törvénykezdeményezési jogkört is kapott, illetve, ha a két ház nem tudott egymással megegyezni, akkor a képviselőház nem terjeszthette fel anélkül a kormányzóhoz a javaslatot, hanem együttes ülést kellett tartani. A felsőház azonban továbbra sem módosíthatott a költségvetésen, vagy elfogadta, vagy elvetette.³¹

5. Jogforrások

A népköztársaság időszaka alatt alkotott néptörvények, valamint a tanácsköztársaság időszakában elfogadott rendeletek az 1920:I. tc. értelmében hatályukat veszítették, és a jogfolytonosság meghirdetésével egyidejűleg az 1918 előtti jogszabályok léptek ismét hatályba. Az említett korszak jogforrásait az Országos Törvénytárból is törölték, a minisztériumot pedig felhatalmazta az 1920:I. tc., hogy szükség szerint egyes, a népköztársaság időszakában alkotott néptörvény hatályát ideiglenesen fenntartsa, mindaddig, míg a nemzetgyűlés össze nem ül, és új jogszabályokat alkot.³² A polgári korszakban a legmagasabb szintű jogforrást a nemzetgyűlés, illetve a későbbi országgyűlés által alkotott

³⁰1926:XXII tc. 3-14., 19-22. §, illetve Takács Imre: A Horthy rendszer felsőháza. In Tanulmányok a Horthy-korszak államáról és jogáról. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1958. 64-70. o.

³¹1937:XXVII. tc. 1-3. §

³²1920:I. tc. 9. §

törvények képezték, melyek az Országos Törvénytárban való kihirdetéssel léptek hatályba.

6. A közigazgatás szervezete

Az 1918-as forradalmi kormány a közigazgatás szervezetét sem hagyta érintetlenül. A Károlyi Mihály vezette népkormány kormánybiztosokat nevezett ki, amelyeknek a hierarchikus szervezete kiépült egészen a legalsó szintig. A kormánybiztosok igen széles hatáskörrel rendelkeztek, rendeletalkotási joguk is volt. Ők a főispánok helyett működtek. Létrejötték a hatósági feladatokat, mint élelmiszer lefoglalás, adókiivetést ellátó Helyi Nemzeti tanácsok és Munkástanácsok, ezek rendészeti teendőket is elláttak, illetve a Központi Katonatanács alá rendelt Katonatanácsok, amelyeket bizalmi férfiak alkottak. Ez utóbbiak olyan fegyveres testületek voltak, akik a katonaságnál a politikai irányítást látták el.

A tanácsköztársaság időszakában a tanácsrendszer behálózta az egész országot, létrejötték a faluk, városok, járási és megyei tanácsok és a fővárosi tanács. Szigorú hierarchia jellemezte a működésüket. Közigazgatási teendőket láttak el, amik máshová nem tartoztak.

A Horthy-korszak állama visszaállította a dualizmus kori közigazgatási szervezetet Magyarországon, mégis azzal a változtatással, hogy a két világháború között egyre jobban szélesedtek az államigazgatási hatáskörbe tartozó feladatok, és egyre szűkebb lett az önkormányzati hatáskör. A centralizálás betetőzése volt az, hogy a vármegyei és városi tisztségviselői állásokat és a községi jegyzői állást a belügyminiszter, a többi a városban a polgármester, a községben az alispán töltötte be, ez széles beavatkozás a helyi autonómiába.

A közigazgatás rendezéséről szóló törvény újraszabályozta a vármegyékben és a törvényhatósági jogú városokban az önkormányzatiság letéteményeseként működő törvényhatósági bizottságokat, létrehozta a törvényhatósági kisgyűlést, újjászervezte a községi igazgatást, a korábbi rendezett tanácsú városok nevét megyei városra változtatta. Részletesen szabályozta továbbá a közigazgatási bizottság hatáskörét, a közigazgatási határozatok és a hatósági eljárással kapcsolatos jogorvoslat rendjét, az önkormányzati tisztségviselők képesítési követelményeit, a tisztség betöltésének és megszűnésének

feltételeit és a fegyelmi felelősséget, továbbá a fegyelmi eljárás rendjét.³³

7. Összefoglaló

Az 1918/1919-ben lezajlott kétszeri gyors rendszerváltást követően az 1920-ban restaurált magyar polgári állam 1944-ig állt fenn, amikor is az 1944. március 19-iki német megszállás következtében Horthy Miklós lemondott a kormányzói tisztségéről 1944. október 16-án és a november 2-ára összehívott országgyűlésen megjelent szélsőjobboldali képviselők előtt Szálasi Ferenc esküt tett, és kiépítette a diktatórikus hungarista államot. A II. világháborút követő időszakban Magyarország a szovjet hatalmi szférába tartozott, mely egészen az 1989. évi rendszerváltásig meghatározta Magyarország államberendezkedését.

II. Horvátország az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlását követően

1. A jugoszláv állam létrejötte

A Szerbia elleni hadüzenettel, mellyel Ausztria-Magyarország a független nagyhatalmi voltát kívánta megerősíteni tulajdonképpen az ellenkezőjét érte el – ez a háború rávilágított a monarchia összes gyenge pontjára, és annak széthullásához vezetett. A fronton elszenvedett vereségek mellett az 1918 októberében lezajlott forradalmi megmozdulások egyes birodalomrészek leválásához vezettek, amelyek szisztematikusan új nemzetállamokat hoztak létre, élükön új, a nemzetek önrendelkezésének alapján létrejövő nemzeti kormánnyal.

A jugoszláv állam létrejöttének mindössze az I. világháború vége felé volt reális lehetősége. Ekkor körvonalazódtak konkrét tervek a jugoszláv egyesüléssel kapcsolatosan. Az új állam létrehozását a Szerb Királyság kormányának élén álló Nikola Pasic kezdeményezte a jugoszláv politikai emigráció bizottságával együtt; ez utóbbi 1915. április 30-án jött létre Párizsban jugoszláv bizottság elnevezéssel. A bizottság nem sokkal a létrejöttét követően áthelyezte a székhelyét Londonba annak okán, hogy a szövetségeseeknek is London volt a főhadiszállása, ahol a háború és béke kérdésében döntöttek.³⁴

³³ 1929:XXX. tc; bővebben lásd Mezey (szerk.): i.m. 317-325. o.

³⁴ H. Sirotkovic – L. Margetic: Povijest država i prava naroda SFR Jugoslavije. Školska knjiga, Zagreb 1988. 218. o.

A bizottság két cél érdekében tevékenykedett. Az egyik célja a jugoszláv államok felszabadítása volt, hogy azokat Szerbiával és Montenegróval egyesítve egy új, közös államot hozzon létre. A másik célja Olaszországnak a Londoni Paktum alapján formált, a horvát tengerpartot illető, birodalmi jellegű törekvéseinek megghiúsítása volt.³⁵

Ezzel ellentétben, a szerb kormány visszautasította annak elismerését, hogy a jugoszláv bizottság a monarchia délszláv elemeinek képviselője lenne, de támogatta a működését mindaddig, míg annak céljai nem ellenkeztek a kormány politikájával.³⁶ A háború végén a Radikális Párt élén Nikola Pasic-csal két lehetséges megoldást dolgozott ki a szerb népesség egyesítésére vonatkozóan. Az egyik terv, amelyet ők „nagy megoldásnak” neveztek a szerbek, horvátok és szlovének egy állammá egyesülését célozta, amelynek a szerbek lettek volna a vezetői, ez által biztosítva a szerb dominanciát az új államon belül. Ez azonban csak Ausztria-Magyarország háborús veresége esetében lett volna kivitelezhető. A másik, „kis megoldás” pedig Nagy Szerbiát kívánta létrehozni Montenegróval, Bosznia Hercegovinával, Horvátország egyes részeivel és a Vajdasággal együtt, amely tervet csak akkor látták megvalósíthatónak, ha sikerült volna egy különbékét kötni Ausztria-Magyarországgal.³⁷

Azzal egyidejűleg, hogy 1916 májusára megtervezték a korfui találkozót, a bécsi Birodalmi Tanács horvát és szlovén képviselői csatlakoztak a jugoszláv klubhoz, és bejelentették a májusi deklarációt válaszként a béketárgyalásokra a IV. Károly által vezetett Ausztria-Magyarország és az antant tagjai között. Ez a béke ugyanis Ausztria-Magyarország fennálló feltételek szerinti fennmaradását nem tette

³⁵ A londoni paktumot titokban írták alá 1915. április 26-án az antant hatalmak és Olaszország. Ennek a szerződésnek az alapján Olaszországnak odaígérték Trentint, Tirolt, Goríciát, Gradiskát, Isztriát, Crest, Losinj-t és a Kvarner öböl több kisebb szigetét, közép-Dalmácia nagyobb részét ugyanúgy, mint a dalmát szigetek többségét, Albánia bizonyos részeit, Dodecanese-t és néhány afrikai német kolóniát, ha Olaszország az antant oldalán lép be a háborúba. Sirotković – Margetic: i.m. 219. o.

³⁶ Szerb kormánypolitika, melyet a Nis Nyilatkozat fogalmazott meg. Tartalmazta a szerb-horvát-szlovén nemzetek egyesülésének tervét egy állam keretein belül, de a belső struktúra tekintetében úgy képzelte el ennek a megvalósítását, hogy a Szerb Királyság egyoldalúan annektálja az Ausztria-Magyarországhoz tartozó jugoszláv államokat.

³⁷ H. Matkovic: Povijest Jugoslavije- hrvatski pogled. Naklada P.I.P., Zagreb 1998. 36. o.

lehetővé, amely által a belső viszonyok is megkérdőjelezhetővé váltak volna. Ezzel szemben a jugoszláv klub, amely a deklarációt megalkotta, nem kívánta a dualista monarchia revízióját, és a délszláv egység „[...] egy független, a demokrácia alapján létrejövő államkénti” elismerését a monarchián belül.³⁸ A deklaráció széleskörű visszhangot váltott ki, és a politikai aktivitás, melynek ez a deklaráció volt a katalizátora, létrehozta a nemzeti tanácsokat az egyes jugoszláv államokban, mint az új államok szerveit, illetve 1918 októberében a Központi Nemzeti Tanácsot, mely a jugoszláv népek érdekeit volt hivatott képviselni Ausztria-Magyarországon.

Az 1917 első hónapjaiban, a fennálló helyzetben bekövetkezett általános változás nagyon nem kedvezett Szerbiának. A februári forradalom eltávolította az orosz cárt a hatalomból, és az új, ideiglenes kormány nem tudta azt a támogatást biztosítani Szerbia számára, amelyet a korábbi birodalmi rezsim biztosított. Ezzel együtt, az Egyesült Államok belépése a háborúba szintén veszélyeztette a délszláv államok jövőjét. Mindezek a Jugoszláv bizottsággal való együttműködésre készítették Nikola Pasicot, mert így arra az esetre, ha a háború végeztével a Szövetségesek a Jugoszláv megoldást részesítenék előnyben, a helyzet Szerbia számára is kedvezően alakulna. Ráadásul ez a megmozdulás arra kényszerítené az antant hatalmakat, hogy hagyjanak fel az Osztrák-Magyar Monarchia fenntartásának támogatásával.

Nikola Pasic összehívta a korfui³⁹ konferenciát június 15-re, ahol a Pasic által vezetett szerb kormány és az Ante Trumbic által vezetett Jugoszláv Bizottság képviselői jelentek meg. A konferencia július 20-ig tartott, és ezalatt az idő alatt összesen 24 alkalommal találkozott a két oldal, amely legfőbb feladatának a jugoszláv nemzeti kérdés rendezését tekintette, amelynek érdekében több megoldási javaslatot is kidolgozott. Miután a két oldal meglehetősen ellentétes álláspontot vallott magáénak a kérdés tekintetében, megegyeztek abban, hogy a kiadott Nyilatkozat szövege csak olyan javaslatot tartalmazhat, amelyben mindketten egyetértenek. A Nyilatkozatot 1917. július 20-án mind Nikola Pasic szerb kormányfő, mind Ante Trumbic, a Jugoszláv Bizottság elnöke aláírta. A Nyilatkozat szövege meglehetősen rövid, mindössze egy politikai preambulumból és tizenhárom szakaszból állt, melyek többnyire befejezetlenek és

³⁸ N. Engelsfeld: Povijest hrvatske drzave i prava. Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2006. 263. o.

³⁹ Korfut a szövetségesek foglalták el a háború ideje alatt és itt volt az emigrációban működő szerb kormány főhadiszállása. Matkovic: i.m. 42. o.

kidolgozatlanok voltak. A preambulum rögzítette a nemzeti önrendelkezés és a nemzeti egység elvét, ez utóbbit egy háromnevű nemzet keretében. Ennek értelmében megkísérelték azt, hogy a Szövetségesekkel elismertessék a későbbiekben a jövőbeli ország területi egységét, amely egy olyan „területet jelentett, ahol a mi népeink három név alatt egy egységes és folyamatos tömegben élnek.”⁴⁰ A Nyilatkozat a jugoszláv nemzeti helyzet részleges rendezése ellen foglalt állást, csak a következő megoldási javaslatokat tartalmazta: a szerbek, horvátok és szlovének egy közös államban egyesülnek, amely a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság nevet viseli. Ez egy olyan alkotmányos és parlamentáris monarchia lesz, melyet a Karagyorgyevics dinasztia irányít. Továbbá elismeri az összes nemzet nevének, betűhasználatának, nemzeti zászlójának, címerének és bevett vallásfelekezeteinek az egyenlőségét.⁴¹ A legtöbb vitát az államforma kérdése vetette fel. Trumbic különösen pártolta a szövetségi állam létrejöttét,⁴² de végül a szerb politikusok által képviselt egységes nemzetállam koncepcióját fogadták el.⁴³

A Nyilatkozat tartalmát tekintve két nagyon fontos tényt rögzített: 1) a döntést, hogy minden jugoszláv állam egy országon belül egyesüljön és azt, hogy 2) az államforma kérdésében véglegesen majd az alkotmányozó nemzetgyűlés tagjainak minősített többsége fog határozni. Trumbic javaslata, miszerint az alkotmányt két lépcsőben kellene elfogadni nem nyert elismerést, és Pasic később arra használta fel az alkotmányozó nemzetgyűlés által elfogadott jogszabályokat, hogy a minősített többséget abszolút többségre váltsa fel, és ily módon 1921-re sikerre vigye a központosító alkotmánytervezetét. Annak ellenére, hogy a Nyilatkozat nem tartalmazott semmiféle garanciát arra vonatkozóan, hogy az aláírók be is tartsák azt, attól még kötelező és alkotmányos jogszabálynak minősült, mert mind a szövetségi kormány, mind a Jugoszláv Bizottság erkölcsi és politikai elkötelezettségét tartalmazta a jugoszláv népek jövőbeli közös életére nézve.⁴⁴

⁴⁰ F. Čulinović: Dokumenti o Jugoslaviji. Školska knjiga, Zagreb 1968. 47. o.

⁴¹ Margetić – Sirotković: i.m. 22. o.

⁴² Trumbic azon az állásponton volt, hogy az adriai tengerpartot fenyegető olasz törekvések miatt mihamarabb egységre kell jutnia a szerb kormánnyal a jugoszláv egyesülés megvalósítása érdekében.

⁴³ Korfui nyilatkozat 13.2 §. Čulinović: i.m. 47. o.

⁴⁴ Tartalmát tekintve a korfui nyilatkozat egy kompromisszumos megoldást tartalmazott. Még a Jugoszláv Bizottság is fontos dokumentumnak nyilvánította,

A Nyilatkozat meglepő módon mind a jugoszláv államokban, mind a világ többi részén igen meglepő érdeklődésre tartott számot, még akkor is, ha az Osztrák-Magyar Monarchia szervei törekedtek csökkenteni annak a jelentőségét, hiszen a Monarchia felbomlása volt az elsődleges célja annak érdekében, hogy a három nemzet egy közös államszervezetben egyesülhessen.

A világpolitikai helyzet meglehetősen hátrányosan alakult 1918 elejére a jugoszláv állam létrehozása számára. A szövetséges hadsereg erős helyzete Oroszország háborúból való kilépése okán, a béketárgyalások sikertelensége és a tömegek háborúellenes megmozdulásai arra késztették Lloyd George angol miniszterelnököt, hogy kinyilatkoztassa 1918 elején, hogy Ausztria-Magyarország megszűnése soha nem szerepelt a brit háborús tervek között, és a délszláv népek számára csak a monarchia keretén belül ismerte el az autonómiát. Mindazonáltal 1918. május 28-án az Egyesült Államok végül a monarchia szétrombolása mellett voksolt, és kifejezte szimpátiáját a délszlávok nemzeti törekvéseit illetően. Ez a monarchia jugoszláv pártjaiban addig soha nem látott politikai megmozdulásokat eredményezett, melynek következtében megalakultak a politikai hatalomátvételre készülő nemzeti tanácsok, melyek a három nemzet egységesülését teremtik majd meg. 1918 júliusától szeptember végéig megalakult a dalmáciai, isztriai és horvát tengerparti, továbbá a szlovén és bosznia-hercegovinai nemzeti tanács.

A legfontosabb, a Szerb-Horvát-Szlovén Központi Nemzeti Tanács 1918. október 6-án jött létre Zágrábban, mely ellátta a jugoszláv nemzetek képviselőit az Osztrák-Magyar Monarchia keretein belül. Elnökének Anton Korosecet választották meg, és első elnökhelyettese pedig Ante Pavelic volt. A másod-elnökhelyettes tisztségét ideiglenesen üresen hagyták, bár formálisan az a Szerb-Horvát Koalíció képviselőjének, Svetozar Pribicevicnek tartották fenn.⁴⁵ A koalíció belépése a Nemzeti Tanácsba megpecsételte az Osztrák-Magyar Monarchia későbbi sorsát. A koalíció foglalta el a legerősebb pozíciót a tanácsban így rögtön meghatározóvá vált a szerepe a döntéshozatali folyamatokban.

tekintve, hogy ezzel valósította meg a programját. Úgy gondolták, hogy ezzel Pasic eláll majd a kis megoldás lehetőségétől, azaz nagy Szerbia létrehozásától.

⁴⁵ Mivel a szerb-horvát koalíció nem vett részt a zágrábi találkozón, nem vált részesévé a nemzeti egységesülés folyamatának mindaddig, a Nemzeti Tanács létre nem jött. Matkovic: i.m. 49. o.

Ugyanazon a napon, amikor az elnökséget megválasztották, a Központi Nemzeti Tanács visszautasította IV. Károly manifesztumát az Osztrák-Magyar Monarchia föderatív átszervezését illetően, és kiállt a szerbek, horvátok és szlovének egyesítése mellett a nemzeti önrendelkezés elve alapján, tekintet nélkül a korábbi államhatárokra.⁴⁶ Ezt az állam újjászervezésének újabb kísérlete követte 1918. október 27-én Bécsben. Ez a kísérlet vezetett odáig, hogy a Központi Bizottság az 1918. október 28-iki ülésén megtette azt a történelmileg rendkívül jelentős lépést, hogy kinyilvánította Horvátország, Szlavónia és Dalmácia elszakadását az Osztrák-Magyar Monarchiától és egyesülését a jugoszláv államokkal egy, „a szerbek, horvátok és szlovének közös és szuverén államán belül” – létrehozva ezzel az SCS (szerb-horvát-szlovén) államot.⁴⁷ Az újonnan létrejövő állam magában foglalt minden szláv államot, amely korábban az Osztrák-Magyar Monarchiához tartozott, kivéve Triesztet, a szlovén tengerpartot, Isztriát és Rijekát és a Dalmácia azon részeit, amelyet az olasz csapatok foglaltak el azt követően, hogy hadat üzentek Ausztria-Magyarországnak.⁴⁸

Tulajdonképpen mindez elkerülhetetlen következménye volt a korábbi jelentős belföldi és külföldi politikai tényezőknek. Az Osztrák-Magyar Monarchia fenntarthatatlansága a jövőre nézve már a felbomlást megelőzően teljesen nyilvánvalóvá vált, hiszen a monarchia teljes rendezetlenség állapotát mutatta. A kormányzat passzív volt, a Nemzeti Tanács egyre inkább függetlenedett, és egyre inkább az új helyzet tényleges képviselőjévé vált, amely mindössze politikai jóváhagyást igényelt. Amint 1918. november 25-ére összehívták Novi Sadra az országgyűlést, a Vajdaság is kinyilatkoztatta a Szerb Királysághoz való csatlakozását.

2. Az állam- és kormányforma

Elsőként a Zágrábban üléselő parlamenti összehívása volt a horvát állam, majd a szerb-horvát-szlovén állam feladata (amelynek a későbbiekben a horvát állam is a részévé vált), mégis úgy, hogy az

⁴⁶ A manifesztumot elutasító nyilatkozatot 1918. október 29-én hirdették ki, mely rögzítette, hogy a pártok együttesen felhatalmazták a Nemzeti Tanácsot, hogy meghatározza a nemzeti politika irányát, és keresse meg a szerb-horvát-szlovén egyesülés etnográfiai megvalósulási lehetőségeit. Engelsfeld: i.m. 271. o.

⁴⁷ Čulinović: 76. o.

⁴⁸ Ezeket a területeket nem találhatjuk meg az új államalakulaton belül, hiszen olasz fennhatóság alatt álltak a katonai okkupáció következtében.

államformáról és az állam belső felépítéséről szóló lényeges döntéseket a későbbiekben összehívandó alkotmányozó nemzetgyűlés fogja meghozni.⁴⁹ Ráadásul, ugyanezen ülés alkalmával elfogadták Dr. Ante Pavelic javaslatát is arról, hogy az állami főhatalmat a Nemzeti Tanácsra⁵⁰ ruházzák át, amely ez által az SCS államának legfőbb állami szervévé válik.⁵¹ Mivel a Nemzeti Tanács csak igen nehézkesen lett volna képes minden közigazgatási problémát gyorsan és hatékonyan megoldani, rábízta a „monarchia délszláv államainak kormányzati teendőit” az elnökségére,⁵² tudniillik az SCS Nemzeti Tanácsának elnökségére. Ily módon az SCS Nemzeti Tanácsa elnökségének vezetője egyben az SCS állama legfőbb végrehajtó szervének vezetőjévé is vált.⁵³

A Nemzeti Tanács elnöksége egy elnökből, két alelnökből és néhány miniszterből állt, akik közvetítő szerepet tölthettek be az SCS Nemzeti Tanácsa és az egyes regionális kormányzatok között.⁵⁴

Habár a Nemzeti Tanács elnöksége független döntéshozó szerv volt, amely konkrét nemzeti problémákban hozott döntéseket, eleinte a Nemzeti Tanács Központi Bizottságának álláspontját képviselte, amelyet az ülései alkalmával fogalmazott meg. A Nemzeti Tanács elnökségének kötelezettségei a következőkre terjedtek ki: jogerős szabályzatok kibocsátására, a legfőbb hadvezetésre és az amnesztia jogának gyakorlására, a regionális kormányzatok kinevezésére, magasabb szintű állami tisztségek létrehozására és betöltésére, egy-egy tartomány régi jogszabályainak módosítására (mindez azonban csak az illető tartomány miniszterelnökének ellenjegyzésével volt érvényes), továbbá az SCS állama bel- és külpolitikájának vitelére.

⁴⁹ F. Šišić: Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914-1919. Matica Hrvatska, Zagreb 1920. 195-196. o.

⁵⁰ Lásd B. Krizman: Osnivanje Narodnog vijeća SHS. vol. 1-4 Historijski zbornik (1954) 23-32. o.

⁵¹ Engelsfeld: 272. o.

⁵² „Az SCS államának végrehajtó hatalmát, amely a korábbi dualista monarchia szláv területeit foglalta magába (szláv államok, Háromegy Királyság, Bosznia-Hercegovina és Vajdaság), Zágráb fővárossal, az SCS Nemzeti Tanácsának »igazgatósága« kezébe került.” Lásd M. Kovač: Rađanje Kraljevine SHS u svjetlu francuske politike. vol. 1 Časopis za suvremenu povijest 2003. 149. o.

⁵³ I. Beuc: Povijest institucije državne vlasti u Hrvatskoj (1527-1945). Arhiv Hrvatske, Zagreb 1969. 324. o.

⁵⁴ Hasonlóképpen voltak miniszterek Horvátország, Dalmácia, Szlovénia és Bosznia számára, Bácska, Baranya és Bánát nem rendelkeztett tartományi kormánnyal.

Az SCS Nemzeti Tanácsának elnöksége, mint az SCS államának kormánya egységesen foglalkozott az egyes minisztériumok ügyeivel a Nemzeti Tanács Központi Bizottságának felhatalmazása alapján. Ily módon betöltötte az SCS kormányának a szerepét is, de a feladat- és hatásköre nem oszlott meg minisztériumok szerint, kivéve mégis a hadügyek intézését, melyet a Nemzetvédelmi Minisztériumra bízta. A tengerészeti ügyeket a tengerészeti bizottságra bízta, a diplomáciai ügyeket pedig a Jugoszláv Bizottságra bízta, kivéve azokat, amelyeket maga az Elnökség intézett.⁵⁵

Az SCS Nemzeti Tanácsa a hatáskörébe tartozó ügyeken túlmenően, az SCS Nemzeti Tanácsának kormánya intézkedett továbbá olyan „közös ügyekben” is, mint a külügyek, a hadügyek, a pénzügyek, az „agitációs és propaganda ügyek”, beleértve a sajtóügyeket is.⁵⁶ Az SCS Nemzeti Tanácsának kormánya minden más ügyet a tartományi kormányzatokra delegált, tudniillik az egyes tartományok (Szlovénia, Horvátország és Szlavónia Rijekával és Isztriával együtt, Dalmácia, valamint Bosznia-Hercegovina) szerveinek egyéni biztosaira. A beligazgatással, vallással és közoktatással, valamint az igazságszolgáltatással kapcsolatos ügyek intézése mellett a tartományi kormányok feleltek továbbá a kereskedelemmel, kézművességgel és iparral, vasúti közlekedéssel, postai, távírdai és telefonhálózattal, pénzügyekkel, élelem és nemzetgazdasági (mezőgazdaság és állattartás) kapcsolatos ügyek intézéséért is. A biztosok, akik egy-egy meghatározott minisztériumi osztály élén álltak, a Bizalmi Tanácsot alkották, tudniillik a tartományi kormányt, és ők az SCS államának kormánya által lettek kijelölve az adott tisztségre, annak a tartománynak a Nemzeti Tanácsa javaslata alapján, ahová a megbízásuk szólt. A tartományi kormány a minisztertanácsi ülései alkalmával közös álláspontot alakított ki az egyes minisztériumi osztályok számára mindazokban az ügyekben, amelyek az egész tartományt érintették.⁵⁷ Ugyancsak az SCS kormány jelölte ki az egyes tartományi kormányok élén álló kormányfőt (Horvátországban a bánt) aki vezette a tartományi kormányok minisztertanácsi üléseit. A kormányfők terjesztették be az egyes törvényjavaslatokat is az SCS

⁵⁵ Beuc: i.m. 324. o. Az említett részlegek az SCS Nemzeti Tanácsának szövetségi minisztériumai voltak. Mellettük létezett még a propaganda és szervezésügyi szekció, a sajtó szekció és a pénzügyi részleg.

⁵⁶ Ugyanezekkel a közös ügyekkel rendelkezett Ausztria és Magyarország az 1867. évi kiegyezés alapján.

⁵⁷ Az SCS Nemzeti Tanácsának levéltárából, Horvát Állami Levéltár, Zágráb.

állama kormányának jóváhagyásával. Élhettek továbbá az kisebb tisztségek betöltésének jogával, kivéve a biztosokat, akik arra voltak hivatottak, hogy intézzék a legfontosabb hivatali feladatokat, és az SCS állama kormányának jóváhagyásával és utasításából alkossanak fontos szabályokat.⁵⁸ A tartományi kormányok a Nemzeti Tanácsnak alárendelten működtek, és neki is feleltek, emiatt minden lényeges döntésüket illetően ki kellett kérniük az SCS Nemzeti Tanácsának a jóváhagyását. Ezért, a tartományi kormányoknak ténylegesen csak olyan ügyekre terjedt ki a hatásköre, amelyekre nézve a Nemzeti Tanács diktatórikus elveinek kivitelezése érdekében felhatalmazta őket.⁵⁹ Az elnöki iroda, a hírközlési iroda, a tartományi kincstár, és a sajtóiroda képezték a tartományi kormány végrehajtó egységének fiókintézteit a biztosságok mellett.

Az SCS államának helyzete létrejöttét követően egyre inkább forradalmivá vált a földdel kapcsolatos alapkérdések megoldatlansága miatt, melyet az uralkodó réteg a képességek és eszközök hiányában képtelennek látszott orvosolni.⁶⁰ Egyrészt szükséges lett volna a legfontosabb társadalmi problémáknak a megoldására, mint a talajvesztett parasztság lázadásainak kezelésére, másrészt az új állam külpolitikai helyzete sem látszott igazán stabilnak, hiszen számos okból sem az antant, sem az Egyesült Államok nem siettek az SCS állama szuverenitásának elismerésével, és igencsak fenyegető volt a veszély, hogy az olasz kormány érvényt szerez a dalmáciai törekvéseinek az 1915. évi londoni paktum alapján. Attól való félelmükben, hogy a szerb-horvát-szlovén egység nem fog megvalósulni minden olyan területen, ahol ezeknek a nemzeteknek a lakói éltek, a legtöbb politikus abban látta a menekülési utat, hogy szorosabbra fűzik a kapcsolatot a Szerb Királysággal, és kilátásba helyezték a mielőbbi egyesülést. Az SCS politikusainak első lépése az egyesülés érdekében a genfi nyilatkozat elfogadása volt 1918. november 9-én.⁶¹ A konferenciát 1918. november 6-9. között tartották Genfben. A Szerb Királyság elnöke Nikola Pasic

⁵⁸A tartományi kormány szervezetét és hatáskörét az SCS államának idején a tartományi kormány és az SCS Nemzeti Tanácsának zágrábi pénzügyi viszonyai határozták meg. Horvát Állami Levéltár, Zágráb.

⁵⁹ Bár, még ebben az esetben is sokkal szélesebb volt a tartományi kormányzat hatásköre, mint az Osztrák-Magyar Monarchia keretein belül biztosított autonómia idején.

⁶⁰ F. Čulinović: Jugoslavija između dva rata. Historijski institut Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb 1961. 95. o.

⁶¹ Šišić: i.m. 236, 237. o.

tárgyalt itt a jugoszláv unió lehetséges módozatairól a szerb parlamenti ellenzékkel (Draskovic, Marinkovic, Trifkovic) és a zágrábi Nemzeti Tanács küldötteivel (Korosec, Cingri, Zerjav), valamint a Jugoszláv Bizottság képviselőivel (Vasiljevic, Stojanovic és Banjanin). A genfi konferencia két központi jelentőségű kérdésben foglalt állást: 1) az egyesült jugoszláv állam létrejöttében és 2) a jövőbeli alkotmányozó nemzetgyűlés felhatalmazásában arra, hogy az államszervezet alapvető kérdésében végleges döntéseket hozzon (kormányforma, igazgatási szervezet).⁶² Mivel a Nyilatkozat a jövőbeli új jugoszláv állam létrehozását tűzte célul, amelynek államformáját később majd az alkotmányozó nemzetgyűlés fogja meghatározni (ezért a dinasztia kérdését későbbre halasztották), és a Nyilatkozat nem biztosította a szerb politikusok vezető köreinek hegemoniáját, a Nyilatkozat elbukott. Hasonlóképpen a bukás jelképe volt ez a Nyilatkozat Nikola Pasic számára is, nemcsak azért mert hatályon kívül helyezte a korábbi korfui nyilatkozatot, hanem mert a kettős, szövetségi alkotmány talaján állt, amelyet ő csapnivaló eshetőségnek tartott, és mélyen felháborodott rajta.⁶³ Zágráb viselkedése ugyancsak jelentős volt, hiszen a Nemzeti Tanács többsége ugyancsak ellenezte a Nyilatkozatot. A genfi konferencia felszínre hozott jó néhány, a jugoszláv politikusok közötti ellentétet. Mivel a kísérlet kudarcba fulladt, Zágráb és Belgrád kénytelen volt egymással közvetlen tárgyalásokba bocsátkozni.

Az első kísérletet, amely felgyorsította az egyesülés előkészületeit Belgráddal, az volt, hogy Dalmácia és Bosznia-Hercegovina Nemzeti Tanácsa javaslatot tett, ezáltal nyomást gyakorolva a vezetésre, egy egyoldalú egyesülési törvény megalkotására, késedelem esetére. A Szerb Királyság vezető rétegének néhány tagja (Duke Misic) és többen a Nemzeti Tanács tagjai közül (különösen Svetozar Pribicevic és a koalíció más tagjai) ugyancsak kiálltak a javaslat mielőbbi megvalósítása mellett. A döntést, hogy unióra lépjenek Szerbiával a Karagyorgyevics dinasztia uralkodása alatt 1918. november 24-én hirdették ki, amikor a Nemzeti Tanács Központi Bizottsága egy 28 tagú bizottságot állított ki ellátva őket utasítással,⁶⁴ hogy menjenek Belgrádba, és tárgyaljanak a Szerb Királysággal való egyesülésről.

⁶² AZ SCS Nemzeti Tanácsának elnöksége csak 1918. november 16-án értesült a genfi tárgyalás eredményeiről szerb forrásokból. Lásd: B. Krizman: Hrvatska u prvom svjetskom ratu. Globus, Zagreb 1989. 341. o.

⁶³ Kovač: i.m. 159. o.

⁶⁴ Čulinović: i.m. 89, 90. o.

Stjepan Radic volt az egyetlen, aki ellenszegült az utasításnak, mert kifogásolta a módot, ahogyan a döntéshozatal megtörtént (igazságtalanul), és ezért megtagadta, hogy Belgrádba utazzon.⁶⁵ Végül 1928. november 27-én a Nemzeti Tanács delegációja elutazott Belgrádba, és már másnap megkezdték az egyesülésről szóló tárgyalásokat.

A szerb és a horvát „oligarchia” közötti megállapodásnak az SCS állam és a Szerb Királyság egyesüléséről és a jugoszláv állam megalakulásának ünnepélyes kihirdetésére 1918. december 1-én került sor. Az egyesülést rögzítő december 1-ei törvény nemcsak a SCS államának és a Szerb Királyságnak az egyesülését jelentette, hanem annak a kinyilvánítását is, hogy az újonnan létrejövő állam államformája monarchia, központosított államszervezettel. A Régens nyilatkozata szerint, a december 1-ei törvény alapján az új állam elnevezése: „Szerb-Horvát-Szlovén Királyság” és annak kormánya az egész „egyesült anyaországot” képviseli, aki együttműködik és felelős a nemzeti törvényhozás szervének.⁶⁶ Ezzel a törvénnyel egyidejűleg az SCS Nemzeti Tanácsának szuverén hatalomgyakorló funkciója megszűnt a korábbi Ausztria-Magyarország területén, és a legfőbb hatalmat Sándor Régens vette át. Ez a törvény rögzítette azt is, hogy a végrehajtó és tartományi szervek mindaddig megmaradnak a funkcióikban, ameddig az új alkotmány elfogadásra nem kerül, azzal a feltétellel, hogy az „állam kormányának”, azaz a belgrádi központi kormánynak joga van ellenőrizni a működésüket, és ezek az autonóm tartományi szervek is felelősek az autonóm tartományi törvényhozó szervnek.⁶⁷ Habár a törvény által meghatározott autonóm képviselői szervek nem voltak megfelelőek, ami a tartományi autonómia megerősödéséhez vezetett. Ennek következtében a korábbi SCS állama néhány tartományának kormánya már 1919 januárjának elején benyújtotta a lemondását, és új tartományi kormányok alakultak helyette, amelyek már nem foglalták magukba a nemzetvédelmi, pénzügyi, vasúti és közlekedési, kereskedelmi, ipari és élelmiszerügyi biztosságokat. Ezek az ügyek a továbbiakban a belgrádi központi kormány minisztériumainak közvetlen

⁶⁵ „Még mindig nem késő! Ne rohanj fejvesztve.” Lásd: I. Mužić: Stjepan Radić u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca. Nakladni zavod Matice hrvatske, Zagreb 1990. 285. o. és T. Macan: Povijest hrvatskog naroda. Nakladni zavod Matice hrvatske, Zagreb 1992. 448. o.

⁶⁶ Šišić: i.m. 280-283. o.

⁶⁷ Beuc: i.m. 331. o.

irányítása alá tartoztak. A tartományi kormányok élén az elnök állt, aki Horvátország esetében a bán volt.⁶⁸ A tartományi kormányok mindazoknak az ügyeknek az ellátására voltak hivatottak, amelyek az Osztrák-Magyar Monarchia időszakában is autonóm ügyeknek számítottak, mint a beligazgatás, igazságszolgáltatás, vallás- és közoktatás, nemzetgazdaság és szociálpolitika. Felelőségük azonban az idők során csökkent, és a tartományi kormány nem volt többé a tartomány legmagasabb szintű végrehajtó szerve. Felelős volt a hatáskörébe tartozó tartományi ügyekért a belgrádi központi kormánynak, és a döntései ellen a központi kormány megfelelő minisztériumaihoz lehetett fellebbezni. Képviselők helyett, melyeket megszüntettek, a központi kormány létrehozta a saját fórumait, amelyek olyan rendes és állandó szervekké váltak, amelyek egy-egy tartományért voltak felelősek, és közvetlenül alá voltak rendelve az illetékes minisztériumnak, vagy a belgrádi minisztérium valamely különleges osztályának, aki a tartományért volt felelős.

Az antant és a szerb katonai győzelem elterjesztette a jugoszláv nézeteket Horvátországban ugyanúgy, mint Szerbiában és politikai köreiben, az olasz okkupáció, a sietség és az elhamarkodottság mind olyan tényezők voltak, amelyek a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság megalakulását sietteték, amely ezeknek a tényezőknek a következtében egy olyan állammá vált, amelyet teljes egészében a szerb politikai és katonai csoportok uraltak. Igaz, Belgrád soha nem tudta megvalósítani a „teljes asszimilációs” törekvéseit, mert Zágráb soha nem vált olyan vonzóvá, mint korábban Budapest vagy Bécs. Paradoxon, hogy Szerbia kulturális és ipari alsóbbrendűsége, továbbá a többnyire Belgrád érdekeit előtérbe helyező új politikai és jogi keretek, amelyek inkább voltak demokratikusak, mint a korábbi Osztrák-Magyar Monarchia szervezete, tette lehetővé a horvát nemzeti mozgalom megnyilvánulását, amely „kiteljesítette a század végére annak a horvát nemzeti konszolidációnak a folyamatát, amely a századelőn az illír felkelőkkel kezdődött el.”⁶⁹

⁶⁸ Beuc: i.m. 332. o.

⁶⁹ I. Banac: *The National Question in Yugoslavia: Origins, History, Politics*. Ithaca-Londreas, Cornell University Press 1984. 227. o.

Nikol Žiha*
Marko Petrak**
Béli Gábor***

Corpus Iuris Civilis és Corpus Iuris Hungarici

A római jog hatása a magyar és a horvát jogra

I. Bevezető megjegyzések

A tradicionális, más szóval 1848 előtti magyar és horvát jog nem volt mentes a római és egyéb jogok hatásától. A keresztény királyság megszervezése szorosan egybefonódott a keresztény egyház megszervezésével. Ennek következtében mind a magyar, mind a horvát jogintézmények megjelölésére a latin terminológia volt használatban, hiszen a latin nyelvű okiratok már a kezdetektől a római jogi és a kánonjogi terminológiát használták. Tették ezt mindannak ellenére, hogy az egyes szokásjogi intézmények jogi lényege alig vagy egyáltalán nem felelt meg a latin terminológia mögött rejtőző idegenjogi jogintézménynek. Mindez azonban nem vezetett a kánonjog – vagy azon keresztül a római jog – általánossá válásához. Némi egybeesést a kánonjoggal és a római joggal ki lehet mutatni, de egyik sem volt döntő jelentőségű hatással a magyar és a horvát jog által kifejlesztett jogintézményekre. A tradicionális magyar és horvát (nemesi) magánjogban többek között azért sem mutatható ki jogi transzfer, mert Werbőczy Tripartituma (1514) olyan erős joggyakorlat formáló hatással bíró műnek bizonyult, hogy ellehetetlenített minden jogátvétel jellegű kísérletet. A magyar jogrendszerben 1848 előtt csak egyetlen idegenjogi hatás mutatható ki, mégpedig a büntetőjog területén. A recepció ez esetben szokásjogi jellegű volt, hiszen az alsóbb fokú bíróságok kezdték el használni a büntető gyakorlatban – a magyar jogi szokások részeként – III. Ferdinánd Alsó-Ausztria számára kiadott 1656. évi büntetőkódexének latinra fordított változatát többnyire azért, mert az 1696-ban bekerült az élő magyar jogot összefoglaló *Corpus Iuris Hungarici*-be.

* Nikol Žiha, mag. iur., tanársegéd, Római jogi Tanszék, Eszék, nikolz@pravos.hr

** Prof. dr. sc. Marko Petrak, egyetemi tanár, Római jogi Tanszék, Zágráb, marko.petrak@pravo.hr

*** Dr. Béli Gábor, PhD, egyetemi docens, Jogtörténeti Tanszék, Pécs, beli.gabor@ajk.pte.hu

A magánjog területén kimutatható azonban, hogy a magyar bírósági gyakorlat és a jogelmélet 1848 után – a feudális viszonyok felszámolásának köszönhetően és annak következtében, hogy a kísérletek egy modern nemzeti polgári törvénykönyv megalkotására sorozatosan sikertelennek bizonyultak – fokozatosan a *ius commune*-hoz nyúlt, és recipiálta a római jogot, mint szubszidiárius jogforrást. Bizonyos horvátországi területeken, pontosabban Međimurje és Baranya területén, a Werbőczy 1514-es Tripartitumán alapuló magyar magánjog együtt a *Corpus Juris*ba tartozó többi jogforrással továbbra is megmaradt a gyakorlatban, még az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlását követően is. A két világháború közötti horvát jogelmélet is támogatta a *ius commune* használatba vételét a magyar magánjog szubszidiárius jogforrásaként. Ily módon például a jogelmélet kifejezetten hangsúlyozza, hogy „[...] ott ahol nincsen pozitív jogi szabályozás, tétovázás nélkül a *ius commune* elveit, illetve a pandekta jogot kell alkalmazni, mivel ez képezte az Osztrák Polgári Törvénykönyv és a [...] magyar magánjog alapját is”. A helyzet a magyar magánjog jogforráskénti használatát illetően nem változott Horvátországban egészen 1941. április 6-ig, addig a napig, míg a második világháború el nem érte Horvátország területét is. Az előbb említett tények figyelembe vételével a tanulmány második részének a célja a *ius commune*, mint jogforrás jelentőségének és szerepének vizsgálata Horvátország azon területein, amelyek a korábbiakban a magyar jog területéhez tartoztak egészen 1941-ig, és ennek a napjainkban is még érezhető fontosságát.

II. A római jog és más idegen jogok hatása a magyar és a horvát jogra 1848 előtt

A tradicionális, vagyis az 1848 előtti magyar jog nem mentes idegen jogi hatásoktól. A keresztény királyság létrejötte a „latin” egyház megszervezésével kapcsolódott össze. Ennek következtében a magyar jog intézményeit, akár tételes jogi szabályokban jelentek meg, akár a szokásjogként hivatkozták és fejtették ki egyes elemeit, az a latin jogi terminológia felhasználásával történt. Ez azonban nem járt együtt a kánonjog és ezen keresztül a római jog érvényesülésével, és ha kánonjogi, római jogi hatások vagy egyezőségek ki is mutathatók, ezek a magyar jog, egészen pontosan a nemesi jog kifejlődött alapintézményeit érdemben nem befolyásolták, legfeljebb csak felszíni jelenségekként illeszkedtek a jogrendszer egyes elemeihez.

A tradicionális magyar jog intézményi alapját a nemesi tulajdon sajátos rendszere adja. Ennek gyökerei az első királyi dekrétumokra vezetnek vissza. Szent István I. dekrétuma 6. fejezete a tulajdonos rendelkezési jogát biztosította („[...] *unusquisque habeat facultatem sua dividendi, tribuendi uxori, filiis, filiabus atque parentibus sive ecclesiae, nec post eius obitum quis hoc destruere audeat*”), majd ugyanennek a dekrétumnak az özvegyekről és árvákról szóló 26. fejezete az özvegy nő hasznélvezete kapcsán rögzítette a törvényes öröklés rendjét, hogy tudniillik (a szabad tulajdonos) örökhagyó után gyermeke (leменői), azok hiányában oldalági rokonai, ha pedig ilyenek nem volnának, a király örököl (*si autem vidua sine prole remanserit et se innuptam in sua viduitate permanere promiserit, volumus, ut potestatem habeat omnium bonorum suorum et quidquid velit inde facere, faciat. Post obitum autem eius eadem bona ad suos redeant parentis mariti, si parentes habet, sin autem, rex sit heres*).¹ Azután Szent István II. dekrétumának 2. fejezete az I. dekrétum 6. fejezetében meghatározott rendelkezési jogot az adományos vagyona is kiterjesztette („[...] *unusquisque priorum simul et donorum regis dominetur, dum vivit, [...] ac post eius vitam filii simili dominio succedat*”).²

E szabályok érvényesülését a XII. századtól fennmaradt, a származás és méltóság szerint előkelők, a Szent László nevéhez fűződő dekrétumokban felbukkanó jogállás-jelöléssel, *nobiles* által tett végrendeletei, elidegenítései igazolják, és teszik egyúttal lehetővé a Szent István által alkotott szabályok pontosabb értelmezését is.³ A tulajdonos rendelkezési joga nem jelentett modern értelemben vett szabad rendelkezést sem élők közt, sem halál esetére. Azt egyrészt a rokonok joga, másrészt a királyi jog (*jus regium*) korlátozta. Szent István dekrétumai tehát a rendelkezést a saját vagyon (*sua proprium*) és az adományos vagyon (*donum*) tekintetében, mint a tulajdon megragadható, lényegi elemét emelték ki, és ekként írták körül magát a tulajdont.

¹ The laws of the medieval Kingdom of Hungary I. Decreta regni mediaevalis Hungariae I. 1000-1301. Transl. and ed. by János M. Bak, György Bónis, James Ross Sweeney with an essay on previous editions by Andor Csizmadia) Idyllwild, California, MCMXCIX = DRMH 3., 6. o.

² DRMH 9.

³ A keletkezés helyes sorrendjében: Szent László ún. III. (első fele) 12., ún. II. 11., ún. I. 41. DRMH 19., 11., 59.

II. András 1222. évi aranybullája ezt a *nobilist* illető tulajdonjogot *servintes regis* tekintetében is elismerte („*Si quis serviens sine filio decesserit, quartam partem possessionis filia obtineat, de residuo, sicut ipse volverit, disponat. Et si morte preventus disponere non poruerit, propinqui sui, qui eum magis contingunt, obtineant. Et si nullum penitus generationem habuerit, rex obtinebit*”).⁴ Ennek értelmezése körül mind a mai napig vita folyik. A magyarázók jellemzően kifejezetten öröklési szabályként próbálták és próbálják az ellentétes tényállásokat rejtő szövegből a szabad rendelkezés elismerésének nyilvánvaló voltát igazolni.⁵ Ezzel szemben az 1222:4. artikulus Szent István tárgyalt határozatainak értelmében a *serviens regis* rendelkezési jogát kívánta deklarálni.⁶

A valamikori előkelők közül azok, akik a világi méltóságviselő elitet adó és meghatározó úri nemzetségek szűk csoportjától, a báróktól leszakadtak, a XIII. század második felétől a *serviens regis* jogállásúakkal együtt az egységesülő (voltaképpen már rendi értelemben definiálható) nemességgé szerveződtek. Ezek a nemesek („*nobiles regni [...], qui servientes regales dicitur*”) 1267-ben, Esztergomban tartott gyűlésükön kérelmeik sorában a rendelkezési jogot a rokonok jogának érvényesülése mellett határozták meg. Jóllehet ez hadjárat alkalmával elhalt nemes esetére vonatkozott, mégis általánosan érvényű elvet fogalmazott meg („*[...] si aliquis ex nobilibus non habens in exercitu mortuus fuerit, possessiones ipsius quocumque modo acquisite ad manus regias non devolvatur, sed cognato vel generationi decedentis in exercitu cedere debeant, ita videlicet, quod possessiones ipsius hereditarie generationi sue remaneant, emtie vero vel acquisite, cuicumque in vita sua conferre voluerit, relinquuntur*”).⁷ Amikor I. Lajos 1351-ben átírta, és megerősítette II. András 1222. évi dekrétumát, az esztergomi kérelmeket megerősítő dekrétum rendelkezéseivel egyező

⁴ DRMH 32.

⁵ Bónis György: Magyar Jogtörténet II. Kolozsvár 1942. 197. o.; Bónis György: Középkori jogunk elemei. Budapest 1972. 94-95. o.; Degré Alajos: Magyar alkotmány- és jogtörténet. In: Béli Gábor (szerk.) Pécs 2010. 160. o.; Eckhart Ferenc: Magyar alkotmány- és jogtörténet. Budapest 2000. 303.o.; Holub József: A leánynegyedről. Különlenyomat a TURUL XLII. évf., Budapest 1928. 6. o.; Illés József: A törvényes öröklés rendje az Árpádok korában. Budapest 1904. 23. o., Murarik Antal: Az ősiség alapintézményének eredete. Budapest 1938. 108-109. o.

⁶ Béli Gábor: A nemesek négy bírója. A szolgabírók működésének első korszaka 1268-1351. Budapest – Pécs 2008. 28-32. o.

⁷ DRMH 41.

értelemben törölte abból a szabad tulajdont körülíró archaikus, addigra értelmét veszített, mára minden korlátozástól mentes, szabad rendelkezésnek felfogott elemét, és rögzítette a szokásjognak megfelelően a nemzetség (a rokonság) tulajdonosi rendelkezést korlátozó jogát, az ősiség elvét („[...] *videlicet nobiles homines sine herede decedentes possint et queant ecclesiis vel aliis, quibus volunt, in vita et in morte dare vel legare, possessiones eorum vendere vel alienare, ymo ad ista facienda nullam penitus habeant facultatem, sed in fratres, proximos et generationes ipsorum possessiones eorundem de jure et legitime, pure et simpliciter absque contradictione aliquali devolvantur [...]*”).⁸

A tulajdonossal szemben a rokonok joga mindig érvényre jutott. A tulajdonos apa és törvényes házasságból született fiai egy sorban álltak, vagyis a családi, öröklött vagyonban (*bona hereditaria*) atya és fiai tulajdonostársak voltak. Atya és fiai osztatlan vagyonszövetségében az atyának csak annyi többletjogosítványa volt, hogy a maga és fiai javára kezelte a családi vagyont, illetve még életében kijelölhette abból fiai osztályrészét.⁹ A családi vagyonból az atya fiai hozzájárulása nélkül nem idegeníthetett el. Ha pedig azoknak nem volt még nyilatkozattételi képességük, azaz nem töltötték be a törvényes kort (*legitima aetas*), csak úgy idegeníthetett el, ha az nem csorbította a fiak vagyoni érdekeit, ha ezzel a családi vagyon nem károsodott, nem csökkent. Az osztatlanságot megszüntető osztály (*divisio*) az öröklés rendjén történt, amivel a megosztott atyafiak (*fratres condivisionales*) vagyoni igénye nem szűnt meg egymás osztályrészén az osztály után sem. A tulajdonost megkínálási kötelezettség (*praemonitio*) terhelte a vele osztozott atyafiakkal szemben.¹⁰ A keresztény királyság létrejöttét megelőző idők (a nemzetségi korszak) szabad nagycsaládi közösségéből levezethető nemesi családban, a férfi rokonoknak a közös ős által kijelölt jog- és vérvközfiségében (*communio juris et sanguinis*), amely gyakorta harmad, olykor negyed ízű osztozatlanul együttbirtokló rokonokat is magába foglalt, az öröklés rendjét a leszármazói közösségen belüli egyenlőség elvei határozták meg. Az örökhagyó atya után fiai egyenlő

⁸ Bónis G. – Bácskai V.: *Decreta regni Hungariae. Gestze und Verordnungen Ungarns 1301-1457*. Akadémiai Kiadó, Budapest 1976. 130. o.

⁹ Béli Gábor: A vagyonszövetség különös módja az Árpádkorban. In Kokovai Szabina – Pohánka Éva (szerk.): *Ünnepi Tanulmányok Móró Mária Anna tiszteletére*. Pécs 2009. 40-44. o.

¹⁰ Béli Gábor: *Magyar jogtörténet. A tradicionális jog*. Budapest – Pécs 1999. 72. o.

hányadban örökölték, úgy, hogy az egy sorban álló örökösök közül kiesett (elhalt) helyébe leszármazói léptek, és ugyancsak egyenlő hányadban részesedtek ennek örökrészében. Ha pedig lemenő örökösök nem voltak, az oldalági rokonok következtek, úgy, hogy a közelebbi rokon a távolabbiakat kizárva örökölt, azzal, hogy ha két vagy több egy sorban álló rokon jött szóba örökösként, közülük ténylegesen az örökölt, illetve azok örökölték szintén egyenlő hányadban, aki az örökhagyóval, vagy annak ősével később osztozott, illetve akik később osztoztak, vagyis akik az örökhagyóval, vagy annak ősével tovább tartottak fenn osztatlanlanságot.¹¹

A nemesi tulajdon és öröklés intézményei köré kiépült nemesi jogrendszer a XIV. század második felében már országos joggá, az ország szokásjogává vált. Az 1351. december 11-i dekrétum 11. és 12. fejezetének rendelkezései révén e kiteljesedő nemesi szokásjog *de jure* általános érvényt is nyert azzal, hogy a Dráva és Száva közt lakó, valamint a pozsegi és valkói nemesek addigi terheit eltörölték, vagyis a magyarországiakkal szemben fennálló különbséget felszámolták („[...] *universi veri nobiles intra terminos regni nostri constituti, etiam in tenentibus ducalibus sub inclusione terminorum ipsius regni nostri existentes sub una et eadem libertate gratulentur*”, és „[...] *ab omni exactione aliarum quarumlibet collectarum hactenus persolvi consuetarum exempti penitus, tamquam ceteri regni nostri nobiles aliarum partium, immunes habeantur*”).¹²

Az ország (nemesi) szokásjogának kiépülése sajátos fogalmi rendszer kitermelődésével járt együtt. Például a római jogból ismert *possessio* egyrészt az ingatlan, a *praedium, terra, fundus* szinonimája volt, de egyúttal a római joggal egyezően jelentette a birtok tényét, általában a birtoklás jogát, valamint a földtulajdont is, ami a római jogi *dominiummal* szemben a rokonok, a szomszédok és a *jus regium* által korlátozott jogot biztosított a tulajdonosnak.¹³ Sajátos módon a

¹¹ Eckhart: i.m. 283.o.; Illés: i.m. 48, 51, 55-57. o.; Béli Gábor: Osztatlanlanság és osztály az Árpádkorban. In: Balogh Elemér, Homoki-Nagy Mária (szerk.): Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica. Tom. LXXIII. Fasc., 1-64, 140-141. o.

¹² Bónis – Bácskai: i.m. 135. o.

¹³ Degré Alajos: A feudális tulajdonjog egyik jellemző vonása. In Mezey Barna (szerk.): Millenniumi Magyar Történelem. Historikusok. Degré Alajos. Válogatott tanulmányok. Budapest 2004. 344-346. o.; Béli: Magyar jogtörténet. A tradicionális jog. 71-73. o.

possessio, mint a birtoklás ténye csak későn, Werbőczynek köszönhetően került be a magyar jogi fogalomrendszerbe („[...] *duplici ratione atque via dominium aliquorum bonorum quis habere. Primo, jure possessorio, dum quis reale pacificumque dominium, tam in fructibus percipiendis, quam etiam servitiis per colonos exhibendis, bonorum aliquorum aperte tenet*”).¹⁴ A régi magyar jogban a *praescriptio* nemcsak az időmúlás, az elévülés, hanem az elbirtoklás megfelelője is volt. A római jogi *usucapio*tól eltérően azonban az, aki elévülési időn túl birtokolta a dolgot, nem szerzett tulajdont, csak különös jogi védelemben részesült, ugyanis a tulajdonos perrel nem érvényesíthette vele szemben jogát, vagyis törvényes úton nem vehette ki az elbirtoklót a dolog birtokából. Harmadik személlyel szemben az elbirtokló viszont csak úgy védhette meg birtokát, ha a királytól új adományt kért hosszas békés birtokára hivatkozva.¹⁵ A *donatio* alatt egyaránt értettek ajándékozást, és a király, a kormányzó, majd a nádor, valamint magános által a szolgálattelvő hűségéért, szolgálataért viszonzásul, valamint a hűség és jövőbeni szolgálatteljesítés elvárásáért történő ingyenes, vagy részben ingyenes ingatlan-tulajdonátruházást („*privilegialis collatio juris possessionarii*”).¹⁶ A *donatio regia*, nem volt más, mint királyi jog fenntartásával történő tulajdon-átruházás. A *jus regium* alapján, ha az adományban az öröklési rend meghatározásával kijelölt jogosultak közül mindenki elhalt, háramlás következett be, az adomány visszaszállt a királyra, illetve a szent koronára. Mivel az adományban rögzített öröklési rend szokás szerint egyezett a lemenők törvényes öröklésének rendjével, az adományos örökösökének belső viszonyában az ősiség szabályai is érvényesültek, következésképpen a *bona donatalia* tekintetében a tulajdonos jogát kettős kötöttség korlátozta. A királyi adomány a XV. század végétől egyben a nemesség megszerzésének eredeti módja, amennyiben nem nemes részesült királyi adományban. A *donatio palatinalis* korlátozott adományozást jelentett, és nem volt hatással a jogállásra, minthogy

¹⁴ Werbőczy István: Tripartitum (Csiky Kálmán 1984-es fordítása) (szerk. Gazdag István) Budapest 1990 (a továbbiakban TRIP I.) 67. 180. o.

¹⁵ Degré: Magyar alkotmány- és jogtörténet. 149-151. o., Béli: Magyar jogtörténet. A tradicionális jog. 70-71.o., Béli Gábor: Die Verjährung (praescriptio) und die Ersitzung (usucapio) im alten ungarischen Recht. In: Mezey Barna (szerk): Rechtsgeschichtliche Vorträge/ Lectures on Legal History 49. Budapest 2007. 3-4. o.

¹⁶ Ignatius Frank: Specimen elaboratum institutionum juris civilis Hungarici. Cassoviae, 1823 (II. De donatione regia) 79. o.; Béli: Magyar jogtörténet. A tradicionális jog. 75. o.

efféle adományban csak nemes részesülhetett. A *donatio privata* a XV. századig fennálló különös tulajdonszerzés. Valamely úr, a néki szolgálattal tartozó lekötelezettjével szemben teljesíthette magánadománnyal tartási és ellátási kötelezettségét, ami az adományosnak minden korlátozástól mentes tulajdont biztosított.¹⁷

Már e néhány kiragadott fogalom is kellőképpen reprezentálja a klasszikus jogi terminológia jelentéstartalma és a magyar jogintézmények közti számos alapvető, illetve lényegi eltérést. Ugyanakkor, ahogy más nyugati keresztény államok esetében is, a kánonjog törvényszerűen hatást gyakorolt több jogintézmény kifejlődésében. Kánonjogi hatás érvényesült a házassági köteléki jogban, a végrendelet alakszerűségét illetően, valamint a női vagyoni jogok tekintetében, de a házassági vagyoni jogi, illetve női öröklési jogi intézmények esetében a kereteket a férfi rokonok, valamint a férj és a férj rokonságának alapvető érdekei és jogai jelölték ki.¹⁸

Már az első magyar jogkönyv, a XIV. század közepén szerkesztett *Ars Notaria*, mely több száz levélmintát tartalmaz különféle variációkban, egy alapjaiban kiforrott országos szokásjogot igazol. A szerkesztő, akit az egyetemen iskolázott Uzsa Jánossal azonosítanak a múlt század végi kutatások eredményei, ha adott jogintézménnyel összefüggésben fontosnak tartotta, magyarázatait kánonjogi ismereteire támaszkodva fűzte hozzá a bemutatott levélmintához. Ezzel együtt a mintákban a korabeli levéladási gyakorlattal összevetve idegen jogból átvett intézmények nem tűnnek fel, és a szerkesztő nem is próbált idegen jogi elemeket beépíteni.¹⁹ Nem mutathatók ki effajta törekvések később sem

¹⁷ Bónis: Magyar Jogtörténet II. 180. o.; Degré: Magyar alkotmány- és jogtörténet. 152-154. o.; Eckhart: Magyar alkotmány- és jogtörténet. 286-287. o.; Béli Gábor: A magánadományozás a XIII. században. In Hamza Gábor – Kajtár István – Zlinszky János (szerk.): Acta Iuridica 123. Tanulmányok Benedek Ferenc tiszteletére. Pécs, 1996. 65. o.; Béli: Magyar jogtörténet. A tradicionális jog. 75, 76, 8., 83. o.

¹⁸ Béli Gábor: Women's Acquisition of Property during the Era of the Arpad Dynasty in Hungary. In Béli Gábor – Herger Csabáné – Peres Zsuzsanna (szerk.): Jogtörténeti tanulmányok X. Pécs 2010. 29, 39-41, 44-46. o.

¹⁹ Bónis: Középkori jogunk elemei. 30-32. o. Az *Ars notaria* egyetlen kiadása: Kovachich, Martinus Georgius: *Formulae sollenes styli in cancellaria, curiaque regum, foris minoribus ac locis credibilibus authenticusque regni Hungariae potissimum practicae ante-Werböczianae a coaevis codicibus manuscriptis collectas I. (1-154): Anonymi ars notarialis formularia sub Ludovico I. rege Hungariae conscripta.* Pesthini, MDCCXCIX

azok részéről, akik itáliai egyetemeken folytatott kánonjogi, római jogi tanulmányaik elvégzése után tértek vissza Magyarországra.

A római jog recepciójára ott került sor, ahol a politikai szétagoltság velejárájaként nem alakultak ki a XV-XVI. századig egységes nemzeti jogok, ahol a partikuláris jogok közti „átjárhatóság” közvetítő, kiegészítő jog alkalmazását tette szükségessé.²⁰ Magyarországon a XV. század végére az ország (nemesi) szokásjogának szétagolódását a *Tripartitum* létrejötte akadályozta meg. A *Tripartitum* alapvetően két célt valósított meg. Egyrészt annak igazolását, hogy alapjogok, és ezekhez kapcsolódva a szabadságaik, következésképpen vagyoni jogaik tekintetében nem áll fenn különbség nemesesek valamint a főpapok és főurak között, („*Per nobiles [...] generaliter universos dominos praelatos, barones, caeterosque magnates, et alios regni hujus proceres intellige, qui [...] una, ejusdemque libertatis praerogativa semper muniuntur*”), másrészt az ország (nemesi) szokásjogának rendszerbe foglalását.²¹

A *Tripartitum* kapcsán a római jog recepciójának felvetése megkerülhetetlen. A legélesebben vita a római jogi hatások kimutatásával összefüggésben akörül bontakozott ki a XIX. század végén és a XX. század első évtizede között, hogy tudniillik a szerkesztő valamely civil jogi munkát, mégpedig egy XIV. században Alsó-Ausztriában keletkezett *Summa legumot* használt volna fel.²² Azon túl, hogy a szerkesztő művét az *Institutiones* mintájára tagolta részekre (*personae, res, actiones*), a *Prologushoz* az *Institutiones* valamely változata és a *Decretum Gratiani* mellett bizonyonnyal *jus civile* alapján szerkesztett *collectiot*, tankönyvet is felhasznált, és ezek alapján „római jogi” elemeket is beépített bevezetőjébe, a bevezetőben tárgyaltaknak nincsenek szerves intézményi összefüggései az ország szokásjogának

²⁰ Szászy István: Werbőczy és a magyar magánjog. In: Balás P. Elemér (kiad.): Werbőczy István. Universitas Francisco-Josephina Kolozsvár. Acta Juridico-politica 2. Kolozsvár 1941. 98-99. o. Illés József: Werbőczy és a Hármaskönyv. Magyar Jogászegylet Könyvtára 22., Budapest 1942. 5.o.

²¹ TRIP I. 9., 74. o.

²² Schiller Bódog: A Hármaskönyv egyik állítólagos főforrásáról. In Szladits Károly (szerk.): Magyar Jogászegyleti Értekezések. 283. sz. XXXVI. kötet, 7. füzet. Budapest 1908. 297-300. o.; Illés József: Bevezetés a magyar jog történetébe. A források története. Budapest 1930. 229-233. o.

rendszerbe foglalt anyagával. A *Prologus* voltaképpen egy történeti elméleti fejtegetéseket tartalmazó díszítmény.²³

A *Tripartitum* magánjogi intézményrendszerében egyedül a gyámság esetén mutatható ki római jogi hatás. Werbőczy azzal, hogy a gyámsági rendszerbe beemelte az atya végrendeleti gyámrendelési jogát, megjegyezve, hogy a XV. században már előfordult, hogy az örökgyógy atya végrendeletben gyermeke, gyermekei számára gyámot rendelt, egy olyan óvatos újítást valósított meg, amellyel a gyámolt jogait kívánta megvédeni a törvényes gyámságot követelő rokonok vagyoni érdekeivel szemben.²⁴

A *Tripartitum* három érdemi részének anyaga elsősorban a nemesi magánjog, ezen belül a dologi és öröklési jogi, valamint az ezekhez kötődő perjogi intézményeket összegzi a kitűzött politikai cél szem előtt tartásával. A *Tripartitum* kötelmi jogi intézményeket csak annyiban érint, amennyiben azok dologi és öröklési jogi alapintézményekkel állnak kapcsolatban. Szerződésekről is csak az ősiségi kötöttségek miatt esik szó az ingatlan elidegenítése, zálogba adása esetében. Büntetőjogi rendelkezések is a nemes személyes szabadságát illetően és deliktum megvalósításának dologi jogi vonatkozásai miatt szerepelnek a *Tripartitum* anyagában.

Miután Werbőczy István 1514-ben elkészült *Tripartitum opus juris consuetudinarii inclyti regni Hungariae* címmel ellátott munkájával, aminek összeállítására 1500 után, de még 1504 előtt kapott királyi megbízást, az országgyűlés kiküldött, csak köznemesekből álló bizottsága megvizsgálta, és megállapította, hogy abban a törvények és jóváhagyott szokások „*recto ordine*” és „*debito modo*” szerepelnek. Ezután felkérték a királyt, hogy az ország írásba foglalt jogait („*jura regni scripta*”) erősítse meg, és pecsétje alatt küldje szét minden megyébe (1514:63. tc.). A szentesítés azonban elmaradt a főurak pártjának időközbeni hatalomra kerülésének következtében.²⁵

Miután Werbőczy 1517-ben Bécsben kiadatta a *Tripartitumot*, azt 1545-ben, 1561-ben újabb bécsi kiadások követték. Magyarul hiányosan és

²³ Béli Gábor: Degré Alajos és a régi gyámsági jog. In: Molnár András (szerk): Levéltáros elődeink. Degré Alajos és Szabó Béla munkássága. Zalaegerszeg 2006. 33-34. o.

²⁴ Degré Alajos: A magyar gyámsági jog kialakulása a dualizmus korának gyámsági kódexéig. In Kovács Kálmán (szerk): Jogtörténeti Értekezések 8. Budapest 1977. 11-14. o., Béli: Degré Alajos és a régi gyámsági jog. 35-38. o.

²⁵ Illés: Bevezetés a magyar jog történetébe. 200-202. o.

kivonatos fordításban először Debrecenben jelent meg a mű 1565-ben. Újabb, magyar nyelvű változata Kolozsváron látott napvilágot 1571-ben, majd ugyanitt a következő évben latinul is kiadták. Az 1572-es, ugyancsak bécsi kiadást 1574-ben Nedelicen (Nedelišće) nyomtatott horvát („szlovén”) nyelvű követte.²⁶ E korai majd a számos további kiadásoknak köszönhetően a *Tripartitum* megőrizte az ország szokásjogát, és átmentette a török hódoltság utáni időkre.

Már az első kiadás után 10 évvel felmerült az ország dekrétumainak, majd az 1548:21. tc. határozatával az ország jogának (*jura regni*) átvizsgálása, és a törvényi rendelkezésnek megfelelően létre is jött egy bizottság, melynek tagjai Gregorináci Pál zágrábi, Újlaki Ferenc győri püspökök (utóbbi, mint helytartó), Mérei Mihály személynök, Szarvaskendi Sibrik Gergely királyi tanácsos, Kamarai Tamás alországbíró, Pókateleki Zombor János királyi ügyek igazgatója, valamint Bodenarius Márton bécsi jogtanár, *doctor utriusque juris* voltak. Munkálkodásuk eredményeképpen 1553-ban elkészült egy tervezet a *Tripartitum* felhasználásával. A javaslat Werbőczy operátumától annyiban tért el, hogy a *Tripartitum* első részét megosztotta: személyi jogra, valamint nemesi magánjogra, és 94 új cikkel egészítette ki. Ez a négy részből *Quadripartitum* néven ismertté vált joganyag az alapul szolgáló mű érdemében csak jelentéktelen módosításokat eszközölt. Átvizsgálása évtizedekig húzódott. A XVII. század elején még szóba került revíziója, majd feledésbe merült, végül anyagát 1798-ban Zágrábban, magánhasználatra publikálták.²⁷

A török kiűzése után az 1715:24. tc. ismét határozott a törvények javításának dolgáról, és ennek érdekében bizottság kiküldéséről határozott. A kiküldöttek 1719-ben egy olyan tervvel álltak elő, mely már címében is utalt az alapul szolgáló joganyagra, „*Novum Tripartitum consuetudinarii inclyti regni Hungariae*”. A javaslat jobbra a *Tripartitum* első részét dolgozta át az egyes címeket az újabb törvények rendelkezéseivel kipótolva, de érdemben nem sokat változtatott annak

²⁶ Csekey István: A *Tripartitum* bibliográfiája. In Balás P. Elemér (kiad): Werbőczy István. Universitas Francisco-Josephina Kolozsvár. Acta Juridico-politica 2., Kolozsvár 1941. 157-187.o.

²⁷ Illés: Bevezetés a magyar jog történetébe. 265-271. o.; Illés: Werbőczy és a Hármaskönyv. 6. o.

anyagán, így a *Novum Tripartitum* is elbukott. Ezt követően a *Tripartitum* megreformálására további kísérletet már nem tettek.²⁸

A *Tripartitum* szokásjogi rendszerén nem ütöttek rést sem a III. Károly alatt hozott, sem a későbbi törvények, ezzel együtt idegen jogi hatások sem tudtak hatást gyakorolni a magyar magánjogra. Csupán egy idegen eredetű intézmény ágyazódott be, a hitbizomány (*fideicommissum*), melynek alapítását a főurak számára az 1687:9. tc., nemesek számára pedig az 1723:50. tc. tette lehetővé, megjegyezve, hogy már az első törvényi rendelkezést megelőzően is volt példa hitbizomány engedélyezésére.²⁹

A *Tripartitum* meghatározó szerepét és jelentőségét mutatja, hogy az első „*Corpus Juris Hungarici*” címmel 1696-ban kiadott joganyaggyűjtemény, „törvénytár” élére került. A közzevető Szentiványi Márton a *Tripartitum* 1628. évi bécsi kiadását használta fel, mely Sámbo

²⁸ Réti Illés Elemér: A büntetőjog kodifikációjának első kísérletei Magyarországon. Kollonics javaslata és a *Novum Tripartitum*. In: Bogsch Árpád (szerk.): Angyal-szeminárium kiadványai 2. Budapest 1916. 33-36. o.

²⁹ Degré: Magyar alkotmány- és jogtörténet. 161-162. o.; Peres Zsuzsanna: A magyarországi hitbizományok 16. századi gyökere. In: Jogtörténeti Tanulmányok VIII., Pécs 2005. 389-405. o.; Peres Zsuzsanna: A családi hitbizomány intézményének megjelenése Magyarországon. In: Mezey Barna – Révész T. Mihály (szerk.): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére. Budapest 2006. 415-429. o.; Peres Zsuzsanna: „Sei es ihm ein Pokal für seine Heldentat gegeben...” (Die Belohnung von Miklós Pálffy während des Türkenkrieges) In Herger Csabáné – Korsósne Delacasse Krisztina – Szekeres Róbert (Hrsg): Recht ohne Grenzen. Festschrift zum 15. Jubileum der Zusammenarbeit der Grazer und Pécsi Rechtshistoriker. A Pécsi Tudományegyetem Jogtörténeti Tanszékének kiadványai 10. Pécs 2007. 83-108. o.; Peres Zsuzsanna: Kötött öröklési rendnek alávetett birtokok jogi természete Magyarországon a 17-18. században (a Pálffy – család birtokai tükrében) In: Pohánka Éva – Kokovai Szabina (szerk): Tanulmánykötet Móró Mária Anna tiszteletére. Pécs 2009. 232-245. o.; Peres Zsuzsanna: The right of disposal referring to the acquired noble properties in the period after the battle of Mohács (1526) in Hungary. In Béli Gábor – Herger Csabáné – Peres Zsuzsanna (szerk.): Jogtörténeti Tanulmányok X. Pécs 2010. 167-187. o.; Peres Zsuzsanna: Legal transfer of Spanish regulatory enactments referring *fideicommissum* to the Hungarian Law of Successions. In Laura Beck Varela – Pablo Gutierrez Vega – Alberto Spinosa (eds.): 3rd Yearbook Young Legal History. München 2009. 349-364. o.; Peres Zsuzsanna: Österreichisch-ungarische Beziehungen der Aristokratie und ihre rechtlichen Wechselwirkungen. In Béli Gábor – Duchonová Diana – Fundárková Anna – Kajtár István – Peres Zsuzsanna (szerk.): Institutions of Legal History with special regard to Legal Culture and History. Bratislava – Pécs 2011. 345-361. o.

második, ugyancsak Bécsben, 1581-ben napvilágot látott közlésének javított változata volt.

Az első „*Corpus Iuris Hungarici*”-nek a Telegdi Miklós pécsi és a Mosóczi Zakariás nyitrai püspökök által szerkesztett, Nagyszombatban 1584-ben *Decreta, constitutiones, et articuli regnum inelyti Regni Hungariae ab anno Domini millesimo trigesimo quinto ab annum sesquimillesimum octogesimum tertium publicis comitiis edita* címmel kiadott művet tekinthetjük, amely az Ilosvay-féle kézirat anyagának felhasználásával és kibővítésével tartalmazta a honi törvényeket.³⁰

Szentiványi-féle 1696. évi „*Corpus Iuris Hungarici*” a dekrétumok és a Tripartitum mellett több toldalékot is magába foglalt. Ezek közé között szerepelt, címlapján 1697-es évszámmal, az a III. Ferdinánd által Alsó-Ausztria számára 1656-ban kiadott „*Neue peinliche Landgerichtsordnung*”, amit Kollonich Lipót esztergomi érsek fordítottatott latinra, és adatott ki 1687-ben Nagyszombatban „*Forma processus iudicii criminalis seu praxis Criminalis*” címmel, hogy azt, mint alkalmasat a bíróságok zsinórmértékül kövessék a büntető igazságszolgáltatásban. Mivel a Szentiványi *Corpus Iuris Hungarici*-jét „*Forma processus iudicii criminalis, seu praxis criminalis. Serenissimo regi apostolico Hungariae Josepho I. dicata, sumptibus eminentissimi principis cardinalis a Kollonicz*” címlappal ajánlotta, majd amikor később, III. Károly alatt „különkiadásban” is közzétették ezt a büntető eljárási és anyagi jogot felölelő kódexet, hozzácsatolva az 1723. évi törvénycikkeket is, a leggyakoribb „*Praxis Criminalis*” jelölés mellett a XVIII. század első felében, röviden csak „*Kollonichiana*” vagy „*Praxis Criminalis Kolonicziana*”, emellett *Josephina*”, „*Praxis Criminalis Josephina*”, valamint „*Praxis Criminalis Carolina*” megnevezéssel hivatkozták az eljárt bíróságok.³¹

³⁰ Wenzel Gusztáv: A magyar és erdélyi magánjog rendszere. Buda 1863. 24-26. o.; Illés: Bevezetés a magyar jog történetébe. 272-275. o.

³¹ Réti: A büntetőjog kodifikációjának első kísérletei Magyarországon. 7-8. o., Béli Gábor – Kajtár István: Österreichische Strafrecht in Ungarn: Die „Praxis Criminalis” von 1687. Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte 16. Jahrg. 1994/4. 325-328. o.; Béli Gábor: Der Einfluss des deutschen Rechts auf die ungarische Strafpraxis. Die Rolle des Corpus Iuris Hungarici in der ungrischen Starfrechtsprechung zwischen dem Anfang des XVIII. und der Mitte des XIX. Jahrhunderts. In Günter Jerouschek – Hinrich Rüping – Barna Mezey (Hrsg.): Strafverfolgung und Staatsraison. Deutsch-ungarische Beiträge zur Strafrechtsgeschichte. Rothenburger Gespräche zur Strafrechtsgeschichte. Band 6. Giessen 2009. 103-107. o.

Kollonich hiába szorgalmazta a *Praxis Criminalis* átvételét, azt a nemesek nem voltak hajlandók az országgyűlési tárgyak közé felvenni, mert előjogaikkal összeegyeztethetetlennek nyilvánították. Ugyanakkor arra megfelelően tartották, hogy nem nemesek bűnügyeiben alkalmazzák a honi szabályok mellett. Mivel a *Corpus Juris Hungarici* csatolt részeként könnyen hozzáférhető volt a *Praxis Criminalis*, a vármegyei törvényszékeken és úriszékeken a XVIII. század első évtizedétől használatba vették. Ennek következtében a kódex szokásjogi recepciója a XVIII. század közepére általános érvénnyel végbement.

A *Praxis Criminalis* befogadása a nemes és nem nemes közti különbségeket tovább mélyítette, tekintettel arra, hogy tényállás szerint azonos deliktum, például az emberölés megvalósítása nemes esetében az ország szokásjoga alapján vagyoni büntetéssel fenyegetett *delictum privatum*-nak minősülhetett, ezzel szemben a nem nemes *crimen* megvalósítása miatt akár a legsúlyosabb büntetéssel bűnhődött.

Az 1848 előtti magyar jogot a legerőteljesebb idegen jogi hatás a *Praxis Criminalis* átvételével érte, míg az ország (nemesi) szokásjogának a *Tripartitum*on épülő rendszere az idegen jog érvényesülését a nemesség politikai érdekeinek megfelelően megakadályozta. Ennek a XV-XVI. századi viszonyokat konzerváló, a társadalmi átalakulást ellehetetlenítő, ezzel együtt a nemességet gazdasági, hatalmi pozíciójában a XIX. századig átmentő jogrendszernek a lebontásához a nemesi reformmozgalom kibontakozására volt szükség.

III. A római magánjog hatása *ius commune* formájában az 1848 utáni magyar és horvát jogra

Habár a magyar jog hosszú évszázadokig ellenállt a római jog mélyebb átvételének,³² a magyar bírósági gyakorlat és jogelmélet a XIX. század második felétől kezdve – a feudális viszonyok felszámolásának és a modern polgári törvénykönyv megalkotásának sikertelensége okán³³ –

³² A római jog recepciójával szembeni ellenállás kapcsán lásd: I. Zajtay: Sur le rôle du droit romain dans l'évolution du droit hongrois. In: L'Europa e il diritto romano. Studi in memoria di Paolo Koschaker. Vol. II. Giuffré, Milano 1954. 183. és köv. o.; György Bónis: Einflüsse des römischen Rechts in Ungarn. In: *Ius romanum medii aevi*. Pars V. 10. Mediolani 1964. 1. és köv. o., 111 és köv. o.; Földi András: Living Institutions of Roman Law in Hungarian Civil Law. *Helikon* 28 (1988) 364 és köv. o.

³³ A magyar magánjog 19 század végi és 20. század eleji kodifikációja, kísérletek, javaslatok és tervezetek kapcsán lásd János Zlinszky: Die historische Rechtsschule und die Gestaltung des ungarischen Privatrechts im 19. Jahrhundert. In *Studia in*

fokozatosan a szubszidiárius jog szintjére emelte a római jogot *ius commune* formájában.³⁴

Az előbb említettek vonatkozásában mindenképp azt kell megemlíteni, hogy a Werbőczy 1514-es *Tripartitumán*, továbbá a magyar jog egészét felölelő *Corpus Iuris Hungarici* részét képező jogforrásokon alapuló magyar magánjog hatályos jog volt a mai Horvát Köztársaság bizonyos területein, Međimurjeben és Baranyában egészen a második világháborúig. A szocialista Jugoszlávia alatt meghirdetett „egységes jog”³⁵ jogi-politikai elv kimondását követően is a magyar magánjog bizonyos egyedi részeit és intézményeit továbbra is, mint szubszidiárius jogot alkalmazták Horvátország területein egészen a Horvát Köztársaság 1991-es kikiáltásáig. A horvát függetlenséget követően a bírósági gyakorlat továbbra is szubszidiárius jogként alkalmazta a magyar magánjog bizonyos szabályait (például az ingatlan-nyilvántartásra vonatkozó szabályozást).³⁶ Eme szabályok napjainkbeli használatának alapját az „1941. április 6-a előtt kibocsátott jogszabályok alkalmazására vonatkozó törvény” (*Zakon o načinu primjene pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. godine*) (továbbiakban ZNPP) képezi, amely 1991. december 31-én lépett hatályba. A ZNPP szabályainak megfelelően, azok a jogszabályok, amelyek 1941. április 6-án (azon a napon, amikor a második világháború elérte Horvátországot, a jogfolytonosság megszakadását előidézve az elfoglalt területeken) voltak hatályban, továbbra is alkalmazandóak a Horvát Köztársaság területén, azokban az esetekben, amikor a pozitív jognak

honorem Velimirii Pólay septuagenarii. Acta universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica, Tomus XXXIII., Fasciculus 1-31. 1985. 433. és köv. o. Vö. Ernst Heymann: Das ungarische Privatrecht und der Rechtsausgleich mit Ungarn. Tübingen 1917. 9. és köv. o.; Gábor Hamza: Die Entwicklung des Privatrechts auf römischrechtlicher Grundlage unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsentwicklung in Deutschland, Österreich, der Schweiz und Ungarn. Budapest 2002. 135. és köv. o.

³⁴ A *ius commune* magyar magánjogban szubszidiárius jogként való elfogadásának kapcsán lásd Gábor Hamza: Sviluppo del diritto privato ungherese e il diritto romano. in: *Iuris vincula. Studi in onore di M. Talamanca*. Napoli 2001. 357. és köv. o. Vö. Heymann: i.m. 12. és köv. o.; Földi: i.m. 366. és köv. o.; Hamza: Die Entwicklung des Privatrechts ... 134 és köv. o.

³⁵ Az „egységes jog” elve kapcsán lásd *Gradansko pravo u Hrvatskoj i kontinentalno-europski pravni krug*. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 43 (1993) 358. és köv. o.

³⁶ Lásd Tatjana Josipović In Nikola Gavella et al.: *Hrvatsko gradanskopravno uređenje i kontinentalnoeuropski pravni krug*. Zagreb 1994. 130. n. 354.

nincsenek szabályai, feltéve, hogy az alkalmazandó jogszabályok összhangban vannak a horvát alkotmány rendelkezéseivel. A ZNPP ezeknek az 1941. április 6-án meglévő szabályoknak a továbbalkalmazásával tulajdonképpen a Horvát Köztársaság jogrendszerében meglévő szabályozatlan lyukakat kívánta betömni (például nincs saját, egységes polgári törvénykönyv).³⁷

A tanulmány témáját illetően, mindenképpen megjegyzendő, hogy a jusztiniánuszi *Digesta* (D. 50,17) utolsó könyve *De diversis regulis iuris antiqui* címmel a *Corpus Juris Hungarici* részét képezte. Kétségtől ez a rész képezi a jusztiniánuszi kodifikáció legfontosabb részét, hiszen 211, a római jogtudósoktól származó, rövid fragmentumot tartalmaz *regulae* címmel, összefoglalva azokat a római jogelveket, amelyeken a későbbi európai magánjogi rendszerek jelentős része alapul.³⁸

A *Digesta* előbb említett címét a *Corpus Juris Hungarici* 1581-es első, *Iohannes Sambucus* (János Zsámboki)³⁹ által készített kiadása is tartalmazta, és ily módon a benne foglалható jogi szabályok pozitív joggá váltak a Magyar-Horvát Királyság területén egyaránt. A *Digesta* 50,17 később is a magyar magánjog integráns részét képezte,⁴⁰ és ezáltal elsődleges jogforrásként szolgált azokon a horvát területeken, amelyek a II. világháborút megelőzően a magyar jogterülethez tartoztak, mint Međimurje, Baranya. Ezért véleményünk szerint még mindig úgy kell ezekre az elvekre tekinteni – figyelembe véve a fent említett „egységes jog” elméletet – mint lehetséges szubszidiárius jogra a Horvát Köztársaság területén, a ZNPP szabályainak értelmében.

Mindezek vonatkozásában különösen érdekes megjegyezni, hogy a Horvát Köztársaság Legfelsőbb Bírósága – a horvát függetlenség kikiáltását követően – az ítéleteinek indoklásában kifejezetten hivatkozott bizonyos regulákra, amelyeket a jusztiniánuszi *Digesta* fent említett könyve tartalmazott, mint például *quod ab initio vitiosum est*,

³⁷ A ZNPP kapcsán lásd Gavella et al.: i.m. 170. és köv. o.

³⁸ A *De diversis regulis antiqui* struktúrája, tartalma és jelentősége az európai jogi tradíciókra lásd egészben: Peter Stein: The Digest Title. *De diversis regulis iuris antiqui* and the General Principles of Law. In A. Newman (ed.): Essays in Jurisprudence in Honor of Roscoe Pound. Indianapolis, New York 1962. 1. és köv. o.

³⁹ Lásd Mihály Mora: Über den Unterricht des römischen Rechtes in Ungarn in den letzten hundert Jahren. *Revue internationale des droit de l'antiquité* (RIDA) 11 (1964) 413. o.; Hamza: Die Entwicklung des Privatrechts ... 133. o.

⁴⁰ Vö. Mihajlo Lanović: *Privatno pravo Tripartita*. Zagreb 1929. 96. o.

non potest tractu temporis conualescere (D. 50,17,29),⁴¹ *nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse haberet* (D. 50,17, 54)⁴² vagy *res iudicata pro veritate accipitur* (D. 50,17,207),⁴³ amely egyértelműen bizonyítja, hogy a kérdéses jogi normákat, mint jelentős normatív tartalmú szabályt fogadta el és alkalmazta a horvát bírósági gyakorlat. Mindazonáltal a *Digesta* 50,17 elemzésének célja arra a tényre rámutatni, hogy a horvát bírói gyakorlat minden bizonnyal továbblépett, hiszen az előbb említett címben található jogi normákat, nemcsak mint magyarázatot lehet alkalmazni a bírósági ítéletek indoklásában, hanem a jusztiniánuszi *Corpus Iuris Civilis* ezen részét – a *Corpus Iuris Hungarici*-n keresztül, a ZNPP értelmében – akár pozitív jogi szabályozásként is lehet tekinteni a Horvát Köztársaság területén.

Véleményünk szerint a római magánjog alkalmazásának lehetősége *ius commune* formájában a mai horvát jogrendszerben – tekintve a tényt, hogy a magyar magánjogi szabályok voltak hatályban a horvát területeken 1941. április 6-át megelőzően, és ezek a szabályok még mindig lehetséges szubszidiárius jogként szolgálnak – nemcsak a *Digesta* 50,17 alkalmazására vonatkozik, hanem a *Corpus Iuris Civilis* szabályainak sokkal szélesebb körű alkalmazhatóságát is jelenti egyben. Mint az látható, a *Digesta* 50,17 a magyar magánjog rendszerében elsődleges jogi normát jelentett. Mint az már korábban is említésre került, a magyar bírói gyakorlat és tudomány a XIX. század második felétől fokozatosan szubszidiárius jog szintjére emelte a római magánjogot tartalmazó *ius commune*-t. A két világháború közötti horvát jogtudomány szintén azon az állásponton volt, hogy a *ius commune* mintegy szubszidiárius jogforrása a magyar magánjognak, és mindezekre tekintettel megfontolandónak tartották a *Corpus Iuris Civilis* szabályainak alkalmazását a mai Horvát Köztársaság területén. Ily módon, például, I. Milić kifejezetten hangsúlyozza „*A Survey of Hungarian Private Law in comparison with the Austrian Civil Code*” című munkájának legelején, hogy ahol „[...] nincs pozitív jogi szabályozás, a *ius commune* elveit, illetve a pandekta jogot kell alkalmazni minden kétséget kizáróan, mivel ez mind az Osztrák Polgári Törvénykönyvnek, mind a [...] magyar magánjognak az alapját

⁴¹ I Kž 545/1991-3; a kérdéses szabályra vonatkozóan lásd M. Petrak: *Traditio iuridica*. Vol. 1. Zagreb 2010. 116. o.

⁴² II Rev 26/1993-2; Rev 2749/1993-2; Rev 1822/1993-2; cf. U-III-1107/1994.

⁴³ Rev 1396/1993-2; Revt-80/02-2.

képezte”.⁴⁴ A magyar magánjog, mint jogforrás használatának körülményei nem változtak egészen 1941. április 6-ig.

Az előző levezetésen alapulva, hangsúlyozható, hogy a *ius commune* szabályait – a *Corpus Juris Hungarici*-n keresztül és a ZNPP szabályainak megfelelően – a mai Horvát Köztársaság jogrendszerében, jogforrásként, két különböző „csatornán” keresztül lehetne használni. Először is, tekintve, hogy a *Digesta* 50,17 1941. április 6-án a magyar jogterülethez tartozó horvát területeken elsődleges jogforrásnak minősült, és a *Digesta* előbb említett címében található jogelvek még mindig alkalmazandók a Horvát Köztársaság területén – a ZNPP szabályai értelmében – és ezt a horvát Legfelsőbb Bíróság is ítélezési gyakorlata is megerősíti. Másodszor, mivel a ZNPP nem tesz különbséget az 1941. április 6-án hatályban lévő jogszabályok között elsődleges és másodlagos jogforrások szempontjából, és abból is következően, hogy a római jog *ius commune* formájában a horvát területeknek magyar jogterülethez tartozó részén a magánjog szubszidiárius jogforrását képezte, megállapítható, hogy a *ius commune* a maga teljességében is a mai horvát jognak potenciális jogforrását képezhetné. Mivel a második „csatorna” sokkal kiterjedtebb értelmezésű, mint az első, sőt teljesen magába is foglalja az első érvelést, meg kell állapítani, hogy minden, a *ius commune*-hoz tartozó szabályt – és nem csak a *Digesta* 50,17-ben található jogi normákat – kell a mai horvát jog forrásának tekinteni a ZNPP által meghatározott szabályok értelmében.

Ebben az értelemben, érdekességgként megjegyezhető, hogy a Horvát Köztársaság az egyetlen olyan állam, ahol még mindig alkalmazható a *Corpus Juris Hungarici*, hiszen az abba tartozó jogszabályokat már régen hatályon kívül helyezték mind Magyarországon, mind Szlovákiában a második világháború követően elfogadott polgári törvénykönyvek.⁴⁵

⁴⁴ Idézve Ivo Milić: Pregled madžarskog privatnog prava u poredjenju sa austrijskim građanskim zakonikom. Subotica 1921. 1. o.; Ivo Milić (1881-1957) életéről és munkáiról: a római jog, nemzetközi magánjog és polgári eljárásjog professzora a szabadkai és a zágrábi jogi karokon, lásd Magdalena Apostolova Maršavelski: Rimsko i pandektno pravo na Pravnom fakultetu u Zagrebu. 2 Pravni fakultet u Zagrebu 1996. 237. o.

⁴⁵ Magyarországon a polgári törvénykönyvet 1959, míg Csehszlovákiában 1950-ben fogadta el az országgyűlés. Vö. Hamza: Die Entwicklung des Privatrechts ... 139, 184. o.

Az elvégzett vizsgálat alapján úgy tűnik, hogy elegendő érv támasztja alá azt a tényt, hogy a *ius commune* szabályai a ZNPP rendelkezéseinek értelmében a mai horvát magánjog forrását képezheti. Alkalmazása lehetséges, mivelhogy a *ius commune* szubszidiárius jogforrásnak minősült a magyar jogterülethez tartozó horvát területeken 1941. április 6-át megelőzően. Habár, a *ius commune* szabályai formálisan csak szubszidiárius jogforrásnak minősülnek, tartalmukat tekintve alapvető jelentőséggel bírnak a mai jogrendszerre nézve is, mivel ezeknek a normák foglalják magukba túlnyomó részben azokat az alapvető jogelveket, amelyek az egyes, legfontosabb jogintézmények alapulnak.⁴⁶ Ily módon, a *ius commune* szabályainak szubszidiárius jogként való alkalmazása a bírói gyakorlatban és a jogtudományban jelentős mértékben hozzájárulna a jelenlegi jogi szabályozás megfelelő értelmezéséhez és alkalmazásához. A joggyakorlat is közvetlenül alkalmazhatná a *ius commune*-ban található jogelveket, egy sokkal szélesebb és határozottabb kiterjesztésben, nem úgy mint ez idáig, hogy azok csupán csak a joghézagok befoltozására szolgálnának.⁴⁷

Abból a tényből következően, hogy a latin nyelvű maximákban megfogalmazott *ius commune* normák tulajdonképpen az európai jogi tradíció és kultúra lényegi elemeit tartalmazzák a legtömörebb tradicionális meghatározás formájában, a legutolsó kérdés, ami felmerül, hogy ezeknek a kiterjesztő értelmű alkalmazása mennyiben szolgálja a nemzeti jogrendszerek európaizálódását? Az európai bírósági szervek legutóbbi részletes elemzéseiben a *ius commune* alkalmazásával kapcsolatban megfogalmazódik, hogy mind azokban az esetekben, amikor a joghézagokat kell kitölteni az európai jogrendben, mind akkor, amikor egy sokkal pontosabb értelmezésre van szükség bizonyos fennálló jogi normák tekintetében, különösen ajánlott azoknak a *ius commune* tradícióihoz tartozó normáknak a szisztematikus alkalmazása, amelyek általános jogelvként közősek valamennyi európai ország nemzeti jogrendjében, amelyek együtt alkalmazva a különböző

⁴⁶ Így például a *superficies solo credit* elve, mint a mai horvát tulajdonjog egyik alapelve, rendkívül fontos majdnem az összes mai tulajdonjogi jogintézmény szabályozása kapcsán, még azokban a jogrendszerekben is, amelyek nem a római jogi tradíción alapulnak (pl. *condominium* közös tulajdon, telekkönyvek stb.).

⁴⁷ A *ius commune* normáinak jelentőségéről, amelyek a jog általános alapelveit képezik, lásd általában a 2. lábjegyzetben említett irodalmat. A. Wacke: *Sprichwörtliche Prinzipien und europäische Rechtsangleichung*, *Orbis iuris romani*. 5 (1999) 174. és köv. o.; Janez Kranjc: *Latinski pravni reki*. Ljubljana 1998. 5. o.

jogszabályokkal tulajdonképpen az európai jogterület harmonizációját és/vagy egyesítését is szolgálnák.⁴⁸ Sőt, meg kell említeni azt is, hogy a már híres „Európai szerződési jog alapelvei” című (a legjelentősebb jelenlegi projekt a magánjog európaizációja kapcsán) munka egyes szerzői megállapították a részletes elemzéseik során, hogy a kérdéses alapelvek tulajdonképpen lényegüket tekintve nem mások, mint a tradicionális *ius commune* normáknak az újrafogalmazott változatai.⁴⁹ Figyelembe véve az összes korábban említett tényt, a *ius commune* normáinak szélesebb körű alkalmazása a nemzeti bírói gyakorlatban, nemcsak az európai jogi tradíciók rejtett kincsei iránt érzett nosztalgikus megnyilvánulás lenne, hanem egy hosszú távú kreatív törekvés a jelenlegi jogrendszerek európaizációjára, támaszkodva a közös jogi kultúra olyan stabil alapjaira, mint a *Corpus Iuris Civilis* and *Corpus Iuris Hungarici*.

⁴⁸ Így például a következő elveket alkalmazzák: *alterum non laedere; audiatur et altera pars; dolo petit qui petit quod statim redditurum est; ne bis in idem; nemo auditur propriam turpitudinem allegans; nemo censetur ignorare legem; non contra factum proprium; nulla poena sine culpa; nulla poena sine lege; nullum crimen sine lege; pacta sunt servanda; patere legem quam fecisti; venire contra factum proprium; vim vi repellere licet*. Lásd Rolf Knütel: *Ius commune* und Römisches Recht vor Gerichten der Europäischen Union. Juristische Schulung, Heft 9, 1996. 768. és köv. o.; Johannes Michael Rainer: Il Diritto romano nelle sentenze delle Corti europee. In D. Castellano (a cura di): *L'anima europea dell'Europa*. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2002.; Francisco Andrés Santos: Epistemological Value of Roman Legal Rules in European and Comparative Law. 3 *European Review of Private Law* (2004) 347. és köv. o., amely írások az egyes olyan esetekre szólnak tartalmaznak további elemzéseket, ahol a *ius commune* normákat alkalmazta az európai bíróság a gyakorlatában. Vö. továbbá Wacke: i.m. 174. és köv. o., aki különösen hangsúlyozza a latin jogi regulák és jogelveket, amelyek a magánjog európaizációjának megalapozását szolgálják.

⁴⁹ Lásd Reinhard Zimmermann: *Ius Commune* and the Principles of European Contract Law: Contemporary Renewal of an Old Idea. In Hector L. MacQueen – Reinhard Zimmermann (eds.): *European Contract Law: Scots and South African Perspectives*. Edinburgh 2006. 1. és köv. o.

EU jog

Dunja Duić*
Tunjica Petrašević**
Szalayné Sándor Erzsébet***

Az Európai Külügyi Szolgálat

I. Bevezetés

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése változásokat hozott a külpolitika alakításáért felelős valamennyi intézmény számára: az Európai Tanács, az Európai Bizottság, az Európai Unió Tanácsa és a főképviselő számára egyaránt. Az egyik legjelentősebb változás az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) létrehozása.

Az Európai Külügyi Szolgálatot a 2009. december 1-jén hatályba lépő Lisszaboni Szerződés hozta létre. A szolgálat szervezeti felépítéséről és működéséről a főképviselő javaslata alapján a Tanács döntött 2010. június 26-i határozatában, miután konzultált az Európai Parlamenttel és a Bizottság is egyetértett a javaslattal. A szolgálat végül szimbolikus jelentőségű napon, 2010. december 1-jén, egy évvel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően kezdte meg működését. Az EKSZ együttműködik a tagállamok diplomáciai szolgálataival, személyzete a Tanács és a Bizottság tisztviselőiből, valamint a tagállamok diplomáciai szolgálata által kijelölt személyekből áll. Az EKSZ végleges formájában rendkívül komplex, sui generis jellegű szolgálatnak tekinthető.

Jelen tanulmány öt részre tagolódik. Az első rész áttekinti azokat az eseményeket, amelyek az EKSZ felállításához vezettek. A második rész a szerződés azon főbb rendelkezéseit veszi számba, amelyek a szolgálat működésére vonatkoznak. A harmadik rész bemutatja az EKSZ felállításának és kiépítésének folyamatát. A negyedik rész a szolgálat szervezeti felépítését elemzi. A tanulmány utolsó szerkezeti egysége az EKSZ lehetséges jövőbeli hatásaival foglalkozik, továbbá elemzi a szolgálat tevékenységében érintett intézmények szerepét.

A szolgálat felépítésének elemzése és értékelése során bemutatjuk, hogy az EKSZ az EU külügyi tevékenységének összhangját és egységességét várhatóan milyen mértékig fogja javítani. Jelen tanulmány számos

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

** Dr.sc. Tunjica Petrašević, PhD, tanársegéd, Alkotmányjogi Tanszék, Eszék, tpetrase@pravos.hr

*** Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet, dr. habil., igazgató, Európa Központ, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, Nemzetközi- és Európajogi Tanszék, Pécs, sandor.erzsebet@ajk.pte.hu

kérdésre kíván választ adni. Egységesebbé teszi-e az EKSZ létrehozása az EU külkapcsolatait? Miként fogja a régi és az új diplomáciai szolgálat egybehangolni külügyi szakpolitikáját? Választ ad-e a szolgálat létrehozása Kissinger történelmi kérdésére: „Kit kell felhívnom, ha Európával szeretnék beszélni?”

II. Háttér

A közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) kialakításában az első lépést a Maastrichti Szerződés jelentette, amely az Unió második pillérévé tette a KKBP-t. A KKBP létrehozásakor a tagállamok vonakodtak a külügyek terén fennálló hatásköreikből túl sokat átadni az Unió intézményeinek, így a második pillérben a kormányközi módszer érvényesült. A Maastricht utáni években az Unió felismerte, hogy a KKBP-t hatékonyabbá, rugalmasabbá és koherensebbé kell tenni.

Az Amszterdami Szerződés a rugalmasság növelése érdekében számos újítást vezetett be, mint például a „konstruktív tartózkodás”¹ intézményét. A Nizzai Szerződés a „megerősített együttműködés” bevezetésével kívánta még hatékonyabbá tenni a KKBP-t. Sajnos azonban mindezen „kozmetikai” változtatások sem voltak képesek hatékonyabbá és rugalmasabbá tenni a KKBP-t. Az Uniónak külső kapcsolataiban nem volt „közös” hangja, és a külügyek terén nem valósult meg az összhang. Mire az Európai Konvent megkezdte munkáját, a külügyekben megnyilvánuló koherencia kérdése rendkívüli jelentőségre tett szert.

Az Európai Külügyi Szolgálat az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződésben jelent meg.² A Konventhez benyújtott egyik javaslat szerint a szolgálat a Bizottság szerves részét képezte volna, munkájához a felhatalmazást a Tanács adta volna, a Bizottság hatáskörének sérelme

¹ A konstruktív tartózkodás lehetővé teszi egy tagállam számára, hogy a Tanácsban tartózkodjon a szavazástól a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) keretében anélkül, hogy megakadályozna egy egyébként egyhangú döntést.

² Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés III-296. cikk: Megbízatásának ellátása során az Unió külügyminiszterét európai külügyi szolgálat segíti. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll. Az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését a Tanács európai határozatban állapítja meg. A Tanács az Unió külügyminiszterének javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határozza.

nélkül.³ Számos hasonló javaslat született, de egyik sem nyerte el valamennyi tagállam egyetértését. Mindezt a külügyek közösségivé tételére tett kísérletnek tekintették, és így az EKSZ a KKBP főképviselője, a Bizottság és a tagállamok kezében maradt, míg zajlottak az EKSZ-re vonatkozó előkészítő munkálatok.⁴

Az Alkotmányos Szerződést elutasító francia és holland népszavazást követően 2007 decemberében írták alá a Lisszaboni Szerződést az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. Az EKSZ a Szerződés V. címébe került, melynek címe: „Az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezések és a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezések”.⁵

Az Alkotmányos Szerződés és a Lisszaboni Szerződés a külkapcsolatokra vonatkozóan alapvetően azonos rendelkezést tartalmaz. Mindössze a névváltozás emelhető ki, az „Unió külügyminisztere” elnevezést felváltotta az „Unió Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviselője” kifejezés. A változtatás célja egyértelműen az volt, hogy eloszlassa a tagállamok azon félelmét, hogy elveszítik szuverenitásukat és nemzeti befolyásukat a külügyek terén, amely pedig éppen ellentétes a KKBP koherensebbé tételére tett erőfeszítésekkel.

III. Az Európai Külügyi Szolgálat a Szerződésben

Az Európai Külügyi Szolgálat jogi alapját a Lisszaboni Szerződés által módosított, az Európai Unióról szóló szerződés 27. cikk (3) bekezdése és 21. cikk (3) bekezdése jelenti.

A 27. cikk (3) bekezdése leszögezi: [m]egbízatásának ellátása során a főképviselőt európai külügyi szolgálat segíti. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok

³ Giuliano Amato, Elmar Brok és Andrew Duff javaslata: Declaration on the Creation of a European External Action Service. <http://europeanconvention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/873/Art%20III%20225a%20Amato%20EN.pdf> (2011.09.10.)

⁴ S. Duke: The European Commission: Inside and Out – Administering EU Foreign Policy after Lisbon: The case of the EEAS. European Institute of Public Administration 2008. 4. o.

⁵ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, 2007. december 13.

által kirendelt személyzetből áll. Az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg. A Tanács a főképviselő javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határoz.⁶ Ez a cikk jelenti az EKSZ szervezeti felépítéséről és működéséről hozott tanácsi határozat jogi alapját, továbbá az EKSZ feladatává teszi a főképviselő segítségét megbízatása ellátása során. A 27. cikkről szóló nyilatkozat előírta, hogy az EKSZ a Lisszaboni Szerződés aláírását követően közvetlenül beindulhat, nem szükséges megvárni a Szerződés ratifikációját vagy életbe lépését.⁷

A 21. cikk (3) bekezdése az Unió kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy külső tevékenységeinek különböző területei egymással, illetve az egyéb uniós politikákkal összhangban legyenek. Hangsúlyozza, hogy a Tanács és a Bizottság – az Unió Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviselőjének közreműködésével – felelősek ennek az összhangnak a biztosításáért és e célból együttműködnek egymással.⁸

Egy hónappal a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt az Európai Tanács iránymutatást fogadott el az EKSZ-ről, elfogadva az elnökségnek az Európai Külügyi Szolgálatról készített jelentését. Az EKSZ-ről szóló jelentés kiemelte, hogy az EKSZ olyan szervezeti jogállással kell, hogy rendelkezzen, amely tükrözi és támogatja az uniós rendszeren belüli egyedülálló szerepét és funkcióit. Az EKSZ-nek sui generis jellegű, a Bizottságtól és a Tanács Főtitkárságától elkülönülten működő szolgálatnak kell lennie. Az igazgatási költségvetés és az alkalmazottak igazgatása tekintetében önállóan kell lennie.⁹ Az Európai Tanács felkérte a majdani főképviselőt, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően a lehető leghamarabb nyújtson be az EKSZ szervezeti felépítésére és működésére vonatkozó javaslatot, hogy azt a Tanács legkésőbb 2010. április végéig elfogadhassa.¹⁰

⁶ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, 2007. december 13. 27. cikk (3) bek.

⁷ Nyilatkozat az Európai Unióról szóló szerződés 27. cikkéről

⁸ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, 2007. december 13. 21. cikk (3) bek.

⁹ Az elnökség jelentése az Európai Tanácsnak az európai külügyi szolgálatról, 2009. október 23.

¹⁰ Elnökségi következtetések, Brüsszeli Európai Tanács, 2009. október 29-30.

IV. A szolgálat létrehozása és fejlődése

2010. március 25-én küldte el a Tanácsnak a Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviseelő az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) szervezetének és működésének megállapításáról szóló tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatát. A javaslat tisztázta az EKSZ struktúrájának kérdését. Az EKSZ 6 igazgatóságból fog állni, mindegyikben több száz tisztviselő dolgozik majd egy-egy főigazgató vezetésével. A tervek szerint több mint 7000 tisztviselőt alkalmaznak majd a nemzeti követségeket felváltó több száz delegációban. Az EKSZ sui generis jellegű szolgálat lesz, mely munkáját mind a Bizottságtól, mind a Tanácstól elkülönülve végzi. Célja az összhang és az együttműködés biztosítása az EU külkapcsolataiban.¹¹

A tervezetkészítés folyamatát segítette a főképviseelő, a Bizottsággal és a tagállamokkal együttműködve, amelyek már elfogadták az októberi elnökségi jelentést. A Szerződés egyértelműen rögzíti, hogy az EKSZ-t a Bizottság és a Tanács hozza létre, míg a Parlamenttel csak konzultálnak.¹² A javaslatot az Európai Parlament azonnal elutasította, mert hiányolta a politikai kontrollt, és 2010. március 28-án kiadta az Európai Külügyi Szolgálatra (EKSZ) vonatkozó saját javaslatát egy úgynevezett „non-paper”-ben. A Parlament minden hatalmát latba vetve próbálta meg érvényesíteni befolyását a szolgálat létrehozásában. A Parlament érdekében az állt, hogy a szolgálat jobban kötődjön a Bizottsághoz, hogy így nagyobb ellenőrzést gyakorolhasson, még akkor is, ha ez a kormányközi jelleget erősíti. A Parlament amellett állt ki, hogy a szomszédsági politikáért, a fejlesztési és a humanitárius segélyekért felelős biztosok legyenek tagjai a szolgálat vezetőségének. A Parlament azt is kérte, hogy az EKSZ vezető posztjaira kinevezetteket hallgassa meg az illetékes parlamenti bizottság.¹³ Az Európai Parlament megszerezte az általános ellenőrzést a szolgálat költségvetése felett, és a főképviseelő határozott ígéretet tett, hogy kikéri az Európai Parlament véleményét a közös kül- és biztonságpolitikát érintő lényeges kérdésekben még a megbízatások és stratégiák elfogadása, illetve a

¹¹ Az Európai Külügyi Szolgálat szervezetről és működéséről szóló tanácsi határozattervezet, 8029/10, 2010. március 25.

¹² Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, 2007. december 13. 27. cikk (3) bek.

¹³ C. Hillon: The European External Action Service: towards a common diplomacy. Foundation Robert Schuman/European Issue 2010. 184. sz. 4. o.

közös biztonság- és védelempolitika keretében felállítandó új válságkezelő missziók felállítása előtt. Nyilvánvaló, hogy az Európai Parlament minden lehetőséget kihasználta arra, hogy rajtahagyja kezéjét az új szolgálat felépítésén.

Elhúzódtó tárgyalásokat követően 2010. június 21-én az érintett intézmények nyilatkozatot adtak ki, amely szerint „politikai egyezsége jutottak a javaslatról”. E megállapodással kötelezettséget vállaltak arra, hogy mielőbb megszerzik saját intézményüktől a javaslat jóváhagyását, hogy így hivatalosan is elfogadhassák a Tanács erről szóló határozatát.¹⁴

2010. július 8-án a Parlament jóváhagyta a javaslatról szóló megállapodást, és a Bizottság 2010. július 20-i jóváhagyását követően az Általános Ügyek Tanácsa elfogadta az EKSZ-ről szóló határozatot 2010. július 26-án.

A főképvisező ekkor kiemelte annak fontosságát, hogy gyors előrehaladás történjék az EU személyzetével és pénzügyeivel kapcsolatos szabályozás módosításának terén, hangsúlyozva, hogy még sok a teendő az EKSZ tevékenységének megkezdéséig. A Tanács módosította az EU személyzetére és pénzügyeire vonatkozó szabályozást 2010. október 29-én annak érdekében, hogy az EKSZ megkezdhesse működését. A személyzetre vonatkozó új szabályozás többek között a következőket tartalmazza: a főképvisező kinevezésre jogosult hatóságként járhat el; az Unió tisztviselőinek és a tagállami diplomáciai szolgálatoktól kirendelt ideiglenes alkalmazottaknak azonos jogokkal és kötelezettségekkel kell rendelkezniük, és velük szemben egyenlő bánásmódot kell alkalmazni, különösen a tekintetben, hogy minden álláshelyet azonos feltételek mellett tölthetnek be; a tagállami diplomáciai szolgálatoktól származó, ideiglenes alkalmazottként felvett személyzetnek az adminisztrátori (AD) besorolású EKSZ-tisztviselőknek legalább egyharmadát kell kitennie, és az uniós tisztviselőknek legalább 60%-át; a felvétel vagy alkalmazás során arra kell törekedni, hogy az EKSZ számára olyan tisztviselők és ideiglenes alkalmazottak munkáját biztosítsák, akik megfelelnek az alkalmasság, a teljesítmény és a tisztesség legmagasabb követelményeinek, és egyben biztosítani kell a nemek közötti és a földrajzi egyensúlyt.¹⁵

¹⁴ J. Keddie: European external action service. Note for House of Commons, 2010. július 14.

¹⁵ Az Európai Parlament és Tanács Rendelete az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata és az e Közösségek egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek módosításáról, 52/10, 2010. október 29.

A módosított uniós költségvetési rendelet előírja, hogy az EKSZ-t a költségvetési rendelet alkalmazásában intézményként kell kezelni, és egyben autonómiát biztosít számára az igazgatási költségvetés tekintetében, azaz az EU költségvetésében külön szakaszt.¹⁶

A két módosított rendelet volt az utolsó azon jogi aktusok sorában, amelyek szükségesek voltak az EKSZ működésének megkezdéséhez. Az Európai Külügyi Szolgálat végül 2011. január 1-jével kezdi meg működését, a Tanács és a Bizottság személyzete egy részének áthelyezésével.

V. A szolgálat szervezeti felépítése

A szolgálat létrehozásának időszaka alatt élénk viták folytak a szolgálat jogállásáról. Amint arra az előző részben rámutattunk, az Európai Parlament az EKSZ-t a Bizottság szervezeti keretébe szeretne volna integrálni. Az Európai Tanács viszont, azaz a tagállamok, abban állapodtak meg, hogy az EKSZ egy sui generis jellegű szolgálat lesz, mely független a Bizottságtól és a Tanácstól is.¹⁷ Végezetül a Tanács határozata előírja, hogy a brüsszeli központú EKSZ az Európai Unió autonóm szervezeteként működik, független mind a Tanács Főtitkárságától, mind a Bizottságtól, és rendelkezik a feladatai ellátásához és céljai eléréséhez szükséges jogképességgel.¹⁸ Az EKSZ nem uniós intézmény vagy ügynökség és nem is a Tanácstól vagy a Bizottságtól függő ügynökség. A szolgálat a főképviselő irányítása alá tartozik, és együttműködik a Bizottsággal és a Tanáccsal.¹⁹ Végül is a tagállamok által támogatott elképzelést fogadták el, amely szerint a szolgálat egy sui generis testület, és az EKSZ a Bizottság és a Tanács közti, intézmények közötti köztes területet elfoglaló hibrid testületnek tekinthető. Az EKSZ mint „intézményközi” szervezet szerepe más intézményekkel szoros együttműködésben fog kialakulni, melynek során az EKSZ egy valódi külügyi testületté/intézménnyé nőheti ki magát,

¹⁶ Az Európai Parlament és Tanács Rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendeletnek az Európai Külügyi Szolgálat tekintetében történő módosításáról, 53/10, 2010. október 29.

¹⁷ Az elnökség jelentése az Európai Tanácsnak az európai külügyi szolgálatról, 2009. október 23.

¹⁸ A Tanács határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének megállapításáról, 2010/427/EU, 2010. július 26.

¹⁹ B. Van Vooren: A legal- institutional perspective on the European External Action Service. Centre for the Law of EU External Relations, Working Paper 2010.

vagy teljesen alkalmatlanná válik a szerződés és a tanácsi határozat által előírt feladatai teljesítésére.

Az EKSZ-t az Unió Küllügyi és Biztonságpolitikai Főképviseelőjének irányítása alá helyezték. Az EKSZ támogatja a főképviseelőt az Unió külső tevékenységei közti összhang és együttműködés megteremtésében. Földrajzi és tematikus referatúrák segítik az EKSZ-t, hogy betöltse ezt a szerepét. Az EKSZ szervezete végső kialakításának további elemei: a szolgálat magába olvasztotta a Tanács Főtitkárságát, az E Igazgatóságot (DGE), az újonnan létesített Válságkezelési és Tervezési Igazgatóságot (CMPD), a Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálatot és az Európai Unió Katonai Törzsét. A külpolitika magába foglalja a harmadik országokkal fenntartott kapcsolatokat és a politikai-intézményi szektorközi tárgyalásokat. A Bizottságon belül a Külkapcsolati Főigazgatóság (DG RELEX) az összes földrajzi és a legtöbb tematikus referatúrával átkerült az EKSZ-hez. Ezzel párhuzamosan a Bizottság továbbra is megtartja a főbb külső kompetenciáihoz kapcsolódó több főigazgatóságban működő tematikus referatúrákat: a Kereskedelmi Főigazgatóság, a Bővítési Főigazgatóság, a EuropeAid és részben a Fejlesztési Főigazgatóság továbbra is a Bizottság alá tartozik.²⁰ A Helyzetelemző Központ kérdése meglehetősen problematikus volt. Kezdetben a tagállamok nem járultak hozzá ahhoz, hogy a Helyzetelemző Központ beleolvadjon az EKSZ-be, mert ez a titkosszolgálatok által készített értékelések felfedését jelenti.²¹ Végül beleegyeztek a Helyzetelemző Központnak az EKSZ-be történő integrálódásába, ami lehetővé tette, hogy a Helyzetelemző Központ foglalkozzon az EU-t érintő külső fenyegetésekkel és egyéb biztonsági kérdésekkel. Ha a Helyzetelemző Központ nem tartozna a szolgálathoz, az nagyban csökkentené az EU reagáló képességét a különféle nemzetközi válságokra.

Az EKSZ honlapján közzétett szervezeti diagram öt főigazgató alá tartozó földrajzi referatúrákat és egy főigazgató alá tartozó tematikus/multilaterális referatúrákat tartalmaz. A földrajzi referatúrák főigazgatóihoz az alábbiak tartoznak: Ázsia és a csendes-óceáni térség;

²⁰ C. Carta: The EEAS – The puzzle of a service of a new kind. UACES Conference „The Lisbon Treaty Evaluated – Impact and consequences”, Woburn House 2011. január 3-február 1. 11. o.

²¹ S. Duke: Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon : The Case of the European external action service. The Hague Journal of Diplomacy 2009. 4. sz. 219. o.

Afrika; Európa és Közép-Ázsia; Észak-Afrika, Közel-Kelet, az Arab-félsziget, Irak és Irán; és végül Amerika.²² A földrajzi területek megosztása teljesen világos. A világ egymáshoz közel elhelyezkedő, hasonló helyzetű régiói tartoznak egy csoportba. Ez a fajta felosztás elősegíti, hogy ezekben a régiókban könnyebben fordulhassanak az EU-hoz, illetve növeli a koherenciát a külügyek terén. A főigazgatók személyével kapcsolatban egy nyitott kérdés maradt: Vajon csak nevek maradnak a szervezeti diagramban, vagy kezelni is fogják az adott terület válsághelyzeteit?

A multilaterális ügyek főigazgatójához négy tematikus/multilaterális referatúra tartozik: multilaterális kapcsolatok és globális kormányzás; emberi jogok és demokrácia; konfliktus megelőzés és biztonságpolitika; és végül atomsorompó és leszerelés. Van a külkapcsolatoknak néhány olyan területe, amelyet nem fed le az EKSZ szervezete, és így azok továbbra is a Bizottsághoz tartoznak: kereskedelem, bővítés, fejlesztés, klímaváltozás és energiabiztonság. Mindez azt jelzi, hogy jóllehet az EKSZ-nek az volt a szerepe, hogy koherensebbé tegye az EU külkapcsolatait, ezt a koherenciát nem sikerült elérni a külkapcsolatok valamennyi területén, főként a megosztott hatáskörökhöz tartozó területeken, mint például a kereskedelem, klímaváltozás és energiabiztonság, amelyekben a Bizottság befolyása érintetlen marad.

Az EKSZ személyzetét a Bizottság, a Tanács Főtitkársága és a tagállamok alkalmazottai adják. Az EKSZ számos főigazgatóságból áll, melyek közül több a világ valamennyi országát és régióját lefedő földrajzi referatúrákból áll, mások pedig multilaterális vagy tematikus referatúrákból. Más főigazgatóságok adminisztratív, személyzeti, költségvetési, biztonsági, kommunikációs és informatikai rendszerek kérdésével foglalkoznak, valamint a Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság, a Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat, az Európai Unió Katonai Törzse és az Európai Unió Helyzetelemző Központja is a főképviselő közvetlen irányítása alá és felelősségi körébe tartozik. A személyzet felvételét a főképviselő felügyelte, a kiválasztás érdekem alapján, a megfelelő földrajzi eloszlás és a nemek közötti egyensúly biztosításával történt, ami annyit jelent, hogy az EKSZ személyzetében valamennyi tagállam állampolgárai érdemi arányban vannak jelen. A személyzet felvételéről a tanácsi határozat preambulumának 11. bekezdése rendelkezik: 2013. július 1-jét megelőzően az EKSZ

²² Az Európai Külügyi Szolgálat szervezeti diagramja: http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf (2011.09.21.)

kizárólag a Tanács Főtitkárságának és a Bizottságnak a tisztviselőit, továbbá a tagállamok diplomáciai szolgálataitól kirendelt alkalmazottakat veszi fel. Ezen dátumot követően az Európai Unió valamennyi tisztviselője és egyéb alkalmazottja számára lehetővé kell tenni, hogy megpályázhassa az EKSZ betöltetlen álláshelyeit.²³ Ez a rendelkezés sok megfelelő képzettséggel rendelkező személy számára jelent akadályt, akik értékesek lehetnének a szolgálat számára, valamint ellentétes azzal a rendelkezéssel is, amely előírja, hogy az alkalmazásnak érdemen kell alapulnia, és egyben biztosítani kell a megfelelő földrajzi és nemek közötti egyensúlyt is. Ismételten leszögezzük, hogy éppen az EU dokumentum az, amely megnehezíti az EKSZ-t feladata végrehajtásában, azaz a következetesebb és összehangoltabb külső tevékenység megvalósításában.

Várhatóan az EKSZ személyzetének 60%-át adják majd az Unió tisztviselői és alkalmazottai, hosszú távon pedig a tagállamok diplomáciai személyzete adja az EKSZ személyzetének legalább egyharmadát. Az EKSZ alkalmazhat kiküldött nemzeti szakértőket is annak érdekében, hogy igénybe vegye különleges szaktudásukat.²⁴ A rendelkezésre álló álláshelyek korlátozott száma, úgy tűnik, hogy nem felel meg a 27 tagállam elvárásainak. Az új tagállamok már hangsúlyozták, mind a Bizottságban, mind a Tanácsban alulreprezentáltak. Ennek következtében az EKSZ-ben is alulreprezentáltak.

Habár a Bizottság biztosítani tudta helyzetét a megosztott hatáskörök terén, befolyását elvesztette a korábbi EK küldöttségben. Harmadik országokban és nemzetközi szervezetekben az Unió küldöttségei az Uniót képviselik és nem az Európai Közösségeket, amelyek a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével megszűnnek.²⁵ A Lisszaboni Szerződést megelőzően a külügyi szolgálat a Bizottság szervezetének

²³ A Tanács határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének megállapításáról, 2010/427/EU, 2010. július 26.

²⁴ A határozat 6. cikk (3) bek. A főképviseelő elfogadja a Tanács Főtitkárságához kiküldött nemzeti szakértőkre és nemzeti katonai állományra vonatkozó szabályokról szóló, 2003. június 16-i 2003/479/EK tanácsi határozatban megállapított szabályokkal egyenértékű azon szabályokat, amelyeknek megfelelően a kirendelt nemzeti szakértők különleges szaktudást igénylő munkavégzés érdekében az EKSZ rendelkezésére állnak. OJ L 160, 2003. 6. 28. 72. o.

²⁵ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, 2007. december 13. 221. cikk (1) bek.

részét képezte. Az Unió küldöttségei ugyanazokat a feladatokat fogják végrehajtani: képviselet, politikai jelentések tétele, tájékoztatás, kereskedelmi és gazdasági ügyek, fejlesztés és együttműködés. A tagállamok diplomáciai és konzuli képviseletivel szoros együttműködésben, de a főképviseelő irányításával működnek. A küldöttségek és a tagállamok nagykövetségei közötti együttműködés hozza létre a diplomáciai képviselet közös rendszerét. Ebből következik, hogy az EU és a tagállamok diplomáciai képviseletei eltérő funkciót látnak el. A nemzeti nagykövetségek saját államuk érdekeit képviselik, saját állampolgáraikat segítik és védik, illetve általánosságban saját országukat segítik. Ezzel szemben viszont az EU küldöttségek az EU álláspontját és érdekeit védik, és segítik a főképviseelőt az Unió KKBP-jének és KBVP-jének végrehajtásában.²⁶

A személyzet áthelyezésekor és a szolgálat elindulásakor már csak egy nyitott kérdés maradt: a szolgálat megfelelő működésének biztosítása. Ahhoz, hogy igazolható legyen, az EKSZ megfelelően működik, először meg kell vizsgálnunk a működés célját. Amint már hangsúlyoztuk, az EKSZ elsődleges szerepe az, hogy biztosítsa az EU külső tevékenységei közötti összhangot és együttműködést. Az együttműködés az EU központi igazgatásán belüli és a küldöttségek közötti munka során valósul meg. A szolgálaton belüli együttműködés, beleértve az Unió küldöttségeit is, úgy tűnik, egyszerűen megvalósul. Ennek a „könnyű” megvalósíthatóságnak a fő oka az, hogy ezen szervezetek személyzete a főképviseelő egyedüli irányítása alá tartozik. Az EKSZ tevékenysége és az egyéb EU szakpolitikák közti együttműködés már sokkal összetettebb kérdésnek tűnik, mivel itt az intézmények közötti tárgyalásokhoz, vitákhoz és megegyezésekhez több idő szükséges. Ezért ennek a megvalósítása valójában még hátravan.²⁷ Következésképpen az EU külső tevékenységei közti szorosabb együttműködés és nagyobb összhang elérése nagymértékben függ az EU belső, intézményközi környezetétől. Nem lehet megjósolni, hogy az EKSZ képes lesz-e elérni ezt a célt, de az bizonyos, hogy sok múlik mind a főképviseelő személyiségén és befolyásán, mind pedig az egyes tematikus és földrajzi referatúrák vezetőinek befolyásán.

²⁶ Carta: i.m. 4. o.

²⁷ M. Gateziak: The European External Action Service. Central European Journal of International & Security Studies 2011. 5. sz. 14. o.

VI. Az EKSZ kapcsolata a külső tevékenységek egyéb szereplőivel

Ha arra kérdésre keressük a választ, hogy hogyan fogja az EKSZ létrehozása egységesebbé és koherensebbé tenni az EU külkapcsolatait, meg kell vizsgálnunk, hogyan viszonyul az EKSZ a többi intézményhez, illetve a Lisszabon hozta intézményi változásokhoz.

A külpolitika fókusza az EU-ban áthelyeződött a „külső kapcsolatok” (a kereskedelem és fejlesztés „alacsony” politikája) és a „kül/biztonságpolitika” (a KKBP és KBVP „magas” politikája) közötti megkülönböztetés fenntartásáról a „külső tevékenységre”. Annak ellenére, hogy a fókusz áthelyeződött a „külső tevékenységre”, a Lisszaboni Szerződés hangsúlyozza, hogy a külpolitika egyéb területeitől eltérően, a KKBP-re és a KBVP-re „külön szabályok és eljárások” vonatkoznak. Ezek közé tartozik az Európai Parlament és a Bizottság korlátozott szerepe, valamint az Európai Unió Bíróságának hatáskörhiánya ezen a téren.²⁸ Más szóval a külpolitika a tagállamok és az Unió „kormányközi” intézményeinek, a Tanácsnak és az Európai Tanácsnak a kezében marad.

A szerződés hozta változások legnagyobb vesztesének általában a Bizottságot tartják, főként a kül- és biztonságpolitika terén. A Lisszabont megelőző korszakban a Bizottság az EU külső kapcsolatait öt kategóriába sorolva irányította: kereskedelem-politika, fejlesztéspolitika, bővítés és szomszédságpolitika, a belső politikák külső dimenziói és a kül- és biztonságpolitika. A kül- és biztonságpolitika terén a szerződés lehetővé teszi, hogy az Európai Tanács az Unió külső kapcsolatainak valamennyi területén határozatot hozzon.²⁹ Mindez a Bizottság közvetlen stratégia-meghatározó szerepének komoly tévesztését jelenti. Ráadásul a főképviselői tisztség összekapcsolódott a korábbi külkapcsolatokért felelős biztos szerepével, ami megkérdőjelezi az intézményi lojalitást. Végül az Európai Külügyi Szolgálat létrehozása, mint intézményi változás, hatással van a Bizottságra és a külső kapcsolatokra vonatkozó politikára. Az EKSZ a Bizottság külpolitikai munkájának jó részét átvette, így a Külkapcsolati Főigazgatóságot és a Bizottság 130 külképviselőjét. Különös figyelmet kell fordítanunk a tanácsi rendelet számos, az EKSZ és a Bizottság

²⁸ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, 2007. December 13., EUSZ 24. cikk

²⁹ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, 2007. December 13., EUSZ 22. cikk

közötti együttműködésre vonatkozó rendelkezésére. Lényeges, hogy az EKSZ és a Bizottság szolgálatai feladataik ellátása során az Unió külső tevékenységével kapcsolatos valamennyi ügyben konzultálnak egymással, kivéve a közös biztonság- és védelempolitikát.³⁰ Ez maga után vonja, hogy a Bizottság és az EKSZ konzultál egymással és kölcsönösen támogatja egymást minden, a KKBP-t érintő kezdeményezéssel kapcsolatban. Talán még túl korai állást foglalni abban a kérdésben, hogy az EKSZ támogatásával a főképviselő vajon képes lesz-e elkerülni az intézményközi konfliktusokat. Egyelőre még eldöntetlen az a kérdés, vajon az EKSZ a Bizottság kiterjesztése vagy intézményi vetélytársa lesz-e.³¹ Ez is nagymértékben függ a főképviselő egyéniségétől és attól, mennyire tudja érvényesíteni befolyását.

Az egyik legfontosabb intézményi változás az új főképviselői tisztség,³² amellyel a megmaradó két pillért kívánták összekötni. A külügyi tevékenységek összhangjának növelése és az intézményközi együttműködés megerősítésének érdekében a főképviselő ellátja a Külügyek Tanácsának elnöki és a Bizottság egyik alelnöki tisztségét, irányítja az Európai Külügyi Szolgálatot (EKSZ) és képviseli az Uniót külföldön.³³ Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy a külpolitikát egy személy fogja képviselni és nem kettő, mint eddig, valamint hogy a főképviselő tevékenységéhez a szervezeti háttérrel az EKSZ adja.

A főképviselő eddig még nem tudta igazolni befolyását, amit jól példázhat a „két kalap” viselését jelentő szerkezet, amely szerint az EU főképviselője egyszersmind a Bizottság egyik alelnöke is. Annak ellenére, hogy a többi biztosétól eltérő, egyedi helyzetben van, Jose Manuel Barroso bizottsági elnök nem engedélyezett semmi olyan szabálymódosítást, ami lehetővé tette volna, hogy a főképviselő helyettesét küldje el a bizottsági ülésekre, vagy videokonferencia formájában vegyen részt az üléseken. Ennek eredményeként a

³⁰ A Tanács határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének megállapításáról, 2010/427/EU, 2010. július 26.

³¹ N. Nugent – M. Rihard: *The European Commission and the European Union's external relations after the Lisbon Treaty*. Twelfth Biennial Conference of the European Union Studies Association, Boston 2011. március 3-5. 14. o.

³² A tisztséget jelenleg Catherine Ashton tölti be. Baroness Catherine Ashtont a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően nevezték ki az Unió Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviselőjének.

³³ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, 2007. december 13. EUSZ 24. cikk

rendszeres bizottsági ülések 40%-áról hiányzott a főképviselő.³⁴ Ebben a vonatkozásban Barroso bebizonyította, hogy noha ő az intézményi változások „vesztese”, még mindig befolyása alatt tartja összes biztosát, jóllehet a főképviselő különleges, egyedi biztos. Másrészt a szerződésben az EKSZ számára előírt befolyást csorbíthatja az, hogy Ashton képtelen valamennyi feladatának egyszerre megfelelni, és még szembeszállni Barrosoval is. Ashtont éles kritikával illetik, ami gondot jelent az EKSZ-nek és egyszersmind tükrözi a jelenlegi rendszert. Az EKSZ túl gyakran addig vár, amíg az utolsó tagállam is felsorakozik az álláspontja mögé, noha sokkal hamarabb is kifejthetnék nézetüket. Még azokon a helyeken is, ahová a főképviselő többször is ellátogatott, az emberek nem igazán tudják, mit is csinál az EKSZ, vagy ki is beszél tulajdonképpen Európa nevében. Összegzésként végül elmondhatjuk, hogy a szolgálat kialakítása számára a legnagyobb problémát a főképviselő jelenti, illetve arra való képtelensége, hogy kézben tartsa a külügyeket.³⁵

VII. Összegzés

Gyorsan változó világunkban egyre újabb és újabb globális szereplők lépnek színre, és újabb és újabb kihívásokkal szembesülünk. Ez vezette a tagállamokat arra a felismerésre, hogy az EU, mint olyan többet érhet el ebben a globalizált világban, mint az egyes tagállamok külön-külön. Ezért jelölte ki az EKSZ-t létrehozó intézményi kereteket a Lisszaboni Szerződés. A csak egy éve működő EKSZ, melyet a Lisszaboni szerződés hozott létre, egy igen hosszú folyamatnak még csak az elején tart. A tagállamok támogatták azt az elképzelést, amely szerint a szolgálat egy sui generis testület, és az EKSZ egy, a Bizottság és a Tanács közti, intézmények közötti köztes területet elfoglaló hibrid testületnek tekinthető. Az EKSZ mint „intézményközi” szervezet szerepe más intézményekkel szoros együttműködésben fog kialakulni, melynek során az EKSZ egy valódi külügyi testületté/intézménnyé nőheti ki magát, vagy teljesen alkalmatlanná válik a szerződés és a tanácsi határozat által előírt feladatai teljesítésére. Ebből következik, hogy az EU külső tevékenységeiben megnyilvánuló nagyobb összhang

³⁴ Is absent Ashton a part timer? <http://blogs.euobserver.com/waterfield/category/eu-foreign-policy/> (2011.09.20.)

³⁵ Chatrine Ashton for a second term at the EEAS. <http://www.publicserviceeurope.com/article/811/catherine-ashton-for-a-second-term-at-the-eeas> (2011.09.22.)

és együttműködés elérése nagyban függ az EU intézményközi környezetétől. Paradox módon az EU külső tevékenységeinek nagyobb összhangja megteremtésére létrehozott intézményközi testület az érintett intézmények közti csatározásokhoz vezetett. Csak remélhetjük, hogy mostantól ezek a szereplők már az EKSZ támogatására összpontosítanak.

Nem lehet megjósolni, hogy az EKSZ képes lesz-e elérni célját, az EU külső tevékenységei közti szorosabb együttműködés és nagyobb összhang megteremtését, de az bizonyos, hogy sok múlik mind a főképviselő személyiségén és befolyásán, mind pedig az egyes tematikus és földrajzi referatúrák vezetőinek befolyásán. A szolgálat intézményközi jellege olyannyira erőteljes, hogy egy jól működő, hatékony EKSZ nélkül minden bizonnyal sérülnek az EU külső tevékenységeivel kapcsolatos egyéb reformok és újítások.

A közös kül- és biztonságpolitika volt az EU politikai integrációja felé tett első lépés. Az EKSZ a második lépés, amely a KKBP céljait hivatott megvalósítani. Így, ha a tagállamok megállapodnak egy közös kül- és biztonságpolitikában, és félreteszik a szuverenitás kérdését, az EU képes lesz egységes globális szereplőként szembeszállni a globális fenyegetésekkel. Sajnos ma még nagy a bizonytalanság, és nincs összhang abban a kérdésben, hogy az EU hogyan fog reagálni a főbb válságokra. A főképviselő szerepe meghatározó abban, hogy a KKBP területén fordulat következzen be, és hogy az EKSZ elég erős legyen ahhoz, hogy valóban egységesebbé és hatékonyabbá váljon az EU külső tevékenysége. Amíg Catherine Ashton a főképviselő, erre kevés az esély.

Mohay Ágoston*
Davor Muhvić**

Az uniós polgárság jogi természete nemzetközi jogi és uniós jogi megközelítésben

I. Bevezetés

Az uniós polgárság egy egyedülálló jogintézmény – ez az első eset, hogy egy nemzetközi szervezet egy, az állampolgársághoz hasonló jogi státust hozott létre. Még ha az uniós polgárság egy kiegészítő természetű jogállás is, figyelmet érdemel nemcsak az uniós jog, hanem a nemzetközi jog szempontjából is. Jelen tanulmányban ezért elsőként nemzetközi jogi szemszögből értelmezzük az uniós polgárságot, összehasonlítva azt a „hagyományos” állampolgársági jogállással. Ezt követően az Európai Unió Bíróságának (EUB) az uniós polgárság jogi természetével, és a belőle fakadó jogokkal kapcsolatos értelmezési gyakorlatát vizsgáljuk meg, különös tekintettel a legújabb esetjogi vívmányokra.

II. Állampolgárság a nemzetközi közjogban

Az állampolgárság koncepcióját hagyományosan az államok belső joga és a nemzetközi közjog határterületén elhelyezkedő kérdéskörnek tekinti a jogtudomány. Az állampolgárság elsősorban belső jogi jogintézmény, amelyről az államok alkotmányjogi és közigazgatási jogi szabályai rendelkeznek.¹ Egy olyan jogintézményről van szó, amely kölcsönösen jogokat és kötelezettségeket határoz meg az állam és az egyén közötti kapcsolatrendszerre vonatkozóan. Az állampolgársági jogviszony alapján az egyént számos jog illeti meg, mint például az úti okmányhoz való jog (mely lehetővé teszi, hogy külföldre utazzon), a szavazati jog vagy az alkalmazhatóság bizonyos speciális, az államhoz kötődő pozíciókban (például a diplomáciai szolgálatban).² Az egyénekre vonatkozóan kötelezettségeket is előírhat e jogviszony, mint például a

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

** Davor Muhvić, tudományos munkatárs, Nemzetközi Jogi Tanszék, Eszék davor.muhvic@pravos.hr

¹ Vladimir Iber: Rječnik međunarodnog javnog prava. Informator, Zagreb 1987. 69. o.

² Malcolm N. Shaw: International Law. Cambridge University Press, New York 2008. 659. o.

kötelező katonai szolgálatot. Mivel az állampolgárságból fakadó jogok és kötelezettségek tartalmának meghatározása az államok hatáskörébe tartozik, ez eltérő lehet az egyes államokban. Szintén az államok határozzák meg az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének módjait. A nemzetközi jog szerepe e körben elsősorban arra terjed ki, hogy meghatározzon bizonyos határokat, amelyeken az államok nem léphetnek túl.³ A nemzetközi jog azonban nem kizárólag korrekzív funkciót tölt be az állampolgársággal összefüggő belső jogi szabályok vonatkozásában. A klasszikus nemzetközi jog szerint, amely a magánszemélyeket nem tekintette a nemzetközi jog alanyainak, az állampolgárság jelentette az összekötő kapcsot a magánszemély és a nemzetközi jog között.⁴ A természetes személyek csak közvetett módon részesültek a nemzetközi jog előnyös hatásaiból, azon állam közvetítésével, amelynek állampolgárai. Amennyiben egy állam polgárainak jogait sérelem éri külföldön, akkor az állam kizárólagos joga⁵ fellépni e személyek védelmében a nemzetközi jog szintjén (diplomáciai védelem).⁶ A természetes személyek az emberi jogok nemzetközi jogi védelme univerzális és regionális szintű rendszere kialakulásának köszönhetően ugyanakkor egyre inkább közvetlenül érvényesíthető jogokat is kaptak, amelyek döntően nemzetközi intézményekhez való fordulást tesznek lehetővé, de ez az állampolgárság jelentőségét nem csökkenti – a nemzetközi közösség jelenlegi fejlettségi stádiumában legalábbis biztosan nem. Ezt a meglátást támasztja alá az Emberi Jogok Egyetemes Deklarációja⁷ (1948), amely szerint „[m]indenkinek joga van állampolgársághoz” [15. cikk (1) bek.].⁸

³ Ibler: i. m. 69. o.

⁴ Robert Jennings – Arthur Watts (eds.): *Oppenheim's International Law*. Vol. 1: Peace. Oxford University Press, New York 2008. 849. o.

⁵ Az államoknak joga, de nem kötelessége, hogy diplomáciai védelmet nyújtanak az állampolgáraiknak. Lásd pl. Phoebe Okowa: *Issues of Amissibility and the Law on International Responsibility*. In: Malcolm D. Evans (szerk.): *International Law*. Oxford University Press, New York 2011. 476-479. o.

⁶ Lásd az Állandó Nemzetközi Bíróság Mavrommatis-koncessziók ügyében hozott ítéletét [PCIJ 1924, Series A, No. 2, p. 12.].

⁷ Az ENSZ Közgyűlés 1948. december 10-ei 217 A (III) számú határozata

⁸ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (*United Nations Treaty Series*, vol. 999, p. 171.) ugyanakkor ilyen rendelkezést nem tartalmaz, mindössze azt hangsúlyozza, hogy „[m]inden gyermeknek joga van arra, hogy állampolgárságot szerezzen”. 24. cikk (3) bek.

Szükséges ehelyütt néhány terminológiai kérdés tisztázása. A vizsgált témakör kapcsán elsősorban az „állampolgárság” (fr. *nationalité*) és az „állampolgár” (fr. *national*) kifejezések használatosak, de találkozhatunk a „polgárság” (fr. *citoyenneté*) és a „polgár” (fr. *citoyen*) terminus technicus-szal is. A legtöbb államban a két kifejezéspárt szinonimaként használják, ám néhány szerző manapság a „polgárság” megnevezést preferálja. Teszik ezt azért, mivel az egyén és az állam közötti jogi kapcsolat alakulása, továbbfejlődési folyamata leképeződésének tekintik az alábbiak szerint: alattvaló – állampolgár (az államhoz kötődés kifejeződése) – polgár (jogok és kötelezettségek alanya).⁹ Nem minden állam jogában jelenti azonban a két kifejezéspár ugyanazt. Az Oppenheim’s International Law¹⁰ több jelentéstartalmi változatot is felsorol példaként. Egyes latin-amerikai országokban a „polgárság” azon politikai jogok összességét jelenti, amelyeket az egyén valamely szankció folyamányaként elveszíthet – adott esetben akár teljességében elveszítheti „polgárságát”, állampolgárságát azonban ez nem érinti. Az Amerikai Egyesült Államokban szintén eltérő jelentéstartalommal bírnak e kifejezések (ám ettől függetlenül gyakran használják szinonimaszerűen): a „polgár” (citizen) az a személy, aki polgári és politikai jogai teljességével élhet, míg az „állampolgár” (national) kifejezés olyan személyekre utal, akiket a belső jog alapján nem illet meg e jogok teljessége – e személyek az Egyesült Államok olyan területeiről származnak, amelyek nem minősülnek a föderális állam tagállamának. A nemzetközi közjog az állampolgárság kifejezést és fogalmat használja.

Már utaltunk rá korábban, hogy az állampolgárság elsődlegesen az egyes államok belső joga által szabályozott jogintézmény. Az állampolgársági törvények összeütközésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 1930. évi hágai egyezmény¹¹ 1. és 2. cikke szerint minden állam meghatározhatja saját joga által, hogy kik az állampolgárai, továbbá, hogy minden arra vonatkozó kérdést, hogy egy természetes személy rendelkezik-e valamely állam állampolgárságával,

⁹ Lásd Vida Čok: Pravo na državljanstvo. Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 1999. 255-256. o. és Damir Grubiša: Lisabonski ugovor i europsko građanstvo. Politička misao 2010. 189-190. o.

¹⁰ Jennings – Watts: i. m. 856-857. o.

¹¹ Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws League of Nations Treaty Series, vol. 179, p. 89, No. 4137; elérhető itt: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b00.html>

az adott állam joga alapján kell eldönteni. A fent említett szabályokat nemzetközi szokásjognak tekinthetjük.¹² A nemzetközi jog ugyanakkor bizonyos korlátokat szab a belső jogi szabályozásnak. Ezzel kapcsolatban gyakran idézett forrás az Állandó Nemzetközi Bíróságnak a tuniszi és marokkói állampolgársági ügyben adott 1923. évi tanácsadó véleménye.

„A kérdés, hogy egy bizonyos ügy kizárólag az adott állam joghatósága alá tartozik-e vagy sem, lényegét tekintve relatív; a nemzetközi kapcsolatok fejlődésétől függ. Ennek megfelelően a Bíróság álláspontja szerint a nemzetközi jog jelenlegi állapotában az állampolgárságot érintő kérdések az államok ezen fenntartott joghatóságába tartoznak. Az államok diszkreionális döntési jogát ugyanakkor korlátozzák azon kötelezettségek, amelyeket más államok felé vállaltak. Ilyen esetekben a joghatóságot, amely alapvetően kizárólag az állam sajátja, a nemzetközi jog szabályai korlátozzák.”¹³

Az említett tanácsadó vélemény alapján tehát az állampolgárság az államok belső joghatóságába tartozik ugyan, de lehetséges, hogy az állam aláveti magát a nemzetközi jog szabályainak, általában azáltal, hogy bi- vagy multilaterális nemzetközi egyezmény részes felévé válik. A fent említett 1930. évi hágai egyezmény 1. cikke továbbá kimondja, hogy az államok releváns jogszabályait más államoknak annyiban kell elismerniük, amennyiben azok összeegyeztethetők a releváns nemzetközi szerződésekkel, a nemzetközi szokásjoggal és az állampolgársággal összefüggésben elismert általános jogelvekkel. E szabály, amely szintén nemzetközi szokásjognak minősíthető, jelentős szerepet kap a nemzetközi közjog által a belső jogok felett gyakorolt egyfajta kontrollfunkciója során. Ennek indoka az, hogy az államok eltérő tartalmú egyoldalú aktusaiból esetlegesen nemkívánatos következmények eredhetnek nemzetközi szinten is.¹⁴ A nemzetközi jognak az állampolgárság szabályozásában betöltött szerepe felmerült a Nemzetközi Bíróság előtt is 1955-ben, a Nottebohm-ügyben.¹⁵ A Nemzetközi Bíróság kimondta, hogy

¹² Vladimir-Đuro Degan: *Međunarodno pravo. Školska knjiga*, Zagreb 2011. 467. o.

¹³ *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco, Advisory Opinion, 1923, PCIJ, Series B, 4 sz. 24. o.*

¹⁴ Jennings – Watts: i. m. 853. o.

¹⁵ *Liechtenstein v. Guatemala. International Court of Justice, April 6, 1955. [I.C.J. Report 1955. 4. o.]*

„egy állam nem hivatkozhat arra, hogy az ily módon lefektetett szabályait másik állam elismerje, hacsak nem azzal az általános céllal összhangban cselekedett, hogy az állampolgárság jogi köteléke az egyén és az állam valódi kapcsolatát fejezze ki, amely magában foglalja a polgár megvédelmezését saját állama részéről egy másik állammal szemben (23. o.)”.

A Bíróság erre is tekintettel így határozta meg az állampolgárságot:

„az állampolgárság olyan jogi kötelék, amelynek alapja a társadalmi kötődés ténye, a lét, az érdekek és az érzelmek valódi kapcsolata, beleértve kölcsönös jogok és kötelezettségek létezését. Ez tekinthető azon tény jogi kifejeződésének, hogy az az egyén, akit ezzel [a státussal] akár közvetlenül a törvény, akár a hatóságok egy aktuasa felruház, ténylegesen szorosabban kötődik az őt állampolgársággal felruházó állam lakosságához, mint bármely más államéhoz (23. o.)”.

Más szavakkal, az államokat a nemzetközi közjog nem kötelezi arra, hogy elfogadják a más állam által adott állampolgárság érvényességét, annak ellenére, hogy az állampolgárság szabályozása belső jogi hatáskör. A Nottebohm-ügyben született ítéletben megállapított, valódi és effektív kapcsolat követelményét azonban nem kell feltétlenül elfogadottnak tekinteni, úgy tűnik ugyanis, hogy nem örvend általános elismertségnek sem az államok gyakorlatában, sem a jogelméletben.¹⁶ A nemzetközi jog mindenestre valóban befolyással bír az állampolgárság intézményének szabályozására, még ha szűkebb körben is, mint ami a Nottebohm-ítéletből következne. A nemzetközi jog általi kontrollfunkció kiterjedése e körben nem egyértelműen meghatározott, de abban a tekintetben konszenzus áll fenn, hogy mindenképpen vonatkozik a csalárd magatartásra, a diszkriminációra és általánosan elismert hatásköri elvek megsértésére.¹⁷ Hangsúlyozandó, hogy az állampolgárság érvényességének megkérdőjelezése a nemzetközi jog alapján nem érinti az állampolgárság belső jogi hatásait a személyt a jogállással felruházó államban.¹⁸ Ilyen helyzetekben arra van lehetőség, hogy más államok ne ismerjék el a nemzetközi jogi szabályokkal ellentétesen megszerzett állampolgárságot.

A nemzetközi közjog, amint láttuk, az állampolgárság szabályozását az államok jogára hagyja, beleértve az állampolgársági státusz

¹⁶ Lásd Okowa: i. m. 481-482. o.

¹⁷ Okowa: i. m. 480. o.

¹⁸ Jennings – Watts: i. m. 856. o.

megszerzésének és elvesztésének rendezését, az egyes országokban alkalmazott megoldások ezért eltérőek lehetnek. A Nemzetközi Bíróság Nottebohm-ügyben hozott ítélete szerint „a demográfiai tényezők diverzitása eddig lehetetlenné tette azt, hogy bármiféle általános megállapodás jöjjön létre az állampolgárság szabályozását illetően, noha ez [a jogállás] természetéből adódóan kihatással bír a nemzetközi kapcsolatokra” (23. o). Az államok jogában kialakultak ugyanakkor tipikus módozatai az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének. Az állampolgárság megszerzésének leggyakoribb módjai a születés (a *ius sanguinis* vagy a *ius soli* elv szerint), a honosítás, a visszahonosítás (a korábbi állampolgárság visszaszerzése), valamint az annexió vagy cessione következtében szerzett állampolgárság.¹⁹ Az állampolgársági jogállás elvesztésének leggyakoribb módjai az elbocsátás, a megfosztás, a távollét, a lemondás és a lakosságcsere.²⁰ Az állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó szabályok közötti eltérések és összeütközések ahhoz vezethetnek, hogy egy személy két vagy több állam állampolgára lesz (kettős vagy többes állampolgárság), vagy pedig, hogy egyetlen államnak sem állampolgára (hontalanság). Az ilyen szituációk problémákhoz vezethetnek mind a természetes személyek, mind az államok számára,²¹ és ezért számos bilaterális és néhány multilaterális nemzetközi szerződés tárgyát képezik.²²

III. Az állampolgárság és az uniós polgárság összehasonlító vizsgálata

Az uniós polgárság jogintézményét az 1992. február 7-én aláírt Maastrichti Szerződés iktatta be az uniós jogba.²³ Az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezéseket e szerződés második része tartalmazta, amely az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló szerződést (Római Szerződés) módosította (8-8e. cikk). E módosító szerződés 8. cikkének (1) bekezdése alapján mindenki, aki valamely tagállam

¹⁹ Jennings – Watts: i. m. 868-877. o.

²⁰ Jennings – Watts: i. m. 877-881. o.

²¹ Bővebben lásd Juraj Andrassy et al: *Medunarodno pravo* 1. Školska knjiga, Zagreb 2010. 354-358. o.

²² Lásd példának okáért a már említett, az állampolgársági törvények összeütközésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 1930. évi hágai egyezményt, illetve a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi egyezményt (United Nations Treaty Series, vol. 989, 175. o.), valamint az állampolgárságról szóló 1997. évi európai egyezményt (Council of Europe Treaty Series, No. 166).

²³ HL 1992 C 191

állampolgára volt, uniós polgársággal bír. Az ezt követő cikkek konkrét jogokat és kötelezettségeket határoztak meg a fenti módon meghatározott uniós polgárok számára: a szabad mozgás és tartózkodás joga a tagállamok területén, aktív és passzív választójog a helyhatósági és az európai parlamenti választásokon a lakóhely szerinti tagállamban, diplomáciai és konzuli hatóságok általi védelem, petíciós jog az Európai Parlament irányában és az európai ombudsmanhoz fordulás joga. Az uniós polgárság jogállásának szabályozása érdemben változatlan maradt a későbbi szerződésmódosítások során is.

Ez a sajátos jogállás felveti az uniós polgárság és a „hagyományos” állampolgárság közötti kapcsolat kérdését. Konkrétabban: egyenlőségjel tehető-e az uniós polgárság és a nemzetközi jog és a belső jog által definiált állampolgárság közé. Ezt a kérdést a két jogintézmény több aspektusának elemzése és összehasonlítása segítségével kívánjuk megválaszolni. Elsőként a Szerződések által használt terminológiát vizsgáljuk meg: az „állampolgárság” és a „polgárság” kifejezések különböző kontextusú használatát. Másodsorban megvizsgáljuk e jogállások alanyait. Harmadrészt elemezni fogjuk e státusok megszerzésének és elveszésének módozatait, negyedrészt pedig összehasonlítjuk a jogok és kötelezettségek tartalmát és viszonyát az állampolgárság és az uniós polgárság esetében.

A Szerződések használják mind az „állampolgárság”, mind a „polgárság” kifejezést. Anélkül, hogy részletesen kitérnénk arra, hogy a két kifejezés általában ugyanazt a típusú jogviszonyt jelöli-e, arra kívánunk utalni, hogy a Szerződések annak érdekében használják mindkét fogalmat, hogy hangsúlyozzák a közöttük fennálló különbségeket. A Szerződésekben az „állampolgárság” fordulat kifejezetten az egyén és valamely uniós tagállam között fennálló jogviszonyt jelenti. Az állampolgárság hagyományos fogalmáról van tehát szó, amelyre vonatkozóan a Szerződések nem tartalmaznak rendelkezéseket, meghagyva annak szabályozását a belső jog és kisebb részben a nemzetközi közjog számára.²⁴ A „polgárság” kifejezést a Szerződések az Európai Unió és a természetes személy közötti jogviszony meghatározására használják. A terminológiai különbségtétel ugyanakkor még nem árul el érdemben semmit e státusok jogi

²⁴ Lásd Kay Hailbronner: Nationality in Public International Law and European Law. In Rainer Bauböck et al. (szerk.): Acquisition and Loss of Nationality. Vol. 1: Comparative Analyses, Policies and Trends in 15 European Countries. Amsterdam University Press, Amsterdam 2006. 89. o.

természetéről vagy tartalmi különbözőségéről. Az a tény azonban, hogy a Maastrichti Szerződés megfogalmazói két különböző kifejezés használata mellett döntöttek, legalábbis valószínűsíti bizonyos eltérések fennállását.

Elemzésünk következő lépése az állampolgársági és az uniós polgársági jogállások alanyainak vizsgálata. Az állampolgárság esetében a jogviszony egyik oldalán egy egyén áll, a másik oldalon pedig egy állam. Az uniós polgárság esetében más a helyzet: egy egyén és egy nemzetközi szervezet között fennálló jogviszonyról van szó. Az Európai Unió természetesen nem „klasszikus” nemzetközi szervezet. Noha szupranacionális jellemzőkkel bír, és a tagállamok integrációját tűzte ki célul,²⁵ nem állítható, hogy nemzetközi szervezetből összetett állammá (pl. konföderációvá) vált volna.²⁶ Ezt támasztja alá az is, hogy a 2007-ben aláírt Lisszaboni Szerződés²⁷ többek között olyan elemeket nem vett át a 2004-es Alkotmányos Szerződésből,²⁸ amelyek hagyományosan állami szimbólumoknak tekinthető jelképekkel kapcsolatosan tartalmaztak rendelkezéseket (zászló, himnusz, mottó, fizetőeszköz és az Európa-nap). Semmilyen, az „Európai Alkotmányra” vonatkozó utalás sem került be végül Szerződések szövegébe. Ez a kérdés a szuverenitás szemszögéből is vizsgálható. Az állampolgárság megadása az állam kizárólagos joga, amely az állam szuverenitásából eredeztethető. Noha a tagállamok átruházták szuverenitásuk egy részét az Európai Unióra, maga az Unió nem rendelkezik szuverenitással, mivel, amint említettük, szupranacionális nemzetközi szervezetből nem vált (még) összetett állammá.²⁹

A Szerződések egy konkrét feltételhez kötik az uniós polgárság megszerzését: az EU bármely tagállamának állampolgárságával rendelkező személy egyúttal az Unió polgára is. Az uniós polgárság mintegy „hozzáadódik” a már létező állampolgársághoz.³⁰ A tagállami állampolgárság és az uniós polgárság egyidejű megléte egyfajta sajátos

²⁵ Andrassy et al: i. m. 357. o.

²⁶ Davorin Lapaš: Pravo međunarodnih organizacija. Narodne novine, Zagreb 2008. 233. o. Lásd továbbá Matthias Herdegen: Europsko pravo. Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2002. 54-57. o.

²⁷ HL 2007 C 306, Vol. 50, 17 December 2007. Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések egységes szerkezetbe foglalt változatát pedig lásd HL 2010 C 83.

²⁸ HL 2004 C 310

²⁹ Lásd Čok: i. m. 257. o.

³⁰ Čok: i. m. 254. o.

kettős állampolgárságként is felfogható.³¹ A EU tagállamok által külföldieknek minősített személyek az Európai Unió szempontjából is külföldinek tekintendők.³² Mivel az uniós polgárság automatikusan kapcsolódik a tagállami állampolgársághoz, az uniós jog az állampolgársági szabályoktól eltérően nem tartalmaz további rendelkezéseket az uniós polgári jogállás megszerzésére vagy elvesztésére vonatkozóan. Utóbbi státusz megszerzése vagy elvesztése ezért a tagállamok belső jogának, konkrétan az állampolgársági jogszabályainak függvénye. Úgy tűnik azonban, hogy az EUB gyakorlatából következően bizonyos korlátok figyelhetőek meg a tagállamok szabályozási mozgásterét illetően.³³

Jelentős eltérés figyelhető meg az állampolgárság és az uniós polgárság tartalma tekintetében is. Az állampolgárság széles körben biztosít jogokat és kötelezettségeket, az egyes államok belső jogi szabályozásának megfelelően, miközben az uniós polgárság szűkebb körű, speciális (kiegészítő) jogokat és kötelezettségeket határoz meg, amelyeket az Európai Unió biztosít a polgárainak – a tagállami állampolgárság közvetítésével.³⁴ Természetesen lehetséges, hogy az Európai Unió polgárai jogainak és kötelezettségeinek köre az uniós jog további fejlődésével bővülni fog. Minél szignifikánsabb jogokról és kötelezettségekről lenne szó, annál nagyobb relatív jelentőségre tenne szert az uniós polgárság a tagállami állampolgársághoz viszonyítva.³⁵ E tekintetben fontos arra utalnunk, hogy az 1997-ben aláírt Amszterdami Szerződés³⁶ kiegészítette az uniós polgárság fogalmának szerződésbeli meghatározását, kimondva, hogy az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a tagállamok állampolgárságot (lásd az EKSz. akkori 17. cikkét). A rendelkezés angol nyelvű verziójában eltérés figyelhető meg a Lisszaboni Szerződést megelőző és az azt követő (EUMSz. 20 cikk) szóhasználatban, ellentétben a magyar nyelvű változattal.³⁷ Ez a rendelkezés több egy egyszerű terminológiai megkülönböztetésnél, hiszen világossá teszi, hogy az uniós polgárság koncepciója nem

³¹ Andrassy et al.: i. m. 357. o.

³² Čok: i. m. 258. o.

³³ Lásd alább a IV. 1. pontban.

³⁴ Lásd Andrassy et al.: i. m. 357. o. és Čok: i. m. 258-259. o.

³⁵ Hailbronner: i. m. 86. o.

³⁶ HL 1997 C 340

³⁷ A Lisszaboni Szerződés előtt a „shall complement and not replace”, jelenleg a „shall be additional to and not replace” kifejezést használja a primer jog.

azonosítható a hagyományos állampolgárság-fogalommal, ezért nem értékelhető az „európai föderáció” irányába tett lépésként.³⁸ Úgy tűnik azonban, hogy ezt a rendelkezést ha nem is írja felül, de némileg relativizálja az EUB gyakorlata, amely szerint az uniós polgárság rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen.³⁹ Más érv is szól amellett azonban, hogy az uniós polgárságot ne tekintsük a tagállami állampolgársággal azonos természetű jogállásnak: Hailbronner megjegyzi, hogy az uniós polgárok legfontosabb jogai nem az Európai Unióval, hanem a tagállamokkal szemben érvényesíthetőek (eltérően az állampolgárságtól, ahol a jogok a státus adományozójával szemben állnak fenn).⁴⁰

E rövid összehasonlító elemzéssel rámutattunk az állampolgárság és az uniós polgárság között fennálló sokrétű különbségekre. Először is, az uniós polgárság nem az egyén és az állam közötti kapcsolat. Másodsorban az uniós jognak nincsen saját szabályrendszere az uniós polgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozóan. Harmadrészt az uniós polgár jogainak és kötelezettségeinek tartalma meglehetősen specifikus, abból is következően, hogy az egyén már számos joggal és kötelezettséggel bír tagállami állampolgársága okán. Ezen okokra tekintettel nem tehető egyenlőségjel az uniós polgárság és az állampolgárság hagyományos fogalma közé, ugyanakkor az előbbi sok tekintetben az utóbbira támaszkodik. Kijelenthető, hogy az uniós polgárság egy különleges formája az (állam)polgárságnak, ahogyan maga az Európai Unió is egy különleges politikai közösség.

IV. Az Európai Bíróság szerepe az uniós polgárság meghatározásában

Amint fentebb utaltunk rá, az uniós polgárság egy kiegészítő természetű sajátos jogállás – a Szerződések értelmében „uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti” a nemzeti állampolgárságot, és kiegészítő jogokat és kötelezettségeket jelent a viselői számára. Az Európai Unió Bírósága az uniós polgárság szempontjából alapvető fontosságú ítéleteket hozott, az

³⁸ Hailbronner: i. m. 86. o.

³⁹ Lásd alább a IV. 2. pontban.

⁴⁰ Hailbronner: i. m. 95. o.

utóbbi években különösen „dinamikusan értelmezve”⁴¹ magát a státuszt és az abból következő jogokat egyaránt.

1. A tagállami állampolgárság és az uniós polgárság összefüggései a Bíróság értelmezésében

Az uniós polgárság egyik meghatározó sajátossága, hogy kizárólag közvetett módon, a tagállami állampolgárság következményeként szerezhető meg: a tagállamok minden állampolgára uniós polgár, és csak a tagállamok állampolgárai lehetnek uniós polgárok. Az uniós polgárság státusza nem szerezhető meg vagy veszíthető el a tagállami állampolgárságtól független módon. Mivel a tagállamok hatáskörébe tartozik annak meghatározása, hogy kik az állampolgáraik, ezáltal az uniós polgársági jogállás „kapuőreiként”⁴² járnak el – noha egy kétségtelenül európai jogintézményről van szó, a státusz szoros összefüggésben áll a tagállamok állampolgárságra vonatkozó jogi szabályozási megoldásaival.

Az állampolgárok körének meghatározása minden állam szuverenitásának alapvető fontosságú eleme, hiszen az állampolgárság egy egyedülálló szolidaritási kapcsolatot jelent egy természetes személy és egy állam között – ezt a nemzetközi közjog is elismeri.⁴³

Az EUB mindazonáltal gyakorlatában bevezette azt a követelményt, miszerint a tagállamoknak az állampolgárságra vonatkozó hatásköreik gyakorlásakor – beleértve az állampolgárság megszerzésére illetőleg elvesztésére vonatkozó feltételek meghatározását – tekintettel kell lenniük az uniós jogra azon esetekben, amelyekben uniós jogi relevancia áll fenn.⁴⁴ Ilyen esetekben tehát a tagállamok diszkrecionális döntési

⁴¹ Szalayné Sándor Erzsébet: A mellőzéstől a dinamikus értelmezésig – gondolatok a bírói gyakorlat szerepéről az „európai polgár” intézménye kapcsán. In: Csapó Zsuzsanna (szerk.): Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára. PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2009. 334. o.

⁴² Dora Kostakopoulou: *The Future Governance of Citizenship*. Cambridge University Press, Cambridge 2008. 36. o.

⁴³ Lásd például az állampolgárságról szóló európai egyezmény (1997) 3. cikkének (1) bekezdését, mely szerint minden állam saját joga szerint határozza meg, hogy kik az állampolgárai. A Nemzetközi Bíróság hasonló megállapítást tett a Nottebohm ügyben. *Liechtenstein v. Guatemala*, ICJ Judgment of 6 April 1955, I.C.J. Reports 1955, p. 4., paras. 20-23

⁴⁴ Lásd többek között a C-369/90. sz. Mario Vicente Micheletti és mások kontra Delegación del Gobierno en Cantabria ügyben hozott ítélet [EBHT 1992, I-04239. o.] 10. pontját.

joga nem teljesen korlátlan, a Bíróság azonban még nem tisztázta kellőképpen e kötelezettség kiterjedését.⁴⁵

Az EUB gyakorlatából leszűrhetők bizonyos következtetések a tagállami állampolgárság megadása és visszavonása tekintetében:

- valamely tagállam jogalkotása nem korlátozhatja egy másik tagállam állampolgárságot nyújtó aktusának hatásait azáltal, hogy kiegészítő feltételhez köti ezen állampolgárság elismerését a Szerződésben biztosított alapvető szabadságok gyakorlása körében;⁴⁶
- a tagállamoknak az uniós jog figyelembe vételével kell eljárniuk az honosítás visszavonására vonatkozó határozatok kapcsán is, feltéve, hogy ez egyúttal az uniós polgársági státusz elvesztésével is jár;⁴⁷
- amennyiben egy uniós polgár e jogállását honosítással megszerzett állampolgárságának visszavonása okán veszítette el, azon tagállamnak, amelynek e személy eredetileg állampolgára volt, az a „eredeti” állampolgárság visszaszerzése lehetőségének megítélése során szintén az uniós jog (és specifikusan az arányosság elve) figyelembe vételével kell eljárnia.⁴⁸

A tagállamoknak uniós jogi relevanciával (is) bíró ügyekben tehát az uniós jog figyelembevételével kell eljárniuk még az állampolgárság megadása és a honosítás visszavonása kapcsán is – az EU tagállamainak döntési (szabályozási) szabadságát így a Bíróság gyakorlatából származó uniós jogi megfontolások korlátozzák.

Az uniós polgárságból eredő jogokat érintő tagállami szabályozással kapcsolatosan meg kell említenünk azt is, hogy az uniós polgárság nem függ területi szempontoktól, mivel a primer uniós jog a tagállami állampolgárság elválaszthatatlan velejárójaként határozza meg e státuszt.

Az Eman és Sevinger ügyben, amely azt a kérdést érintette, hogy megengedhető-e az uniós polgárságból következő jogok (konkrétabban

⁴⁵ C-135/08. sz. Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern ügy. Maduro főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja 2009. szeptember 30.) 21. pont.

⁴⁶ C-369/90. sz. Mario Vicente Micheletti és mások kontra Delegación del Gobierno en Cantabria ügy [EBHT 1992, I-04239. o.] 10. pont. Ez a kijelentés szó szerint megismétlődik a C-148/02. sz. Garcia Avello ügy [EBHT 2003., I-11613. o.] 28. pontjában és a C-200/02. sz. Zhu és Chen ügy [EBHT 2004., I-9925. o.] 39. pontjában.

⁴⁷ C-135/08. sz. Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern ügy [EBHT 2010., I-] 62. pont.

⁴⁸ Uo.

az európai parlamenti választójog) korlátozása, a holland kormány többek között kifejtette, hogy az uniós polgárság nem vonatkozik azon holland állampolgárokra, akik Arubán vagy a Holland Antillákon rendelkeznek lakóhellyel – e területek, amelyek a Holland Királyság részét képezik, az uniós jog alapján a „tengerentúli országok és területek” kategóriába tartoznak, ahol az uniós jog főszabály szerint nem alkalmazandó.⁴⁹ Az Bíróság azonban megerősítette, hogy minden személy, aki rendelkezik valamely tagállam állampolgárságával, az Unió polgárának minősül, erre tekintettel teljességgel irreleváns, hogy ez a tagállami állampolgár hol rendelkezik lakóhellyel, legyen az akár tengerentúli terület vagy egy harmadik állam.⁵⁰ Az Eman és Sevinger ügyben ugyanakkor azt is kimondta a Bíróság, hogy az európai parlamenti választójog nem feltételek nélkül illeti meg az uniós polgárokat, és a választójog gyakorlásának a nemzeti területen való lakóhellyel rendelkezéshez kötése olyan feltétel, amely önmagában nem ésszerűtlen vagy önkényes, és amely több oknál fogva indokolt.⁵¹ Bizonyos, az uniós polgárságból eredő politikai jogok gyakorlásának lehetősége ezért elválhat az uniós polgárságtól, mint státusztól, mivel utóbbi egyetlen lehetséges feltétele valamely tagállam állampolgárságának birtoklása lehet.

2. Az uniós polgárság, mint önálló hivatkozási alap a Bíróság érvelésében

Amint láttuk, a Bíróság gyakorlata folyamatosan értelmezi és alakítja az uniós polgárságot. Ez a kérdéskör jelenleg is fokozott figyelmet érdemel, mivel a Bíróság által a közelmúltban hozott néhány ítélet felveti azt a problémakört, hogy az uniós polgársági jogállás önmagában elégséges hivatkozási alap lehet-e egy tényállás megítélésénél, tekintet nélkül arra, hogy a belőle következő jogok gyakorlására mennyiben

⁴⁹ Lásd az EUMSZ. 198-204. cikkét, 355. cikkének (2) bekezdését, valamint a szerződés II. mellékletét.

⁵⁰ C-300/04. sz. M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag [EBHT 2006., I-8055. o.] 27-29. o. A Bíróság utalt az Emberi Jogok Európai Bíróságának Melnychenko v. Ukraine ügyben hozott ítéletére.

⁵¹ C-300/04. sz. ügy 52-54. pont. A Bíróság ezzel összefüggésben utalt az Emberi Jogok Európai Bíróságának Melnychenko v. Ukraine ügyben hozott ítéletére (No. 17707/02, ECHR 2004.-X, § 56-57.). A lakóhelyre vonatkozó feltételeknek ugyanakkor összhangban kell lenniük az egyenlő bánásmód elvével (C-300/04. sz. ügy, 59-61. pont).

került már ténylegesen sor. Az alább vizsgálandó esetek elsősorban a szabad mozgás és tartózkodás jogával állnak összefüggésben.

Az európai integráció korábbi szakaszában a személyek szabad mozgása döntően gazdasági tényezőként bírt jelentőséggel: a szabad mozgás feltétele a gazdasági cél volt, amely a munkavállalók szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának szükségszerű elemeként létezett a közösségi jogban. Az uniós polgársági státusz Maastrichti Szerződéssel történt bevezetése alapvető változást jelentett, mivel a tagállamok állampolgárait a szabad mozgás és tartózkodás gazdasági szándéktól független jogával ruházta fel. A primer uniós jog értelmében az Unió polgárai azóta szabadon mozoghatnak a tagállamok területén, jóllehet erre a Szerződésekben és az azok alapján elfogadott jogszabályokban meghatározott feltételek mellett és korlátok között van lehetőségük. A szekunder uniós jog szintjén a közelmúltban fogadták el a 2004/38/EK irányelvet,⁵² amely több korábbi jogi norma helyét vette át (e régebbi jogszabályok elkülönülten szabályozták a munkavállalók, az önfoglalkoztatók, a diákok és az inaktív személyek helyzetét) – az irányelv elfogadásának célja egyfelől a fragmentált szabályozási keret egységesítése és egyszerűsítése, másfelől a szabad mozgás és tartózkodás jogának megerősítése volt.⁵³ Az irányelv a Bíróság álláspontjával összhangban a preambulumban kijelenti, hogy az uniós polgárság „a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása kell, hogy legyen”. Azáltal azonban, hogy hozzáteszi, hogy e státusznak akkor kell az uniós polgárok alapvető jogállásának lennie, *amikor* a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat gyakorolják, feltételt is szab: az uniós polgároknak élni kell említett jogaikkal ahhoz, hogy jogállásuk alapvető jellege felhívható legyen. A Bíróság gyakorlatában tradicionálisan maga is ragaszkodott ehhez az értelmezéshez, és csak az utóbbi időben figyelhetőek meg változások ebben a kérdésben.

Az uniós polgársági jogállás (illetőleg az uniós jog általában) nem azzal a céllal jött létre, hogy tisztán belső szituációkban nyerjen alkalmazást: az uniós jog csak uniós jogi relevancia esetén alkalmazandó, az adott tényállásnak tehát az uniós jog tárgyi hatálya alá kell tartoznia. Erre tekintettel látta úgy a Bíróság, hogy a „statikus” uniós polgárok, azon

⁵² HL 2004 L 158., 77. o.

⁵³ Az irányelv módosította az 1612/68 rendeletet, valamint hatályon kívül helyezte a 64/221/EGK, 68/360/EGK, 72/194/EGK, 73/148/EGK, 75/34/EGK, 75/35/EGK, 90/364/EGK, 90/365/EGK és 93/96/EGK irányelveket.

személyek, akik nem éltek a szabad mozgás és tartózkodás jogával, nem hivatkozhatnak az uniós polgársággal kapcsolatos rendelkezésekre jogvitáik során.⁵⁴ Az uniós jognak általánosságban nem feladata, hogy olyan belső (tagállami) életviszonyokat szabályozzon, ahol semmiféle határon átnyúló elem nem áll fenn: egy tisztán belső szituációban adott esetben még az egyenlőtlen bánásmód is megengedhető lehet, e kérdést ugyanis a tagállam jogának, nem pedig az Európai Unió jogának kell szabályoznia – e jelenségre általában a fordított diszkrimináció elnevezéssel szokás utalni.⁵⁵

Erre tekintettel olyan mérőföldkönek tekinthető esetekben, mint a Martinez Sala és a Metock ügyek, az uniós jog alkalmazását az alapozta meg, hogy az érintettek már éltek a szabad mozgás és letelepedés jogával egy másik tagállamban. A Martinez Sala ügyben hozott ítélet⁵⁶ értelmében minden, egy másik tagállam területén jogszerűen tartózkodó uniós polgár hivatkozhat a diszkrimináció tilalmának elvére minden olyan szituációban, amely az uniós jog tárgyi hatálya alá tartozik.⁵⁷ A Metock-ügyben hozott ítéletében a Bíróság megerősítette, hogy egy az állampolgársága szerinti tagállamon kívüli más tagállamban tartózkodó uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársa, aki az uniós polgárt kíséri, hivatkozhat a 2004/38 irányelv kedvezményes rendelkezéseire függetlenül a házasságkötés helyétől és idejétől, illetve a házastársnak a fogadó tagállamba való érkezése körülményeitől.⁵⁸ A sokat vitatott Zhu és Chen ügyben szintén történt szabad mozgás, noha igen sajátos körülmények között: a szabad mozgás és tartózkodás jogával élni kívánó uniós polgár egy csecsemő volt, egy kínai házaspár gyermeke, aki ír állampolgárságot szerzett azáltal, hogy Írországból született. Az uniós polgársággal nem rendelkező anya

⁵⁴ Jonathan Lim: The Dark Knight: On the role of the ECJ and purely internal situations, *Durham Law Review* September 2011. 2. o. http://durhamlawreview.co.uk/files/EUIM.JonathanLim.edited_1.pdf

⁵⁵ A fordított diszkriminációra elsőként a 115/78. sz. Knoors-ügyben [EBHT 1979., 399. o.] és a 175/78. sz. Saunders-ügyben [EBHT 1979., 1129. o.] hozott ítéletekben találunk utalást. Az elv kialakulásáról és fejlődéséről részletesebben lásd Alina Tryfonidu: *Reverse discrimination in EC law*. Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn 2009. 3-18. o.

⁵⁶ C-85/96. sz. Martínez Sala kontra Freistaat Bayern ügy [EBHT 1998., I-02691. o.]

⁵⁷ Henri De Waele: *EU Citizenship: Revisiting its Meaning, Place and Potential*. *European Journal of Migration and Law* 2010. 324. o.

⁵⁸ C-127/08. sz. Metock és mások kontra Minister for Justice, Equality and Law Reform ügy [EBHT 2008., I-6241. o.], 99. pont.

tartózkodási jogát a Bíróság a gyermekre tekintettel vezette le, arra hivatkozással, hogy az szükségszerű feltétele a gyermek szabad mozgásra és tartózkodásra irányuló joga gyakorlásának. A gyermeknek az Egyesült Királyságra vonatkozó tartózkodási joga kizárólag uniós polgársági jogállásán (az EK-Szerződés akkori 18. cikkén) alapult.⁵⁹ (Érdeemes megjegyezni, hogy a Bíróság nem tulajdonított jelentőséget annak a kérdésnek, hogy a helyzet értelmezhető-e joggal való visszaélésként, tekintettel arra, hogy az anya kizárólag annak érdekében szülte meg gyermekét Írország területén, hogy ezáltal leszámazója elnyerje az ír állampolgárságot, amire hivatkozással saját maga számára is tartózkodási jogot szerezhet majd az Egyesült Királyságban).⁶⁰

Figyelemre méltó eltérés következett be azonban a Bíróság érvrendszerében a Zambrano-ügyben, amely szintén kiskorú uniós polgárokkal volt kapcsolatos. Zambrano úr és felesége kolumbiai állampolgárok, akik Belgiumban tartózkodnak. Eredetileg 1999-ben érkeztek az országba, menedékjogot kérve, a menekült-státusz megadására vonatkozó kérelmüket azonban elutasították. A vonatkozó határozat ugyanakkor egy *non-refoulement* klauzulát is tartalmazott, amely kimondta, hogy a házaspár nem küldhető vissza Kolumbiába, mivel az országban polgárháború zajlik. Zambrano úr 2000-ben a belga jog szerint kérelmet nyújtott be státusza regularizálása érdekében, ám e beadványa is elutasításra került. Noha munkavállalási engedéllyel nem rendelkezett, 2001-ben munkát vállalt. Felesége időközben két gyermeknek adott életet (2003-ban és 2005-ben), akik születésükkel belga állampolgárságot szereztek. Zambrano úr elvesztette állását, munkanélküli-ellátás iránti kérelmét, valamint a házaspár újabb, tartózkodásuk jogszerűvé tételére irányuló kérelmét szintén elutasították. A tartózkodási engedély iránti kérelme elutasításának felülvizsgálatára vonatkozó kéreleme (2006 március) elbírálásáig a belga jog alapján egy speciális tartózkodási okmánnyal rendelkezett. Zambrano úr bírósághoz fordult a teljes munkanélküli-ellátás igénybevétele iránt benyújtott kérelmének elutasítása ellen, a belga bíróság pedig előzetes döntéshozatalt kezdeményezett az EUB előtt, elsősorban arra a kérdésre várva választ (a Zambrano gyermekek helyzete vonatkozásában), hogy a primer uniós jog biztosít-e egy uniós

⁵⁹ C-200/02. sz. Kunqian Catherine Zhu és Man Lavette Chen kontra Secretary of State for the Home Department ügy [EBHT 2004., I-09925. o.], 26-27. pont.

⁶⁰ Anthony Arnall: *The European Union and its Court of Justice*. Oxford University Press, Oxford 2006. 531. o.

polgár számára tartózkodási jogot annak a tagállamnak a területén, amelynek állampolgárságával rendelkezik, függetlenül attól, hogy előzőleg élt-e a tagállamok területén való szabad mozgáshoz való jogával?⁶¹

Belgium, és minden az ügy kapcsán észrevételt előterjesztő tagállami kormány azon az állásponton volt, hogy Zambrano gyermekekéhez hasonló helyzet – amikor is az említett gyermekek az állampolgárságuk szerinti tagállamban tartózkodnak, és ezt a tagállamot soha nem hagyták el – nem tartozik az uniós jogban biztosított szabad mozgás és tartózkodás joga által lefedett helyzetek közé.

Meglepően rövid érvelésében az EUB először is rámutatott, hogy a 2004/38/EK irányelv nem alkalmazható, mivel ezen irányelv kedvezményezettjei kizárólag azon uniós polgárok (és családtagjaik), akik olyan tagállamba költöznek, vagy olyan tagállamban tartózkodnak, amelynek nem állampolgárai (3. cikk). Ezt követően a Bíróság (megerősítve ismét, hogy minden tagállami állampolgár uniós polgár, illetve, hogy az uniós polgárság célja, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen), kijelentette, hogy „e körülmények között” az EUMSZ 20. cikkével ellentétesnek minősülnek azon nemzeti intézkedések, amelyek azzal a hatással járnak, hogy megfosztják az uniós polgárokat az uniós polgárként meglévő jogállás révén biztosított jogok lényegének *tényleges élvezésétől* – a harmadik ország állampolgárságával rendelkező személy esetében abban a tagállamban való tartózkodás megtagadása, amelyben az említett tagállam állampolgárságával rendelkező és általa eltartott kiskorú gyermekei tartózkodnak, valamint a munkavállalási engedély e személy részére történő megadásának megtagadása pedig ilyen hatással jár.⁶² A Bíróság tehát kizárólag az uniós polgársági státuszra alapítva tartózkodási jogot állapított meg, méghozzá egy olyan helyzetben, amely az uniós jog szemszögéből nézve tisztán belső szituáció. Fontos megjegyezni, hogy ez az érvelés egyúttal megkerüli az irányelvben foglalt azon feltételt, mely szerint az uniós polgároknak a három hónapot meghaladó szabad tartózkodás jogának gyakorlásához igazolniuk kell, hogy elegendő forrásokkal rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára: e tekintetben az EUB eltért a Zhu és Chen

⁶¹ C-34/09. sz. Gerardo Ruiz Zambrano kontra Office national de l'emploi ügy [A Bíróság 2011. március 8-án hozott ítélete, EBHT-ban még nem tették közzé], 35. pont

⁶² C-34/09. sz. ügy, 42-43. pont

ítélettől, ahol az elegendő források igazolásának feltételét a kiskorú uniós polgár vonatkozásában is vizsgálta, még akkor is, ha az elegendő forrásokat szülők általi biztosítását is megfelelőnek találta.⁶³

Állítható-e, hogy ez az ítélet a fordított diszkriminációra vonatkozó eddigi gyakorlat végét jelenti? Sharpston főtanácsnok indítványában azt javasolta a Bíróságnak, hogy értelmezze úgy az EUMSZ 18. cikkét, hogy az tiltja a fordított irányú hátrányos megkülönböztetést is, de csak olyan szituációkban, ahol a diszkriminációt az EUMSZ 21. cikke (szabad mozgás és tartózkodás) és a nemzeti jog közötti kölcsönhatás okozza, továbbá az uniós jog alapján védelmet élvező valamely alapvető jog megsértését vonja maga után, és csak amennyiben a nemzeti jog alapján nem áll rendelkezésre legalább azzal egyenértékű védelem.⁶⁴ Noha a tagállami bíróság e probléma megoldásához is útmutatást várt, az EUB nem érintette ezt a kérdést – ám valószínűleg nyilvánvaló volt számára is, hogy e dilemma kapcsán inkább előbb, mint utóbb állást kell foglalnia.

Nem sokkal a Zambrano ítélet után, a McCarthy⁶⁵ ügyben a Bíróság megerősítette és egyúttal finomította is korábbi döntését. McCarthy asszony kettős ír-brit állampolgár az uniós polgársági jogállására hivatkozással igyekezett megalapozni jamaikai állampolgárságú férje számára a tartózkodás jogát az Egyesült Királyságban. McCarthy asszony soha nem élt másik tagállamban, és alkalmazásban sem állt soha, megélhetését szociális ellátásokból biztosította. Miután házasságot kötött egy jamaikai állampolgárral, aki nem rendelkezett tartózkodási engedéllyel az Egyesült Királyságban, első ízben a házasságkötést követően kérelmezett és kapott ír útlevelet – ezt követően pedig, mint az Egyesült Királyságban élő ír állampolgár, a 2004/38/EK irányelvre hivatkozással folyamodott tartózkodási engedélyért maga és férje számára. Kérelmét azzal az indokolással utasították el a brit hatóságok, hogy nem felel meg a tartózkodási engedélyhez szükséges jogszabályi feltételeknek sem munkavállalóként, sem önálló vállalkozóként, sem

⁶³ Anja Wiesbrock: The Zambrano case: Relying on Union citizenship rights in 'internal situations'. EUDO Citizenship Forum 2011. <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-news/449-the-zambrano-case-relying-on-union-citizenship-rights-in-internal-situations>

⁶⁴ C-34/09. sz. ügy. Sharpston főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 2010. szeptember 30.), 144. pont.

⁶⁵ C-434/09. sz. Shirley McCarthy kontra Secretary of State for the Home Department [A Bíróság 2011. május 5-én hozott ítélete, EBHT-ben még nem tették közzé].

pedig elegendő forrásokkal rendelkező önellátó személyként. A felperesek éltek a jogorvoslati lehetőségekkel, melynek folyományaként végül a Supreme Court (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) az irányelv értelmezése végett előzetes döntéshozatalt végett az EUB-hez fordult.⁶⁶ Jóllehet a feltett kérdések az irányelvre korlátozódtak, a Bíróság némileg átfogalmazta őket annak érdekében, hogy az EUMSZ. 21. cikkének alkalmazhatóságának kérdésére is reflektálni tudjon.

Akárcsak a Zambrano ügyben, az irányelv alkalmazhatóságát hamar elvetette a Bíróság, tekintve, hogy alkalmazásának feltétele a szabad mozgás jogának előzetes gyakorlása. Az EUMSZ. 21. cikkének alkalmazása vonatkozásában az EUB elhatárolta a jelen ügy tényállását a Zambrano ügyben fennálló körülményektől: McCarthy asszony esetében a vitatott tagállami intézkedés nem járt azzal a hatással, hogy megfosztotta volna őt az uniós polgárság jogállásából eredő jogok lényegének tényleges élvezésétől, és semmilyen módon nem befolyásolja abban, hogy a tagállamok területén szabadon mozogjon és tartózkodjon – e körülmények között pedig semmilyen kapcsolat nem áll fenn valamely, az uniós jog által szabályozott helyzettel.⁶⁷ A jogok „tényleges élvezésének” koncepcióját a Bíróság Dereci-ügyben⁶⁸ hozott ítélete is továbbviszi, sőt, tovább pontosítja: az uniós polgárságból következő jogok tényleges élvezésétől való megfosztás fogalma olyan szituációra utal, amelyben az uniós polgárnak el kell hagynia nemcsak az állampolgársága szerinti tagállamot, hanem az Unió egészének területét is.⁶⁹

⁶⁶ Stephen Coutts: Shirley McCarthy v. Secretary of State for the Home Department. EUDO Citizenship News 10 May 2011 (<http://eudo-citizenship.eu/citizenship-news/475-case-c-434-09-shirley-mccarthy-v-secretary-of-state-for-the-home-department>)

⁶⁷ C-434/09. sz. ügy, 49. és 55. pont. Ebben az ügyben döntő fontosságú volt, hogy McCarthy asszony jogainak gyakorlása nem függött úgy a férje tartózkodási jogától, Katherine Chen és a Zambrano-gyerekek ellenben e tekintetben szüleikre voltak utalva.

⁶⁸ C-256/11. sz. Dereci et al kontra Bundesministerium für Inneres ügy [A Bíróság 2011. november 15-én hozott ítélete, EBHT-ben még nem tették közzé]. Az ügy többek között Dereci úrral, egy török állampolgárral volt kapcsolatos, aki csatlakozni szeretett volna házastársához és gyermekeihez Ausztriában, tartózkodási kérelmét az EUMSZ. 20. cikkére alapozva. Az ítélet 32. pontjában az EU megállapította, hogy ellentétben a Zambrano-ügyben felmerült szituációval, nem áll fenn annak kockázata, hogy az érintett uniós polgárok megélhetése veszélybe kerül.

⁶⁹ C-256/11. sz. ügy, 66 pont

A tisztán belső helyzetekre és a fordított diszkriminációra vonatkozó korábbi gyakorlatát a Bíróság tehát nem írta felül, hanem csak bizonyos mértékig módosította: csak abban az esetben tartozhat az uniós jog hatálya alá egy olyan tényállás, amelynek semmilyen határon átnyúló eleme nincsen, ha az uniós polgársági jogállásból eredő jogok lényegének tényleges élvezésétől való megfosztás eshetősége merül fel.⁷⁰

V. Záró gondolatok – az uniós polgárság folyamatosan alakuló koncepciója

Amint láttuk, jelentős eltérések vannak az állampolgárság hagyományos jogintézménye és az uniós polgárság között. Az uniós polgárság elsősorban azért különbözik az állampolgárságtól, hogy nem egy természetes személy és egy állam, hanem egy természetes személy és egy (szupranacionális) nemzetközi szervezet közötti jogviszonyról van szó. A Szerződések értelmében egy, a tagállami állampolgárságot kiegészítő jogállásról van szó, ebből következően az uniós jognak nincsen külön szabályozása, amely az uniós polgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozna. Eltérésekre mutattunk rá továbbá a két különböző jogálláshoz kapcsolódó jogok és kötelezettségek tartalmát illetően. Az uniós polgárság által az egyének speciális kiegészítő jogokkal élhetnek az állampolgárságukból eredő jogokon felül, ez is jelzi, hogy az uniós polgárság valóban nem egyenlő a hagyományos, állam-magánszemély közti jogi kötelékkel. Az állampolgárság egy sajátos, egyedi változatáról van szó, amely az Európai Unióhoz, mint sajátos politikai közösséghez kapcsol egyéneket. Az uniós polgárság fogalmának bevezetése fontos következményekkel jár nemcsak az uniós jog, hanem a tagállamok állampolgársági szabályai számára is, abból következően, hogy a két jogállás között szoros összefüggés van. A tagállamok állampolgársági szabályai és azok alkalmazása adott esetben még összeütközésbe is kerülhet az uniós polgársági jogállás céljaival, ezért az uniós jogilag releváns kérdésekben az uniós jog – a nemzetközi közjoghoz hasonlóan – betölthet egyfajta korrekciós szerepet a különböző állampolgársági szabályok vonatkozásában.

Úgy tűnik, hogy az uniós polgársági jogállás állandó mozgásban van: nemcsak a releváns primer és szekunder uniós jogforrások változnak, hanem az EUB gyakorlata is folyamatosan alakítja a szupranacionális

⁷⁰ Coutts: i.m.

uniós polgárság koncepcióját és a belőle következő jogok kiterjedését. A Bíróság uniós polgárságra vonatkozó ítélezési gyakorlata még az Unió területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgárookra is kihatással lehet, amint többek között azt a Chen, Metock és Zambrano ügyek is igazolják.⁷¹

Figyelemre méltó, hogy az uniós polgárság lassan önálló hivatkozási alappá válik a Bíróság érvelésében, függetlenül az e jogállásból eredő jogosultságok tényleges (előzetes) gyakorlásától, illetve hogy egy távoli, közvetett és potenciális kapcsolat is elegendő lehet ahhoz, hogy a jogvita az uniós jog tárgyi hatálya alá tartozónak minősüljön. A Garcia Avello ügyben a Bíróság az uniós polgársági jogállás alapvető jellegére hivatkozva mondta ki ítéletében, hogy az alapügyben érintett spanyol-német házaspárnak szabad döntési jogot kell biztosítani gyermekeik családnevének meghatározásakor.⁷² Az uniós jogi relevancia ebben az esetben meglehetősen gyenge lábakon állt, a Bíróság ugyanis abban az eshetőségben találta meg az ügyben a határon átnyúló elemet, hogy ha és amennyiben a házaspár gyermekei a jövőben úgy döntenének, hogy Spanyolországban telepednek le, akkor esetlegesen bizonytalanság merülhetne fel felmenőik kilétét illetően.⁷³ Az uniós joggal fennálló kapcsolat a Rottmann-ügyben is közvetett volt, ahol az ügy tényállása elsősorban nem az uniós polgársági jogállással vagy az abból következő jogokkal állt összefüggésben, hanem egy tagállami állampolgárság

⁷¹ További példaként említhető a C-60/00. sz. Mary Carpenter kontra Secretary of State for the Home Department ügy [EBHT 2002., I-6279. o.], amelyben a Bíróság kimondta, hogy az EKSz. 49. cikkét a családi élet tiszteletben tartásához való alapvető joggal összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes (az alapeljárásban felmerülőhöz hasonló esetekben) az, hogy a származása szerinti országban letelepedett és más tagállamokban székhellyel rendelkező címzeteknek szolgáltatást nyújtó személy származása szerinti ország elutasítsa e személy harmadik állam állampolgárságával rendelkező házastársának a területén való tartózkodását.

⁷² C-148/02. sz. Carlos Garcia Avello v. État belge [EBHT 2003., I-11613. o.]. A szülők a spanyol szokásoknak megfelelően a Garcia Weber családnevet kívánták gyermekeiknek bejegyeztetni, de ezt a belga hatóságok megtagadták a belga jogra történő hivatkozással, amely szerint a gyermek az apa családnevét viseli, míg a spanyol jog szerint a gyermek mindkét szülője első családnevét „örökli”. A felmerült jogvita során a belga Conseil d'Etat fordult a Bírósághoz előzetes döntéshozatali kérelemmel, arra várva választ, hogy a szülők által kérelmezett családnév bejegyzésének megtagadása ellentétes volt-e a közösségi joggal.

⁷³ De Waele: i. m. 325. o

elvesztésével – noha ez az érintett uniós polgár számára az uniós polgárság elvesztésével, mi több, hontalanná válásával is együtt járt.⁷⁴ Az, hogy az uniós polgárság jogállása az EUB számára fokozatosan autonóm hivatkozási alappá válik mindazonáltal nem meglepő annak fényében, hogy a Bíróság már egy évtizede (a Grzelczyk-ügy óta) folyamatosan – mondhatni mantra-szerűen – hangsúlyozza, hogy az uniós polgárság célja, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető státuszává váljon.⁷⁵ Némileg megkérdőjelezhető ugyanakkor, hogy ez az értelmezés teljességgel összeegyeztethető-e az írott primer joggal, hiszen a Szerződések e jogállást kiegészítő természetű státuszként definiálják – egy jogállás lehet alapvető vagy kiegészítő jellegű, de egyszerre aligha. Weiler szerint a Bíróság ezen állítása tekinthető jóslatnak, politikai kívánalomnak vagy a bírói szándék kifejeződésének, de ellentétes a hatályos Szerződések szövegével.⁷⁶ Nem az első példa lenne ez a *contra legem* jogértelmezésre a Bíróság esetjogában⁷⁷ – a kérdés az, hogy a Bíróság ismertetett gyakorlatát mennyiben indokolják rendszertani és célkutató értelmezési szempontok. Az uniós polgárságból eredő jogok evolutív primer jogi meghatározása, valamint az alapjogok teljes körű védelmének⁷⁸ az uniós polgárság jogállásával egyre inkább összefonódó igénye állhatnak elsősorban a Bíróság gyakorlatában jelenleg megfigyelhető trend mögött. Nem egyszerű kérdés azonban, hogy eseti alapon megváltoztathatók-e az írott

⁷⁴ C-135/08. sz. Janko Rottmann v. Freistaat Bayern ügy [EBHT 2010., I-01449. o.]. Az ügy részletes elemzését lásd többek között Mohay Ágoston: A Rottmann-ügy: újabb adalékok az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság összefüggéseihez. *Jogesetek Magyarázata* 2011. 2. sz. 50-58. o.; Gabriel N. Toggenburg: Zur Unionsbürgerschaft: Inwieweit entzieht sich ihr Entzug der Unionskontrolle? *European Law Reporter* 2010. 165-172. o. és Gerard René De Groot – Anja Selig: The Consequences of the Rottman Judgment on Member State Autonomy – The European Court of Justice’s Avant-Gardism in Nationality Matters. *European Constitutional Law Review* 2011. 1. sz. 150-160. o.

⁷⁵ C-184/99. sz. Rudy Grzelczyk kontra Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve ügy [EBHT 2001., I-06193. o.], 31. pont.

⁷⁶ Joseph H. H. Weiler: Individuals and Rights – The Sour Grapes (Editorial). *European Journal of International Law* 2010. 2. sz. 277. o.

⁷⁷ A *contra legem* értelmezés legegységesebb példájaként a 294/83. sz. Parti écologiste „Les verts” kontra Parlament ügyet [EBHT 1986., 1339. o.] említhetjük, az Európai Parlament semmisségi eljárással kapcsolatos alperesi perképességére vonatkozóan.

⁷⁸ C-34/09. sz. ügy. Sharpston főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 2010. szeptember 30.), 170. pont.

alkotmányos szabályok a bíróság által, még akkor sem, ha ez döntően az egyéni jogok védelmében történik – e kérdés kiemelt figyelmet érdemelne az Európai Unió legmagasabb szintű döntéshozatali és politika-alakító fórumain is.⁷⁹

⁷⁹ A kérdéssel kapcsolatosan gondolatébresztő vitaindító iratot fogalmazott meg Niamh Nic Shuibhne: (Legal) Limits to EU Citizenship. Presented at EUSA Biennial Conference 3-5 March 2011 http://euce.org/eusa/2011/papers/6b_nicshuibhne.pdf

Dubravka Akšamović*
Nochta Tibor**

A letelepedés szabadsága az Európai Unióban különös tekintettel a magyar és a horvát jogi aspektusokra

I. Bevezetés

A letelepedés szabadsága az európai jogelmélet figyelmének középpontjában van az Európai Bíróság Centros-ügyben hozott ítélete óta. Az az uniós szabály, miszerint egy tagállam vállalkozása más tagállamban is folytathat gazdasági tevékenységet, számos problémát vetett fel, amelyekre az EU ez idáig nem szolgáltat megfelelő megoldással. A letelepedés szabadságának az volt a célja, hogy a természetes személyek mellett a vállalkozások számára is biztosítsa a belső piacon való szabad mozgást. De hamar világossá vált, hogy a vállalkozásokra vonatkozó letelepedési szabadság uniós szinten való gyakorlati kivitelezése nehézségekbe ütközik. Ennek az az oka, hogy a nemzeti társasági jogi szabályok gyakran előnyben részesítik a hazai vállalkozásokat, és ellenségesen lépnek fel a külföldiekkel szemben. A harmonizációs törekvések ellenére az egyes tagállamok társasági joga még mindig meglehetősen eltér egymástól. További problémát jelentenek az adózási kérdések, a befolyásszerzésre vonatkozó szabályok, munkajogi előírások stb.

E tanulmányban a szerzők arra vállalkoznak, hogy elemezzék az EU letelepedési szabadságra vonatkozó szabályait, mégpedig az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának prizmáján keresztül. Emellett e szabályok magyar és horvát alkalmazása is röviden bemutatásra kerül.

II. A letelepedés szabadsága az EU Szerződésben – problémafelvetés

A letelepedés szabadságának jogi szabályozása 1957-ben a Római Szerződés aláírásával vette kezdetét¹. A Római Szerződés 52. cikke – mint a jelenlegi Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés² 49.

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

** Dr. Nochta Tibor PhD, tanszékvezető egyetemi docens, Gazdasági és Kereskedelmi Jogi Tanszék, Pécs, nochta.tibor@ajk.pte.hu

¹ Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés, Róma, 1957. március 25. <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/index.htm>

² Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés [HL C 115/47.] 2008.5.9. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:hu:PDF>

cikkének jogelődje – célul tűzte ki az olyan tagállami szabályok eltörlését, melyek tilalmazták a vállalkozások másik tagállamban való letelepedését. A Római Szerződés 58. cikke előírta a hazai és a külföldi vállalkozások közötti egyenlő bánásmód elvét. Végül a 220. cikk (mely meglehetősen ambiciózus elképzelésnek számított elfogadásakor), megkövetelte a tagállamoktól a másik tagállamokban alapított vállalkozások elismerését.³ Ezen, később újraszámozott szabályok jelentették a társasági jog uniós harmonizációjának sarokköveit.⁴ Fontos alapot szolgáltatott az Európai Bíróságnak (EB) is, mely ebben az időben érdekes ítéleteket hozott a letelepedési szabadsággal összefüggésben.⁵ Az EB gyakorlatának és a fenti szabályok tág értelmezésének köszönhetően ma már elég világos, hogy a letelepedés szabadsága az EUMSZ 49. cikke értelmében a következőket jelenti: 1) gazdasági társaság vagy fióktelep alapításának szabadsága; 2) külföldi tagállamban nyújtott szolgáltatás szabadsága a nemzeti tagállamnak biztosított feltételekkel; 3) a székhely egyik tagállamból a másikban való áthelyezésének szabadsága; 4) társaságok egyesülésének és felvásárlásának szabadsága.⁶

Ahogy az a fentiekből is kitűnik, a letelepedés szabadságának elve fedi egyrészt a jogosultságokat, másrészt ide tartozik a társaságok számára biztosított „vándorlás” szabadsága is. Így például a letelepedés szabadsága vonatkozik a társaság vagy fióktelep másik tagállam területén történő alapítására is.⁷ Az elsődleges letelepedés azt a lehetőséget jelenti, hogy egyik tagállam munkavállalója egy másik

³ Angoul ld. Impact assessment on the Directive on the cross-border transfer of registered office. Commission Staff Working Document, Commission of the European Communities, Brussels, 12/2007., SEC (2007) 1707., 8-9. o.

⁴ Bővebben ld. Simon Deakin: Regulatory Competition Versus Harmonization. European Company Law. ESRC Center for Business Research, University of Cambridge, Working Paper No. 163, March 2000, 4-22. o.

⁵ Impact assessment on the Directive on the cross-border transfer of registered office. 10-11.o., ld. még Guide to the Case Law on the ECJ on Articles 43 et seq. EC Treaty, Freedom of Establishment, European Commission 1/1/2001

⁶ Report of the Reflection Group on the Future of EU Company Law, European Commission, Brussels, 5 April 2011; Eddy Wymeersch: The Transfer of the Company's Seat in European Company Law. Working Paper No. 08/2003, European Corporate Governance Institute, March, 2003; F. Mucciarelli: Companies' Emigration and EC freedom of establishment. School of Economics, New York Law School, October 2007. <http://ssrn.com/abstract=1078407>

⁷ Wolf-Georg Ringe: No Freedom of Emigration for Companies? European Business Law Review 2005. 3. sz. 2-3. o.

tagállamban egyéni vállalkozóként végezhet tevékenységet. A másodlagos letelepedés joga azt jelenti, hogy egyszerre több munkahelyen lehet dolgozni az Unióban. Fentiek mellett a letelepedés szabadsága jelenti a társaságok áttelepülésének lehetőségét is. Ez jelenti egy tagországba való be- és egy tagállamból való kitelepedést is. A betelepedés jelenti azt a helyzetet, amikor egy társaság áthelyezi a központi ügyintézésének helyét a saját tagállamból egy másikba. A kitelepedés pedig arra vonatkozik, amikor a társaság elhagyja az alapítása szerinti tagállamot és székhelyét másik államba helyezi át. És végezetül a letelepedés szabadsága vonatkozik arra a helyzetre is, amikor határokon átnyúló társasági egyesülésről van szó. Ebben az esetben az egyik fúziónló társaság megváltoztatja a központi ügyintézésének helyét és átteszi azt egyik tagállamból a másikba.

E fentiekben említett szabadságok érvényesítése azonban gyakorlati problémákba ütközik. Európai szinten a letelepedés szabadsága érvényesülésének legnagyobb akadálya, hogy a tagállamok gyakran előnyben részesítik a hazai gazdasági társaságokat. Ez különösen igaz a központi ügyintézés helyének egyik tagállamból a másikba való áthelyezésére. Ennek oka a legtöbb jogtudós szerint az egyes tagállamok társaságokra vonatkozó jogi rezsimjei közötti különbségekben gyökerezik. Európában két alapvető megközelítése van a *lex societatis*-nak avagy a társaságokra alkalmazandó jognak,⁸ mely a jogi hagyomány részét képezi. Az egyik megközelítés szerint a társaságokra annak az országnak az joga irányadó, melyben bejegyezték (ez az ún. bejegyzési elv). A másik megközelítés szerint a társaságokra annak a tagállamnak a joga az irányadó, melyben a társaság központi ügyintézésének helye megtalálható (székhely elv). Azokban az országokban, ahol a bejegyzési elv érvényesül (pl. az Egyesült Királyságban vagy Hollandiában), a társaságok számára megengedett, hogy egyik tagállamból a másikba helyezték székhelyüket. A székhely áthelyezésének nincsen jogi következménye a társaság jövőbeni működésével kapcsolatban, automatikusan alárendelődik az új tagállam szerinti jognak. Az olyan

⁸ Ld. Wymeersch: i.m. Antonio Frada de Sousa: *Company's Cross-border Transfer of Seat in the EU after Cartesio*. Jean Monnet Working Paper 07/09, The Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law & Justice, 2009; Wolf-Georg Ringe: *The European Company Statute in the Context of Freedom of Establishment*. University of Oxford, Legal Research Paper Series, Paper No. 25/2008, *Journal of Corporate Law Studies* 2007. 7 sz. 185. o.

országok esetében, ahol a székhely elve érvényesül, a központi ügyintézés helyének áthelyezése számos jogi következménnyel jár. Az alapvető vélelem azzal a társasággal kapcsolatosan, amely áthelyezi székhelyét egyik tagállamból a másikba, hogy „megváltoztatja a nemzetiségét”, tehát egy másik tagállam társasága lesz, ezzel alárendelvé magát egy másik jogi rezsimnek. A székhely elve érvényesül Németországban és a legtöbb olyan európai országban, mely a német jogi szabályozást követi.⁹ Ezen országok társasági joga vagy megtiltja a társaságok áttelepülését, vagy pedig erről egyáltalán nem rendelkezik. Minkét eset korlátokat állít a letelepedés szabadsága elé, hiszen egy társaság nem tudja magát szabadon egy másik tagállam joghatósága alá helyezni. Ebből azonban az is következik, hogy egyes tagállamok társaságai rosszabb helyzetben vannak, mint azok, melyeket másik tagállamban alapítottak. Ez a probléma uniós szinten is felismerésre került, melynek következtében az Európai Bizottság az Európai Bírósággal karöltve különböző jogi eszközöket és módszereket dolgozott ki, hogy megszüntesse, de legalább csökkentse ezt a dilemmát. Azonban erre nincsen egy egyértelmű vagy egyszerű megoldás. A dolgok jelen állása szerint a probléma koránt sincs még megoldva. Az irányelveken keresztüli jogharmonizáció ugyanakkor hozott néhány eredményt, melyet az alábbiakban tárgyalunk.

III. A letelepedés szabadsága a másodlagos jogalkotásban; siker vagy kudarc?

A társasági jog harmonizációja viszonylag korán kezdődött. Ez érthető, hiszen az integráció egyik fő célkitűzése a közös piac létrehozása volt, melyhez elengedhetetlen a szabad kereskedelmet akadályozó nemzeti szabályok lebontása. Az első társasági jogi irányelv 1968 márciusában lépett hatályba.¹⁰ A társasági jog számos olyan területe került azóta

⁹ Ld. Jessica Schmidt: The New Unternehmengesellschaft and the Limited – A Comparison. German Law Journal, Vol 9. No. 9.; Norbert Kuehrer: Cross-border company establishment in the EU and Austria. European Business Law Review 2001. 116/12. sz.

¹⁰ A Tanács első irányelve (1968. március 9.) az egész Közösségre kiterjedő egységes biztosítékok kialakítása érdekében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmében a Szerződés 58. cikkének (2) bekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:17:01:31968L0151:HU:PDF>

harmonizálásra, mint társaságok felvásárlása, egyesülése stb.¹¹ A letelepedés szabadsága és a társaságok mobilitása is az egyik olyan terület, ahol jogközelítés történt. Érdekes tehát ehelyütt néhány tanácsi és bizottsági jogalkotási eredményről megemlékezni. Ide tartozik a Tanács tizenegyedik, 1989. december 21-én elfogadott, 89/666/EGK irányelve a valamely tagállam jogának hatálya alá tartozó meghatározott jogi formájú társaságoknak egy másik tagállamban létesített fióktelepeire vonatkozó bejelentési és közzétételi követelményeiről,¹² az Európai Parlament és a Tanács 2005. október 26-án elfogadott 2005/56/EK irányelve a tőkeegyesítő társaságok határokon átnyúló egyesüléséről,¹³ és végül a tizenegyedik társasági jogi irányelv javaslata a társaságok létesítő okirat szerinti székhelyének határokon átnyúló áthelyezéséről.¹⁴ A fentiekén kívül van még két társasági joggal kapcsolatos rendelkezés, amelyek fontos hatással vannak a letelepedés szabadságára. Ezek a Tanács 1985. július 25-én elfogadott 2137/85/EGK rendelete az európai gazdasági egyesülésről és Tanács 2001. október 8-án elfogadott 2157/2001/EK rendelete az európai részvénytársaság (SE) statútumáról.

¹¹ Ld. Klaus Hopt: *Modern Company Law problems: A European Perspective*. Max Planck Institute, Hamburg, Germany, December 2000., ld. még Report of the Reflection Group on the Future of EU Company Law. European Commission, Brussels, 5 April.

¹² A Tanács tizenegyedik irányelve (1989. december 21.) a valamely tagállam jogának hatálya alá tartozó meghatározott jogi formájú társaságoknak egy másik tagállamban létesített fióktelepeire vonatkozó bejelentési és közzétételi követelményeiről [HL L395. 1989.12.30.]

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/56/EK irányelve (2005. október 26.) a tőkeegyesítő társaságok határokon átnyúló egyesüléséről [HL L 310., 2005.11.25.]

¹⁴ 2004 februárjában a Bizottság nyílt konzultációt kezdeményezett (ami egy számos kérdésből álló, on-line kérdőív kitöltésének lehetőségét jelentette) a társaságok létesítő okirat szerinti székhelyének határokon átnyúló áthelyezéséről szóló tervezett irányelv vázlatáról. A vázlat nem érhető el különálló dokumentumként, hanem a Bizottság belső piaccal kapcsolatos honlapján érhető el: http://ec.europa.eu/internal_market/index_en.htm. A konzultáció 2004 áprilisában zárult, melynek eredményei szintén a jelzett honlapon találhatóak.

1. A tizenegyedik 89/666/EGK tanácsi irányelv

A tizenegyedik irányelvet 1989 decemberében fogadták el. Annak ellenére, hogy közvetlenül nem vonatkozik a társaságok letelepedésére, fontossága abban áll, hogy a fióktelepek alapításának kérdésével foglalkozik. A külföldön végzett üzleti tevékenység egyik legtipikusabb módja a fióktelepeken keresztül végzett gazdasági tevékenység. Így tehát a fióktelepek létesítésével kapcsolatos korlátozások megszüntetése közvetlen kapcsolatban van a letelepedés szabadságának gyakorlásával. Az irányelv elfogadása előtt, a tagállami jogok nagymértékben különböztek egymástól olyan kérdésekben, mint a fióktelep képviselőjére való jogosultság, közzétételi követelmények, beszámolók stb. Mindezek komoly nehézségeket okoztak a nemzetközi üzleti életben. Sok időbe és energiába került, mire kidolgozták, hogy melyek a másik tagállamban való fióktelepek létesítésének formai követelményei, illetve a jogilag megkövetelt módjai. Így az irányelv azt a célt tűzte ki, hogy összehangolja az egyes tagállamok fióktelepek alapításával és működtetésével kapcsolatos jogi szabályozását. Azonban a tizenegyedik irányelv nem tekinthető egy nagyra törő dokumentumnak, aminek esetleg komoly hatása vagy meghatározó befolyása lehetne a tagállamok belső szabályozására. Csupán megpróbálta lefektetni a fióktelepekkel kapcsolatos közös jogi szabályozás alapjait.

2. A 2005/56/EK irányelv

A tőkeegyesítő társaságok határokon átnyúló egyesüléséről szóló 2005/56/EK irányelv az Unió egyik, a társaságok letelepedését szabályozó jogforrása. A belső piac megalkotása ösztönzőleg hatott az társaságok egyesülésére és a vállalatfelvásárlásra. Tekintettel arra, hogy ez a terület többnyire a tagállami jogok által szabályozott, fontos volt egy olyan szabályozás elfogadása, mely az egyesülések európai szintű dimenziójával foglalkozik. Az irányelv¹⁵ legfontosabb célja az volt, hogy olyan feltételeket alakítson ki, melyek elősegítik a különböző tagállamokból származó társaságok egyesülését. Az irányelv a korlátolt felelősségű társaságok egyesülésére vonatkozik, mely a legnépszerűbb társasági forma az üzleti gyakorlatban. A szabályozás a többi társasági típusra nem tér ki.

¹⁵ Az irányelvekről ld. még Kecskés András: Felelős társaságirányítás (Corporate Governance). HVG Orac, Budapest 2011. 181. o.

Az irányelv negyedik cikke a határon túli tőkeegyesítéssel kapcsolatosan¹⁶ a következő területeket szabályozza: közzététellel kapcsolatos követelmények, a vezető tisztségviselők kötelezettségei egyesülés esetén, független jelentés az egyesülésről, az egyesülést jóváhagyó legfőbb szervi ülés, az egyesülést megelőző tanúsítvány, a határokon átnyúló egyesülés hatályosulása, az egyesülés jogkövetkezményei, munkavállalói részvétel stb. Az irányelv azonban közvetlenül nem foglalkozik a székhely áthelyezésével, ami a határokon átnyúló egyesülés tipikus következménye, erre csupán közvetett hatással bír. A határokon átnyúló egyesülés szabályainak lefektetése megváltoztatta a székhelyre vonatkozó feltételeket azzal a céllal, hogy lehetővé tegye az egyesülés gyakorlati megvalósulását.

3. A tizennegyedik társasági jogi irányelv javaslata a társaságok létesítő okirat szerinti székhelyének határokon átnyúló áthelyezéséről

A legutolsó és e tanulmány szempontjából legfontosabb bizottsági dokumentum a tizennegyedik társasági jogi irányelv javaslata, mely a társaságok létesítő okirat szerinti székhelyének határokon átnyúló áthelyezéséről szól.¹⁷ Ezen irányelv-tervezet hatályba léptetése körül azonban számos probléma merül fel.¹⁸ A társaságok létesítő okirat szerinti székhelyének határokon átnyúló áthelyezéséről szóló irányelv¹⁹ elfogadása részét képezi a Bizottság által 2003-ban meghirdetett „Akcióterv a társasági jog modernizálásáért” elnevezésű programnak. Ezen akcióterv keretében a Bizottság nyilvánosságra hozta a tervezett irányelv vázlatát. E szerint a vázlat szerint, ha egy társaság áthelyezi a székhelyét másik tagállamba, akkor a fogadó tagállamban kerül nyilvántartásba vételre, itt nyeri el jogi személyiségét is, emellett az

¹⁶ Európai Parlament és a Tanács 2005. október 26-án elfogadott 2005/56/EK irányelve a tőkeegyesítő társaságok határokon átnyúló egyesüléséről 4. cikk

¹⁷ Ld. G.J. Vossestein: Transfer of the registered office. The European Commission decision not to submit a proposal for a Directive. 4 Utrecht Law Review 1 (2008).

¹⁸ Ld. Impact assessment on the Directive on the cross-border transfer of registered office. Commission Staff Working Document, Commission of the European Communities, Brussels, 12/ 2007., SEC (2007) 1707., ld. még P. Vargova: The Cross –Border transfer of a Company’s Registered Office within the EU. Central European University, March 29, 2010. 38-40. o.

¹⁹ Irányelvekről ld. még Halász Vendel – Kecskés András: Társaságok a tőzsdén. HVG Orac, Budapest 2011. 74. o.

eredeti tagállamban törlik a nyilvántartásból és az ottani jogi személyisége megszűnik. Ha szükséges, a társaságoknak a fogadó állambeli regisztrációhoz megkövetelt anyagi és eljárási feltételekhez kell igazítaniuk a szerkezeti felépítésüket és a tőkéjük nagyságát. Ugyanakkor így nem kerülnek felszámolásra az eredeti tagállamban, és nem szükséges új társaságot sem létrehozni az új tagállamban. A székhely áthelyezésének lényege az lenne, hogy az alkalmazandó jog változik. Meg kell jegyeznünk, hogy a Bizottság a székhely áthelyezése alatt többnyire a fogadó állambeli jogi személyiség megszerzését érti. Ez a kifejezés azonban nem teljesen pontosan fejezi ki azt a műveletet, amelyre a Bizottság gondolt (az irányelv megalkotásakor).

A székhely áthelyezés esetében – a Bizottság elképzelése szerint – az történe, hogy a társaság megszűnik társaságnak lenni az eredeti tagállam joga szerint, és a fogadó állam joga szerinti társasággá válik. Ezalatt a jogi személyiség megmarad: a tőke és a jogi személy felelőssége nem kerül áthelyezésre, hanem a jogi személyiség része marad. Másképpen a változás a nemzetiségben (jogi formában) következik be, és nem a jogi személy személyiségében.

Ahogy a fentiekből látszik, a javaslat tervezete az összes székhelyáthelyezéssel kapcsolatos problémával foglalkozott. Éppen ezért nagy meglepetést okozott, amikor a Bizottság 2007 júliusában bejelentette, hogy nem halad tovább a tizennegyedik társasági jogi irányelvvel. Ez eléggé figyelemre méltó tekintettel arra, hogy az irányelv elfogadása a Bizottság Akciótervének rövidtávú prioritásai között szerepelt. Ennek elsősorban az az indoka, hogy nem szólnak gazdasági érvek mellett, hogy a székhely áthelyezéssel kapcsolatosan egy külön jogszabály kerüljön elfogadásra. Másodsorban a tőketársaságok határokon átnyúló egyesüléséről szóló irányelv elfogadásra került, így a Bizottság arra jutott, hogy a társaságok ezen irányelv által nyújtott lehetőségeket ki tudják használni a határokon átnyúló tranzakciók során. Végül soron a Bizottság kifejtette, hogy a társaságok számára van már jogi megoldás a határon átnyúló áthelyezés tekintetében, ez pedig az európai részvénytársaságról szóló rendelet.²⁰

²⁰ Vossestein: i.m. 58-61.o.

4. Az Európai Részvénytársaság (SE)²¹ és az Európai Gazdasági Egyesülés (EEIG)²²

Az ún. „európajog”²³ megalkotása az európai integráció egyik legnagyobb eredménye. Az európai részvénytársaságról és az európai gazdasági egyesületről szóló rendeletek azok közé a törvénykönyvek közé tartoznak, melyeket eredeti európajognak tartanak.²⁴ Mindkét szabályozás lehetővé teszi egy eredendően európai társaság létrehozását, azzal a céllal, hogy az hozzájáruljon az Unió olyan hosszú távú célkitűzéseéhez, mint a közös piac létrehozása, az áruk és tőke szabad mozgásának biztosítása. A Tanács az Európai Gazdasági Érdekegyesületről (EEIG) szóló rendeletet fogadta el elsőként, 1985-ben. Az EEIG abban az időben a jogi személyek új formája volt, mely az európai jogon alapult, és azzal a céllal hozták létre, hogy elősegítsék és bátorítsák a határokon átnyúló együttműködést. Ma már a legtöbb, ha nem mindegyik tagállam társasági jogi törvénye tartalmaz szabályokat az EEIG-ről. Tekintettel arra, hogy az EEIG-re vonatkozó szabályokat minden tagállam a rendelettel összhangban határozta meg, nincs jelentős különbség tekintetben, hogy mely tagállamban alapították. Az EEIG legalább két tagjának különböző tagállamban kell székhellyel rendelkeznie. A létesítő szerződésnek tartalmaznia kell az EEIG nevét, a hivatalos címét és céljait, minden tagjának a nevét, a nyilvántartási számát, és a nyilvántartásba vétel helyét, az egyesülés működésének tervezett időtartamát, kivéve, ha az egyesülést határozatlan időre hozták létre.

A létesítő szerződést tagállamok által kijelölt illetékes nyilvántartáshoz kell benyújtani. A regisztrációval az EEIG jogi személyiséget kap, amely az egész Unióban érvényesül. Ha egy egyesülést létrehozunk vagy megszüntetünk, ennek tényét a Hivatalos Lapban (a C vagy S szériában) közzé kell tenni. Az egyesülés székhelye az EU területén kell,

²¹ A Tanács 2001. október 8-án elfogadott 2157/2001/EK rendelete az európai részvénytársaság (SE) státútumáról [HL L 294/1. 2001.10.1.]

²² A Tanács 1985. július 25-én elfogadott 2137/85/EGK rendelete az európai gazdasági egyesületről

²³ W. Weidenfeld: Europe from A to Z: A Guide to European Integration. Office for Official Publications of the European Communities 1997., W. Cairns: Introduction to EU Law. Cavendish Publishing Ltd. 2002. 71. o.

²⁴ J. McCahery – E. Vermeulen: Does the European Company Prevent the Delaware Effect. European Law Journal 6/2005. 11. sz. 785-801. o.

hogy legyen, ugyanakkor meghatározott feltételek érvényesülése esetén lehetőség van a központi ügyintézés helyét egyik tagállamból a másikba helyezni. Minden tagnak egy szavazata van, ugyanakkor a létesítő szerződés egyes tagoknak egynél több szavazatot is biztosíthat azzal, hogy egy tag nem birtokolhatja a szavazatok többségét. A rendelet tartalmazza azokat a határozatokat is, amelyeket csak egyhangú szavazással lehet meghozni. Az EEIG-nek legalább két szervvel kell rendelkeznie: az egyik az egyesülés közösen eljáró tagjai, a másik az igazgató vagy igazgatók. Az igazgatók képviselik az egyesülést harmadik személyek felé, még akkor is, ha tevékenységük nem tartozik az egyesülés céljai közé. Az egyesülés nem hívhat fel nyilvános befektetésre, emellett nem szükséges a jegyzett tőkét a rendelkezésére bocsájtani, a tagok alternatív módokon is megoldhatják a finanszírozását. Az EEIG nyereségét a tagok nyereségének kell tekinteni, az a létesítő szerződésben foglaltaknak megfelelően kerül felosztásra, ha erről nincs rendelkezés, akkor a tagok között egyenlő mértékben. Az egyesülés tevékenységeiből származó nyereség és veszteség kizárólag a tagoknál adóztatható. Ellensúlyozandó a szerződési szabadságot, ami az EEIG alapja, valamint azt, hogy a tagok számára nincs előírva tőkeszolgáltatási kötelezettség, a tagok az egyesülés tartozásaiért korlátlanul és egyetemlegesen felelnek.

Tizenöt évvel később, 2001-ben a társaságok egy új formája került bevezetésre az európai jogba. Az európai részvénytársaság státútumáról szóló rendelet elfogadása azonban számos problémát vetett fel.²⁵

Az európai részvénytársaság, más néven „Societas Europea” harminc évvel azután kapta meg a létjogosultságot, hogy a rendelet javaslata bemutatásra került. Az első javaslat nem kapta meg a tagállamok támogatását, ugyanis úgy értékelték, az túlságosan beleavatkozik a jogalkotási autonómiájukba. Így egészen 1989-ig tartott, míg a Bizottság olyan javaslattal állt elő, amely alkalmas lehetett az elfogadásra. Egy szakértői jelentés előállt egy, a munkavállalói részvétellel kapcsolatos kompromisszumos megoldással, ami korábban a támogatás egyik

²⁵ Bővebben ld. W.G. Ringe – Wolf-Georg: The European Company Statute in the Context of Freedom of Establishment. University of Oxford, Legal Research Paper Series, Paper No. 25/2008, (2007) Journal of Corporate Law Studies 185 (2008) 7. sz. W. Bratton – W. McCahery – E. Vermeulen: How Does Corporate Mobility Affects Lawmaking? A Comparative Analysis. European Corporate Governance Institute, Law Working Paper No. 91/2008, January 2008, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1086667

legnagyobb akadálya volt. A Tanács végül 2000 decemberében fogadta el a rendeletet, mely 2001 októberében lépett hatályba. A statútum nagyvonalakban a következőket tartalmazza: a társaság alapítása, minimális tőke, székhely, alkalmazandó jog, nyilvántartásba vétel és felszámolás, alapszabállyal kapcsolatos követelmények, éves beszámoló, adózás és végül a megszüntetés kérdése.

a) A társaság alapítása

A európai részvénytársaság alapítására négy módon kerülhet sor: egyesüléssel, európai holdingtársaság alapításával, leányvállalat alapításával, illetve átalakulással. Egyesüléssel csak különböző tagállamban székhellyel rendelkező, nyilvánosan működő részvénytársaságok hozhatnak létre SE-t. A holdingtársaság alapításában zártkörűen és nyilvánosan működő részvénytársaságok is részt vehetnek, ha székhelyük különböző tagállamban van, vagy a leányvállalatuk vagy fióktelepük másik tagállamban található. Leányvállalatot a jogi személyek, legyenek azok államiak vagy a privátszférába tartozók, ugyanazokkal a feltételekkel alapíthatnak.²⁶

b) Tőkeminimum

Az SE minimális alaptőkéje 120 000 Euró. Amennyiben a tagállami jog az ilyen tevékenységet végző társaságok alapításához nagyobb minimális tőkét követel meg, az erre vonatkozó szabályokat az SE-re is alkalmazni kell, amennyiben e szabályok a székhely szerinti tagállamban érvényesülnek.²⁷

c) Székhely

Az alapszabályban meghatározott székhely az a hely, ahol a társaság központi ügyintézésének helye található, tehát a tényleges működés helye. Az SE minden további nélkül áthelyezheti a székhelyét az unión belül, anélkül, hogy az eredeti tagállamban megszüntetné a tevékenységét.²⁸

d) Nyilvántartásba vétel és felszámolás

Az SE nyilvántartásba vételét és felszámolását tájékoztatási szempontok miatt az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzé kell tenni. Mindegyik

²⁶ Az európai részvénytársaság statútumáról szóló rendelet 1-4. és 15-38. cikkei

²⁷ Az európai részvénytársaság statútumáról szóló rendelet 4. cikke

²⁸ Az európai részvénytársaság statútumáról szóló rendelet 7. cikke

SE-t abban a tagállamban veszik nyilvántartásba a nemzeti jog alapján, ahol a központi ügyintézés helye található.²⁹

e) Alapszabály

Az alapszabálynak rendelkeznie kell a részvényesek közgyűléséről, mint a társaság legfőbb szervéről, és vagy az irányító és felügyeleti szervről (kétszintű rendszer), vagy pedig egy ügyviteli szervről (egyszintű rendszer). A kétszintű rendszerben az SE cégvezetéséért az irányító szerv a felelős. Egy vagy több ügyvezető igazgató rendelkezik a jogosultsággal, hogy harmadik személyek és hatóságok előtt a társaságot képviselje. A cégvezetői szerv tagját vagy tagjait a felügyeleti szerv nevezi ki és hívja vissza. Senki nem lehet ugyanabban az SE-ben az irányító szerv és a felügyeleti szerv tagja egy időben. A felügyeleti szerv kijelölheti egyik tagját, hogy üresedés esetén az irányító szerv tagjaként járjon el. Ezen időszakokban az érintett személy felügyeleti szervben betöltött tisztségét felfüggesztik. Egységes irányítási rendszerben az SE cégvezetését az ügyviteli szerv látja el. Az ügyviteli szerv tagja(i) képviseli(k) a társaságot harmadik személyek irányában vagy hatóságok előtt. Az ügyviteli szerv megbízhatja egy vagy több tagját az ügyviteli feladatok ellátásával. Az alapszabály rendelkezik azokról a működési kérdésekről is, melyekhez a felügyeleti szerv hozzájárulása szükséges, valamint az ügyviteli szerv tanácskozásának rendjéről is tartalmaz szabályokat.³⁰

f) Éves beszámoló

A társaságnak évente beszámolót kell elfogadnia az SE mérlegéről, a nyereségről és a veszteségről. Az éves beszámolónak valós képet kell mutatnia a társaság vagyoni helyzetéről, ezenkívül konszolidált beszámoló elfogadása is szükséges.³¹

²⁹ Az európai részvénytársaság statútumáról szóló rendelet 12. cikke

³⁰ Az európai részvénytársaság statútumáról szóló rendelet 38-51. cikkei

³¹ Az európai részvénytársaság statútumáról szóló rendelet 61-63. cikkei

g) Adózás

Adózási kérdésekben az SE ugyanolyan megítélés alá esik, mint bármely multinacionális cég, az alkalmazandó jog szerint minősül adóalanynak. Az SE minden olyan tagállamban köteles adót és járulékokat fizetni, ahol a központjai megtalálhatóak. Ugyanakkor az adóalanyiságával kapcsolatosan az uniós harmonizáció még mindig nincsen kielégítő szinten.

h) Megszüntetés

A megszüntetés, a felszámolás, a fizetéseképtelenség, illetve a kifizetések felfüggesztésének kérdése nagyjából a tagállami jogban kerül rendezésre. Ha az SE az Unión kívülre helyezi a székhelyét, bármely érdekelt személy vagy hatáskörrel rendelkező hatóság kérelmére fel kell oszlatni.³²

IV. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata a letelepedés szabadságával összefüggésben

Témánk szempontjából elengedhetetlen, hogy külön figyelmet fordítsunk az Európai Bíróság (továbbiakban EB) ítélkezési gyakorlatára. Az EB számos határozatában állapított meg elveket a letelepedés szabadságával és a társaságok székhelyáthelyezésével kapcsolatosan. Az első ilyen ítéletet 1986-ban, a Segers-ügy kapcsán hirdették ki, melyet a későbbiekben több, sarokkőnek minősülő döntés követett.³³ Ennélfogva úgy tartják, az EB nagy hatást gyakorolt a Közösség történetének alakulására. Úgy tűnik, hogy a Bíróság felvállalta azt a feladatot, hogy „lendületet és üzemanyagot” adjon a szerződésnek, és hogy egy sajátos jövőképet alakított ki arról az Európáról, amelynek létrejöttét elő akarja mozdítani.³⁴

1. Segers-ügy³⁵

Ebben az ügyben a holland állampolgárságú Segers úr Angliában alapított egy korlátozott felelősségű társaságot, melynek egyedüli tulajdonosa és egyben ügyvezetője is volt. A társaság Angliában, ahol bejegyzett székhellyel rendelkezett, egyáltalán nem végzett gazdasági

³² Az európai részvénytársaság statútumáról szóló rendelet 63-66. cikkei

³³ Ld. pl. Sousa: i.m.

³⁴ P. Craig – G. De Burca: EU Law. Oxford University Press, Oxford 2003. 87.o.

³⁵ C-79/58. sz. D.H.M. Segers v. Bestuur van deBedrijfsvereniging voor Bank ügy

tevékenységet, helyette a Hollandiában alapított leányvállalatán keresztül folytatta ezt a tevékenységet. Az illetékes holland hatóság elutasította Segers úr táppénz iránti kérelmét tekintettel arra, hogy azt csak olyan ügyvezetőknek lehetett volna folyósítani, akik Hollandiában alapított társaságok vezetői. Az elsőfokú bíróság elutasító határozata után (mely a holland hatóság álláspontját fogadta el), Segers úr fellebbezést nyújtott be a Centrale Raad Van Beroep-hoz. A másodfokú bíróság úgy döntött, hogy a közösségi jog értelmezése szükséges ebben a konkrét ügyben, így előzetes határozathozatali kérelemmel fordult az EB-hez. Az EB kimondta, hogy az a tény, miszerint a társaság nem végzett gazdasági tevékenységet Hollandiában teljesen irreleváns, mivel a társaság bejegyzett székhelye Angliában van, ezáltal a cég teljesítette a 5436. cikkben előírt, az alapítás jogára vonatkozó egyik feltételt. A bíróság azt is megállapította, hogy a megkövetelt feltételeknek ebben az összefüggésben ugyanazoknak kell lenniük a külföldi társaság munkavállalója és a hazai társaságé tekintetében is. A másik tagállamban alapított cégek vezetői által alkotott biztonsági szabályok alkalmazásának megtagadását tehát a vállalat alapítás szabadságának elvét sértőnek kell tekinteni.³⁶

Az EB azonban indokolásában felvetett egy másik problémát is. A holland hatóságok érvelésével kapcsolatban, amivel kapcsolatosan Segers úr célja a holland jog megkerülése volt, az EB – használva mind a „visszaélés”, mind a „csalás” szavakat és kimondva azt, hogy „a csalás elleni küzdelem szükségessége [...] bizonyos körülmények között igazolhatja az eltérő bánásmódot”, de „a táppénz iránti kérelem elutasítása [...] nem tekinthető ebben az értelemben megfelelő módszernek” – közvetve azt sugallta, hogy bizonyos körülmények fennállásakor, amikor csalárd magatartásról van szó, az eltérő bánásmód ezekkel összhangba hozható. Míg a Segers-ügyben hozott döntés olyan kérdésekre nem ad választ, hogy melyek a „bizonyos körülmények” vagy a „megfelelő módszerek”, az azt követő Centros és az Inspire Arts³⁷ ügyekben olyan ügyleteket találunk, amelyeket a Bíróság joggal való visszaélésnek nem minősülő szabályelkerülésnek ítélt, és támpontokat is adott arra vonatkozóan, hogy mikor számít a szabályelkerülés visszaélésnek.

³⁶ C-79/58. sz. D.H.M. Segers v. Bestuur van deBedrijfsvereniging voor Bank ügy

³⁷ Ld. C-167/01 sz. Kamer van Koophandel en Fabriken voor Amsterdam v. Inspire Art ügy

2. Centros-ügy³⁸

A Centros-ügyben dán állampolgárok alapítottak korlátolt felelősségű társaságot Angliában, mely társaság később Dániában kívánt fióktelepet létesíteni. A holland hatóság elutasította a társaság ezirányú kérelmét, miszerint a társaság alapítóinak az volt a célja, hogy megkerüljék a dán társasági jog rendelkezéseit, melyek hitelezővédelmi okokból tőkeminimumot írtak elő. Az EB ezt az álláspontot elutasította. A bíróság szerint ugyanis a dán hatóság azzal, hogy elutasította a fióktelep létesítése iránti kérelmet, megakadályozta, hogy a társaság és rajta keresztül az alapítók gyakorolhassák a Római Szerződés által biztosított letelepedés szabadságából eredő jogaikat, azonban – ahogy az ítélet indokolásából következik – két meghatározó kérdést vetett fel. Az egyik, hogy az EB, a korábbi alapszabadságok és az Unió által biztosított alapjogok gyakorlásával kapcsolatos korábbi esetekben hozott ítéleteinek alapján, kifejtette, hogy

„a tagállamnak jogában áll olyan intézkedéseket hozni, amelyek célja annak megakadályozása, hogy állampolgárai a Szerződésben biztosított könnyítésekkel visszaélve megpróbálják a nemzeti jogszabályok alkalmazása alól kivonni magukat, és hogy a jogalanyok a közösségi jogi rendelkezésekből csalárd módon vagy visszaélésszerűen előnyt szerezzenek”.

A „nem megfelelően megkerül” kifejezés közvetve azt sugallja, hogy az alapvető szabadságok gyakorlása során lehetséges „megfelelő” (nem visszaélésszerű) megkerülése is a nemzeti szabályoknak.

Ez egyben azt is jelentheti, hogy egyes tagállamok nem kerülhetnek ellentétbe ezekkel az ügyekkel anélkül, hogy megkerülnék a Szerződés rendelkezéseinek azon célját, hogy biztosítsák maguknak az alapvető szabadságokat. Valójában, a Bíróság ebből a szempontból úgy tartja, hogy a nemzeti bíróságoknak, bár figyelembe tudják venni a visszaélést vagy a tisztességtelen magatartást azon személyek oldalán, akik érdekeltek a letagadásukban, hogy előnyökhöz jussanak az EU jogi rendelkezései révén, az ilyen magatartásokat a kérdéses EU jogi rendelkezések céljai fényében kell értékelni.

A másik, hogy az EB figyelembe vette azt a tény is, hogy azok a nemzeti jogszabályok, amelyeknek megkerülésére a felek törekedtek, a társaságok létrehozására, és nem bizonyos szakmai tevékenységek gyakorlására vonatkoznak, és egyben tekintetbe veszik a Szerződés

³⁸ C-212/97. sz. Centros Ltd v. Erhvervs-og Selskabsstyrelsen ügy

rendelkezéseinek kifejezett célját, ami a letelepedés szabadságának biztosítására vonatkozik. Ezek alapján az EB kifejtette, hogy az a tény, miszerint egy tagállam állampolgára olyan államban kíván társaságot létrehozni, melynek a társasági jogi szabályai kevésbé korlátozóak rá nézve, majd fióktelepet is kíván alapítani, önmagában nem minősül a letelepedés szabadságából fakadó jogokkal való visszaélésnek. Emellett pedig a Segers ügyben hozott ítéletét megismételte, amikor kimondta, hogy az a tény, miszerint egy társaság nem abban a tagállamban végez gazdasági tevékenységet, ahol nyilvántartásba vették, hanem egy másikban, ahol leányvállalatot működtet, még nem elégséges a joggal való visszaélés vagy csalárd működés bizonyítására, mely alapján az utóbbi tagállam megakadályozhatná, hogy a társaság éljen a letelepedés szabadsága által nyújtott előnyökkel.

3. Cartesio-ügy³⁹

A tanulmány által utolsóként bemutatott ügy, a Cartesio ügy, melyre azért érdemes itt kitérnünk, mert magyar vonatkozása van. A magyar betéti társaság ügyében 2008. december 17-én hozott ítéletet az EB. A Cartesio Bt-t Magyarországon alapították a magyar jog szerint, azonban székhelyét át akarta helyezni Olaszországba úgy, hogy a társaság személyes joga továbbra is a magyar jog maradjon. A releváns magyar jogi szabályozás szerint ahhoz, hogy egy társaság személyes joga a magyar jog legyen, a társaságnak Magyarországon kell székhellyel rendelkeznie. Éppen ezért a magyar cégbíróság elutasította a társaság székhelyáthelyezés iránti kérelmét. Ebben az ügyben az EB abban a kérdésben foglalt állást, hogy a Római Szerződés 43 és 48. cikkével összeegyeztethető-e a magyar jog azon rendelkezése, amely megakadályozza a magyar társaságot abban, hogy székhelyét úgy helyezze át másik tagállamba, hogy eközben megtartsa a magyar jog szerinti társasági minőségét. Az EB kimondta: a közösségi jog jelen állapotában a letelepedés szabadságával nem összeegyeztethetetlen, hogy a tagállam megakadályozza a belső joga szerint létrejött társaságot abban, hogy székhelyét úgy helyezze át másik tagállamba, hogy eközben megtartsa az előbbi tagállam joga szerinti társasági minőségét. Az ítélet legfontosabb pontjai a következők:

³⁹ C-210/06 sz. Cartesio Oktató és Szolgáltató Bt. ügy, ld. még Veronika Korom – Peter Metzinger: Freedom of Establishment for Companies: The ECJ confirms and refines its Daily Mail Decision in the Cartesio Case. *European Company and Financial Law Review*, vol. 6, No. 1. 2009.

110. A tagállam tehát meghatározhatja, hogy milyen kapcsolat szükséges ahhoz, hogy a társaságot a nemzeti joga alapján létrejötnék lehessen tekinteni, és ennek alapján a társaságot megillessse-e a letelepedési jog, valamint azt is, hogy milyen kapcsolat szükséges e minőség későbbi fenntartásához. E lehetőség magában foglalja azt is, hogy e tagállam ne engedje meg a nemzeti joga hatálya alá tartozó társaságnak, hogy megtartsa e minőségét akkor, ha más tagállamban kíván újraszerveződni a székhelyének a másik tagállamba történő áthelyezésével, megszakítva ezzel a létrehozás szerinti tagállam nemzeti jogában előírt kapcsolatot.

111. Mindazonáltal meg kell különböztetni az egyik tagállamban létrejött társaság székhelyének a másik tagállamba a személys jog megváltoztatása nélkül történő áthelyezésének esetét attól az esettől, amikor a társaság székhelyének egyik tagállamból a másikba történő áthelyezésére az alkalmazandó nemzeti jog megváltozása mellett kerül sor, mivel a társaság azon tagállam joga szerinti társasági formába alakul át, amelybe székhelyét áthelyezte.

112. Ez utóbbi esetben ugyanis a jelen ítélet 110. pontjában említett lehetőség – amely korántsem jelent a társaságok létrehozására és megszűntetésére vonatkozó nemzeti szabályozásnak az EK Szerződés letelepedés szabadságára vonatkozó szabályai alóli bármiféle mentességét – főszabály szerint nem igazolhatja, hogy a létrehozás szerinti tagállam a társaság megszűnését és végelszámolását megkövetelve megakadályozza, hogy a társaság a másik tagállam joga szerinti társasággá alakuljon át, amennyiben annak joga ezt lehetővé teszi.⁴⁰

4. Folyamatban lévő ügy: C-378/10 VALE- ügy, Legfelsőbb Bíróság (2010. július 28.)

Az ügyben a VALE COSTRUCIONI S.r.l. cégnevű római cég úgy kívánta székhelyét Magyarországra helyezni, hogy tevékenységét és társasági létét Olaszországban megszünteti, és Magyarországon a magyar jog szerint VALE Építési Kft. néven működik tovább. A VALE Építési Kft. tulajdonosai a VALE COSTRUCIONI S.r.l.-t a kft. jogelődjeként kívánták a magyar cégnyilvántartásban feltüntetni.

A magyar cégbíróság a VALE Építési Kft. bejegyzése iránti kérelmet azzal az indokkal utasította el, hogy a cégtörvény alapján nincs lehetőség egy nem magyar (olasz) honosságú társaság jogelődkénti bejegyzésére. Az ügy a Legfelsőbb Bíróság elé került, amely azt kérdezi

⁴⁰ Ld. C-210/06. sz. Cartesio Oktató és Szolgáltató Bt. ügy, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=76078&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=HU&cid=817166>

az Európai Bíróságtól, hogy az olasz cég magyar céggé történő átalakulását és ezzel együtt történő székhelyát helyezését megtiltó magyar társasági jogi szabályozás összhangban van-e az uniós joggal. Az ügyben a tárgyalás 2011. szeptember 14-én volt a főtanácsnoki indítvány ismertetésére 2011. december 15-én került sor. A főtanácsnoki indítvány szerint: az Európai Unióban szabályszerűen létrehozott társaságtól csak abban az esetben lehet megtagadni, hogy székhelyét másik tagállamba helyezze át, „ha ez a korlátozás hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó, közérdeken alapuló kényszerítő indokokkal igazolható, alkalmas az általa elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem haladja meg az e cél megvalósításához szükséges mértéket”. Niilo Jääskinen főtanácsnok a kiadott állásfoglalásban úgy értékelte, hogy az uniós szabályokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás vagy gyakorlat, amely megtagadja egy más tagállamban szabályszerűen létrehozott cégtől, hogy a székhelyét a fogadó tagállamba helyezze át, és az annak joga szerint létrejött társasági formában működjön. A főtanácsnok szerint az érintett cég hitelt érdemlően, okirati bizonyítékkal köteles igazolni, hogy a másik tagállamban létesített társaság a jogelődjének tekintendő. Önmagában azonban az a tény, hogy a társaság kéri a jogelőd bejegyzését a fogadó tagállamban, nem szolgálhat megfelelő alapul a társaság cégbejegyzési kérelmének elutasításához.

V. A letelepedési szabadsággal szorosan összefüggő hatályos magyar rendelkezések

A letelepedési szabadsággal összefüggő legfontosabb rendelkezések a magyar jogban a hatályos társasági törvényben (2006. évi IV. törvény, a továbbiakban Gt.), illetőleg a cégtörvényben (2006. évi V. törvény) lelhetők fel. Mindenek előtt a magyar társasági törvény céljaként megfogalmazott kritériumok szolgálják a letelepedés szabadságát. E célok érdekében:

- Biztosítani kell a társaságok gyors és költségtakarékos piacra lépésének lehetőségét.
- A társaságokra irányadó szabályoknak differenciáltaknak, de egyben rugalmasnak kell lenniük.
- Ésszerű és arányos hitelező- és befektető védelmi rendelkezéseket kell érvényesíteni az Európai Unió társasági jogi szabályozásának keretei között.

- A társaságok működése, valamint a társaságok nyilvántartása vonatkozásában biztosítani kell a korszerű kommunikációs eszközök igénybevételének lehetőségét (önkéntesség, e-kommunikáció).

Összességében a hazai – tág értelemben vett – vállalati jogi szabályozás „versenyképességét” kell javítani, és hozzájárulni a befektetőbarát jogi környezet kialakításához. A letelepedési szabadság biztosításának konkrét törvényi garanciáit Gt. személyi és tárgyi hatályára irányadó szabályok jelenítik meg.⁴¹ Ezek alapján: a Gt. 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 törvény hatálya kiterjed a jogi személyiséggel rendelkező kooperációs társaságra: az egyesülésre emellett a törvény megállapítja az elismert vállalatcsoport alapításának és működésének szabályait. Gazdasági társaság csak a Gt-ben szabályozott formában alapítható. Jogi személyiség nélküli gazdasági társaság a közkereseti társaság (kkt.) és a betéti társaság (bt.). Jogi személyiségű gazdasági társaság a korlátolt felelősségű társaság (kft.) és a részvénytársaság (rt.). Valamennyi gazdasági társaság cégnévvel rendelkezik. A jogi személyiség nélküli gazdasági társaság is jogképes cégneve alatt, jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat, így különösen tulajdont szerezhet, szerződést köthet, pert indíthat és perelhető. Törvény előírhatja, hogy egyes gazdasági tevékenységek csak meghatározott gazdasági társasági formában végezhetők. Gazdasági társaságot üzletszerű közös gazdasági tevékenység folytatására külföldi és belföldi természetes és jogi személyek, valamint jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok alapíthatnak, működő társaságba tagként beléphetnek, társasági részesedést (részvényt) szerezhetnek. Gazdasági társaság alapításához – a korlátolt felelősségű társaság és a részvénytársaság kivételével – legalább két tag szükséges. Gazdasági társaság átalakulással – társasági formaváltással, egyesüléssel és szétválással – is létrehozható.

Nemzetközi szerződés a külföldiek gazdasági társaságban való részvételére a társasági törvénytől eltérő szabályokat állapíthat meg. Gazdasági társaság alapításában külföldi, belföldi természetes és jogi

⁴¹ Vö. Gt. 1-5. §-aival.

személyek, valamint jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok vehetnek részt. Az itt felsoroltak nemcsak alapítói lehetnek a társaságnak, hanem arra is lehetőség van, hogy utóbb tagként belépjenek, vagy társasági részesedést szerezzenek. Hogy ki minősül deviza belföldinek vagy deviza külföldinek, azt a devizakorlátozások megszüntetéséről, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2001. évi XCIII. törvény (a továbbiakban Dmtv.) határozza meg.⁴² Nemzetközi szerződés a külföldiek gazdasági társaságában való részvételére a Gt-től eltérő szabályokat állapíthat meg. Bírósági eljárásban a nemzetközi szerződések vagy esetleg a viszonyossági gyakorlat kérdésében az illetékes minisztérium állásfoglalását kell kérni. A nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet (a továbbiakban Nmjt.) rendelkezéseit nem lehet olyan kérdésekben alkalmazni, amelyek az 593/2008/EK rendelet hatálya alatt állnak.⁴³ A jogi személy személyes joga annak az államnak a joga, amelynek területén a jogi személyt nyilvántartásba veszik. Ha a jogi személyt több állam joga szerint vették nyilvántartásba, vagy az alapszabályban megjelölt székhelyen irányadó jog szerint nyilvántartásba vételre nincs szükség, személyes joga az alapszabályban megjelölt székhelyen irányadó jog. Mindezen adatok hiányában személyes jog a központi ügyvezetés helye szerinti jog. Az Nmjt. 26. § (2) bekezdése a társasági szerződések minősítésére tartalmaz előírásokat, ezek szerint a társasági szerződést annak az államnak a joga szerint kell elbírálni, amelynek területén a társaság tevékenységét kifejti. A jogi személyt alapító társasági szerződésre a jogi személy személyes jogát kell alkalmazni. A 27. § (4) bekezdése szerint, ha az értékpapír tagsági jogokat testesít meg, az értékpapíron alapuló jogok és kötelezettségek keletkezését, átszállását, megszűnését és érvényesítését a jogi személy személyes joga szerint kell elbírálni. Tekintettel arra, hogy a közkereseti, illetve betéti társaság nem jogi személy ugyan, de cégnyilvántartásban szereplő gazdaság, esetükben is alkalmazandóak e fenti szabályok. A külföldiek magyarországi befektetéséről szól az 1988. évi XXIV. törvény, ami kimondja, hogy külföldinek azt kell tekinteni, akit a deviza jogszabályok annak nyilvánítanak. Meghatározza a külföldiek magyarországi befektetéseinek, a külföldiek gazdasági célú letelepedésének és külföldiek önálló vállalkozásának fogalmát. Kimondja azt is, hogy

⁴² Ld. a Dmtv. 2. § (1) és (2) bekezdéseit.

⁴³ Ld. az Nmjt. 18. §-át.

külföldi részvétellel működő társaság más gazdasági társaság alapításában részt vehet, illetve társaságot maga is alapíthat, vagy működő társaságban részesedést szerezhet. Miután ezek a társaságok Magyarországon kerülnek cégnyilvántartásba vételre, ezért felettük törvényességi felügyeletet a cégjegyzéket vezető bíróság gyakorol. Kimondja azonban a törvény azt is, hogy ha nemzetközi szerződés vagy az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusa e törvénytől eltérően rendelkezik, az abban foglalt rendelkezéseket kell alkalmazni.

VI. A letelepedési szabadsággal összefüggő horvát rendelkezések

A modern horvát társasági jog a 90-es évek elején alakult ki, amikor Horvátország elnyerte függetlenségét. A politikai és a gazdasági berendezkedés átalakulása meghatározó változásokat hozott, melyek különösen látványosak voltak a társasági jog területén. 1993-ban lépett hatályba Horvátország új társasági jogi törvénye,⁴⁴ mely a társaságok számára egy új jogi környezet kialakulásának kezdetét jelentette. A társasági törvény a német társasági törvényt vette alapul, melynek hatása a mai napig megmutatkozik, ezzel könnyítve meg a horvát jog közelítését az európai joghoz. Az 1993-as társasági törvény többször módosításra került, annak érdekében, hogy összhangba kerüljön az *acquis communautaire*-rel.⁴⁵ Érdekes, hogy e változások nem érintették a székhely kérdését. A vonatkozó szabályok szerint a Horvátországban alapított társaságoknak csak egy székhelye lehet.⁴⁶ A társaság székhelye az, ahol a központi ügyintézés zajlik, vagy ahol a társaság a gazdasági tevékenységének nagy részét végzi.⁴⁷ Ez azt jelenti, hogy a társaság alapítói dönthetnek két hely között: választhatnak, hogy azt a helyet regisztrálják, ahol az ügyintéző szerv megtalálható, vagy azt, ahol a társaság a tevékenységét nagyjából végzi. Ha nem világos, hogy a társaság székhelye egy vagy két helyen van, akkor a társaság székhelyének az minősül, melyet a cégbíróság nyilvántartásba vett.⁴⁸ A társasági törvény lehetővé teszi a társaságok számára, hogy

⁴⁴ Companies Act, Official Gazette No. 111/93

⁴⁵ A módosítások a Hivatalos Közlöny (Official Gazette) 34/99, 52/00, 118/03, 137/09 számaiban lettek közzétéve.

⁴⁶ Companies Act, Art. 37(2)

⁴⁷ Companies Act, Art. 37(1)

⁴⁸ Companies Act, Art. 37(4)

áthelyezzék székhelyüket.⁴⁹ Ezt a döntést a társaság tagjainak kell meghozniuk, és csak akkor, ha azt a létesítő okirat lehetővé teszi számukra. A társaság székhelyének külföldre való helyezéséről a törvény mindösszesen egy szabályt tartalmaz: a 38. § (2) bekezdés kimondja, hogy a társaság székhelyének külföldre való helyezéséhez a pénzügyminisztérium írásos hozzájárulása szükséges, és a cégbíróságot értesíteni kell a változásról.⁵⁰ A fentiekből látszik, hogy a székhely külföldre való helyezése elméletileg lehetséges, de a gyakorlatban a társaság ilyen irányú igénye meglehetősen sok akadályba ütközik. Számos kérdés nem került rendezésre, például hogy mi történik a társasággal, mely külföldre helyezi a székhelyét? A horvát jog lesz a személyes joga vagy a fogadó államé? Emellett az is kérdéses, hogy egy ilyen társaságnak meg kell-e szünnie, vagy folytathatja továbbra is a tevékenységét? A társaság Horvátországban vagy a fogadó országban fizet adót? És végül fontos megjegyeznünk, hogy a külföldre történő székhelyáthelyezés nem csak a horvát hatóságoktól, hanem a fogadó állam jogi rendjétől is függ. Ha a fogadó állam joga nem teszi lehetővé a székhelyáthelyezést, akkor az nem lehetséges.

A fenti kérdések arra az esetre vonatkoztak, amikor például egy horvát társaság szeretné székhelyét külföldre áthelyezni. Amennyiben azonban egy külföldi társaság szeretné székhelyét Horvátországba helyezni, másként alakul a helyzet. Ugyanis a horvát társasági törvény erről az eshetőségről nem nyilatkozik, ami arra enged következtetni, hogy a horvát jog alapján ez nem lehetséges. Ez nem azt jelenti, hogy a külföldi cég Horvátországba való székhelyáthelyezése tilos, csupán annyit, hogy a horvát jogban nincsenek meg azok az anyagi és eljárási szabályok, melyek ezt lehetővé tennék. Külföldi vállalatok természetesen folytathatnak gazdasági tevékenységet Horvátországban is, ehhez azonban fióktelepet kell létesíteniük, vagy társaságot kell létrehozniuk a horvát társasági törvény rendelkezései alapján. Természetesen nem sokáig marad ez a helyzet. Amint Horvátország is tagja lesz az EU-nak, a letelepedés szabadsága és a releváns EB határozatok vonatkozni fognak rá is. Mint a többi tagállamnak, Horvátországnak is alkalmazkodnia kell azokhoz a szabályokhoz, melyeket az EU-ban évtizedek óta alkalmaznak. Ez azt jelenti, hogy Horvátországban

⁴⁹ Companies Act, Art. 38(1)

⁵⁰ Companies Act, Art. 38(3)

hamarosan újabb változás fog bekövetkezni a társasági jogi jogalkotásban.

VII. A letelepedéshez való jog Lisszabon után – „Quo vadis” letelepedés jog és szabadság?

Szűkebb megközelítésben a letelepedés szabadsága a társaságok számára a következő négyes szabadságot jelenti:

- Az alapító joga, hogy eldöntse miszerint bármely közösségi tagállamban létrehoz (alapít) társaságot.
- A társaság tulajdonosának joga, hogy a gazdasági tevékenységet adott tagállamban, akár hazai, akár külföldi társaságon keresztül gyakorolhassa.
- Szabad döntés leányvállalat vagy fióktelep alapításáról azért, hogy ezeken keresztül valósítsa meg a gazdasági tevékenységet.
- Egyenlő nemzeti elbánás a társaság és a tulajdonos jogai tekintetében.⁵¹

A Lisszaboni Szerződés a korábbi EKSz 43-48. cikke helyébe lépő 49-55. cikkeiben taglalja a letelepedési jog kérdését.⁵² E rendelkezéseknek megfelelően tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás. Ezt a rendelkezést azokra a korlátozásokra is alkalmazni kell, amelyek képviseletnek, fióktelepnek vagy leányvállalatnak egy tagállam valamely tagállamba letelepedett állampolgára által történő alapítására vonatkoznak. A szabad letelepedés magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások, így különösen az 54. cikk második bekezdése szerinti társaságok alapítására és irányítására, a letelepedés országának joga által a saját állampolgáiraire előírt feltételek szerint, figyelemmel a tőkére vonatkozó fejezet rendelkezéseire is. (49. cikk)

Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően irányelveket bocsát ki a letelepedési szabadság valamely meghatározott tevékenység tekintetében történő megvalósítása érdekében. Az Európai Parlament, a Tanács, illetve a Bizottság a fenti rendelkezésekben számára megállapított feladatokat különösen azáltal látja el, hogy:

⁵¹ Vö. Nocht Tibor: Társasági jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011. 32-33. o.

⁵² Vö. [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:HU:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:HU:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:HU:PDF)

- a) főszabályként elsőbbségi elbánást biztosít olyan tevékenységek számára, amelyeknél a letelepedés szabadsága különös mértékben előmozdítja a termelés és a kereskedelem fejlődését;
- b) szoros együttműködést biztosít a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai között a különböző tevékenységek Unión belüli sajátos helyzetének megismerése érdekében;
- c) eltörli azokat a nemzeti jogszabályokon vagy a tagállamok között korábban kötött megállapodásokon alapuló közigazgatási eljárásokat és gyakorlatot, amelyek fenntartása a letelepedés szabadságának akadályát képezne;
- d) biztosítja, hogy valamely tagállamnak egy másik tagállam területén alkalmazott munkavállalói önálló vállalkozói tevékenység folytatása céljából ez utóbbi állam területén maradhassanak, amennyiben megfelelnek azoknak a feltételeknek, amelyeket teljesíteniük kellene, ha abban az időpontban lépnének a másik tagállam területére, amikor az ilyen tevékenységet meg kívánják kezdeni;
- e) lehetővé teszi valamely tagállam állampolgára számára, hogy egy másik tagállam területén ingatlantulajdont szerezzen és használjon, amennyiben ez nem ellentétes a 39. cikk (2) bekezdésében megállapított elvekkel; (50. cikk)
- f) megvalósítja a letelepedési szabadság korlátozásainak fokozatos eltörlését minden érintett tevékenységi ágban, egyrészt a képviseletek, fióktelepek vagy leányvállalatok valamely tagállam területén történő létrehozásának feltételeit, másrészt az ilyen képviseletek, fióktelepek és leányvállalatok irányító és ellenőrző tisztségeinek az anyalétesítmény személyzete által történő betöltésére vonatkozó feltételeket illetően;
- g) a szükséges mértékben összehangolja azokat a biztosítékokat, amelyeket a tagállamok az 54. cikk második bekezdése szerinti társaságoktól a tagok és harmadik személyek érdekeinek védelme céljából megkövetelnek, annak érdekében, hogy az ilyen biztosítékokat egyenértékűvé tegyék az Unión belül;
- h) megbizonyosodik arról, hogy a tagállamok által nyújtott támogatások nem torzítják-e a letelepedés feltételeit.

Valamely tagállamban a közhatalom gyakorlásához tartósan vagy időlegesen kapcsolódó tevékenységekre a fenti rendelkezések az adott tagállam vonatkozásában nem alkalmazhatók.

Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében úgy rendelkezhet, hogy e rendelkezések bizonyos tevékenységekre nem alkalmazhatók. (51. cikk)

E rendelkezések és az azok alapján hozott intézkedések nem érintik azoknak a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseknek az alkalmazhatóságát, amelyek közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból különleges elbánást írnak elő a külföldi állampolgárokra nézve.

Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében irányelveket bocsát ki a fent említett rendelkezések összehangolása céljából. (52. cikk)

Az Európai Parlament és a Tanács az önálló vállalkozói tevékenység megkezdésének és folytatásának megkönnyítése érdekében rendes jogalkotási eljárás keretében irányelveket bocsát ki az oklevelek, a bizonyítványok és a képesítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványok kölcsönös elismerése, valamint a tagállamok önálló vállalkozói tevékenység megkezdésére és folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek összehangolása céljából.

Az orvosi és egyéb gyógyító, valamint a gyógyszerészeti szakmák esetében a korlátozások fokozatos megszüntetése az e szakmáknak a különböző tagállamokban történő gyakorlására vonatkozó feltételek összehangolásától függ. (53. cikk)

Valamely tagállam jogszabályai alapján létrehozott olyan társaság, amelynek létesítő okirat szerinti székhelye, központi ügyvezetése vagy üzleti tevékenységének fő helye az Unió területén van, ugyanolyan elbánásban részesül, mint azok a természetes személyek, akik a tagállamok állampolgárai.

„Társaság” a polgári vagy kereskedelmi jog alapján létrejött társaság, beleértve a szövetkezeteket és a közjog vagy a magánjog hatálya alá tartozó más jogi személyeket, kivéve a nonprofit szervezeteket. (54. cikk)

A tagállamok – a Szerződések egyéb rendelkezései alkalmazásának sérelme nélkül – az 54. cikk értelmében vett társaságok tőkéjében való részesedést illetően ugyanolyan elbánásban részesítik a többi tagállam állampolgárait, mint a saját állampolgárait. (55. cikk)

A gazdasági társaságok székhelyének áthelyezéséről szóló – jelenleg előkészítés alatt lévő – 14. sz. társasági jogi irányelv, valamint az Európai Bíróság joggyakorlata várhatóan korlátozza majd a nemzeti

jogalkotónak a saját társasági joga „monopolizálására” irányuló törekvéseit.⁵³ A székhelyáthelyezéssel összefüggő rendelkezések törvénybe iktatására nem a törvényben, hanem, az irányelv elfogadását követően, az implementációs időszakban lesz majd lehetőség.⁵⁴

⁵³ S. Grundmann: European Company Law. Intersentia, 2007. 116.o.

⁵⁴ Vossestein: i.m. 53-65. o. vagy Eddy Wymeersch: Is a directive on Corporate Mobility needed? Financial Law Institute, Universiteit Gent 2006.

Karoliny Eszter*
Tunjica Petrašević**
Ljiljana Siber***

Az Európai Unióról szóló információ szolgáltatása a könyvtárak tevékenységében – tagállami és tagjelölti tapasztalatok

I. Bevezetés: az információhoz való hozzáférés és a könyvtárak a 21. században

1. Az információ szabadsága

A huszadik században az emberi jogok széleskörű elismerésének egyik eleme volt az információs jogok fejlődése: a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága kettősségének kialakulása. Ezeket a jogokat nemzeti jogszabályokban és nemzetközi szerződésekben is elismerték, mint például az Emberi Jogok Európai Egyezményében:

10. cikk – Véleménynyilvánítás szabadsága

1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon túl és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 11. cikke is elismeri ezeket a jogokat. Az Európai Unió saját intézményeinek működésére is kiterjesztette a lehetőség szerinti legnyilvánosabb működés kötelezettségét, amikor az uniós polgároknak és a tagállamok lakosainak megadta a dokumentumokhoz való hozzáférés általános jogát:

15. cikk (az EK Sz. korábbi 255. cikke)

(1) A jó kormányzás előmozdítása és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából az Unió intézményei, szervei és hivatalai munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el.

[...]

* Dr. Karoliny Eszter, könyvtárvezető – Eurojust, volt Európai jogi szakreferens, Pécs, KarolinyEszter@netscape.net

** Dr.sc. Tunjica Petrašević, tanársegéd, Alkotmányjogi Tanszék, Eszék, tpetrase@pravos.hr

*** Ljiljana Siber, tájékoztató könyvtáros, Eszék, ljsiber@pravos.hr

(3) Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni az e bekezdésnek megfelelően meghatározandó elvek és feltételek szerint.

Ezeket az információs jogokat szolgálja az államok és nemzetközi szervezetek aktív információszoigáltató tevékenysége, melynek része például a hivatalos kiadványok terjesztése és kormányzati honlapok működtetése, de az állampolgárok kérdéseire válaszoló mechanizmusok működtetése is. A jogszabályok által előírt információszoigáltatási minimum mellett a modern államok és szervezetek valamennyi rendelkezésre álló médiát felhasználva próbálják a szervezetükről és tevékenységeükről szóló információt eljuttatni a lehető legszélesebb közönséghez.

2. A könyvtárak szerepe

A könyvtárak létezésük kezdeteitől fogva szolgáltnak dokumentumokat, információt és adnak lehetőséget az információhoz való hozzáférésre. A közkönyvtári modell elterjedése óta ez a tevékenység már a nagyközönség felé irányul, azaz a mindenki számára biztosított információ szolgáltatására. „A könyvtári- és információs szakemberek számára nincs fontosabb alapvető érték, mint az információhoz való hozzáférés szolgáltatása az emberek számára.”¹ A könyvtárak ezen alapvető szerepét az IFLA (International Federation of Library Associations and Institutions) Közkönyvtári Irányelvei is elismerik:

„A közkönyvtár elsődleges célja, hogy változatos hordozókon megjelenő forrásokkal és szolgáltatásokkal elégítse ki az egyének és csoportok tanulmányi, információs és önmegvalósításukkal kapcsolatos igényeit, beleértve a szórakozást és kikapcsolódást is. [...] Alapvető emberi jog, hogy hozzá lehessen férni az információhoz, s tudomást lehessen róla szerezni; manapság pedig több információ áll rendelkezésre, mint valaha is a világtörténelemben. Mint egy olyan közszolgáltató, amely mindenki előtt nyitva áll, a közkönyvtárnak kulcsszerepe van az információ gyűjtésében, megszervezésében és hasznosításában,

¹ B. J. Turocka – G. W. Friedrich: Access in a Digital Age. In M. J. Bates – M. N. Maack (eds.): Encyclopedia of library and information science. Boca Raton, CRC Press 2010. 23. o.

ahogyan abban is, hogy hozzáférést nyújtson az információs források széles köréhez. [...]Az információk széles köréről való gondoskodással a közönyvtár segítséget nyújt a közösségnek, hogy vitáit információk alapján folytassa le és hozza meg döntéseit a fontos kérdésekben.”²

Az EBLIDA (European Bureau of Library, Information and Documentation Associations), mely az európai könyvtári- levéltári- és információs szervezeteket összefogó nonprofit szerv, küldetésnyilatkozatában kiemelte a „digitális érában az információhoz jutás akadálytalanságának fontosságát és a könyvtárak és levéltárak szerepét ebben”.³

Nem fér kétség ahhoz, hogy a könyvtárakat széles körben fogadják el az információhoz való hozzáférés biztosítása eszközeként. Elismeri ezt az Európai Unió is, amelynek információs politikáját a következő fejezetben mutatjuk be.

II. Az Európai Unió és az információ: az EU információs és kommunikációs politikája

1. Az információs politika múltja és jelene

Az európai információs politikáról elsőként azt érdemes megjegyezni, hogy az Európai Közösségek intézményei, különösen a Bizottság, működésük legelső éveitől fogva szolgáltatnak információt a Közösségek és később az Unió működéséről és tevékenységeiről. Ezzel párhuzamosan mind a Bizottság, mind a Parlament többé-kevésbé rendszeresen bocsátott ki olyan dokumentumokat, melyek az információs tevékenységek koherens folytatását tüzték ki célul. (Ez elmondható a kommunikációs politikáról is, pontosabban az uniós polgárok lehetőségeiről az EU politikáinak befolyásolására.) A dokumentumok azonban általában nem tárgyalták a rendelkezésre álló valamennyi információs és kommunikációs eszköz felhasználását. Ebben a cikkben időrendi sorrendben említjük a legfontosabb információs és kommunikációs politikai eszközöket és dokumentumokat.

Az integráció első évtizedeiben kibocsátott információs politikai dokumentumok (bizottsági közlemények, az Európai Parlament állásfoglalásai) általában adminisztratív ügyként kezelték a politikát és

² <http://archive.ifla.org/VII/s8/proj/gpl.htm#2> (2011.12.27.)

³ <http://www.eblida.org/> (2011.12.27.)

nem a fontos politikai kérdések egyikeként: általában ezek éves PR-tervek, vagy az európai választásokon részvételre buzdító stratégiák voltak. A demokráciadeficit problémájának nyolcvanas évekbeli megjelenésével és a Maastrichti Szerződést elutasító vagy ahhoz közel jutó népszavazásokkal azonban az információs politika is súlyt kapott, hiszen egyértelmű lett, hogy az uniós polgárok többé nem fogadják el kritika nélkül az EU működését. Az új évezred beköszöntésével pedig az információ hiánya helyett előtérbe került a kommunikációs deficit: a polgárok az egyszerűen hozzáférhető és könnyen érthető uniós információ mellett igényt tartottak arra is, hogy lehetőségük legyen az uniós politikák befolyásolására. Ennek hiányában véleményüket az „uniós” népszavazásokon fejezték ki. Ezek közül a leginkább figyelemre méltó a francia és holland szavazás volt az Alkotmányszerződésről.

Bár 2005 fordulópont volt az európai kommunikációs politika fejlődésében, ez nem jelenti azt, hogy előtte ne lettek volna fontos fejlemények ezen a téren. Az európai intézmények, különösen a Bizottság már 1992 óta többször tett lépéseket a helyzet megoldására.⁴ Ebben az időszakban született meg az Unió információs szabályozása és a vele kapcsolatos joggyakorlat is.⁵

A 2005-ös francia és holland népszavazások és az ezt követő gondolkodási időszak kihirdetése után az Európai Bizottság ártértékelté addigi kommunikációs tevékenységét, és három dokumentumot bocsátott ki, melyekben az európai polgárok információhoz jutásának és véleménynyilvánítási lehetőségeinek új kereteket adott. Az elsőként megszületett Akcióterv⁶ célja a Bizottság szervezetének belső reformja volt.

⁴ Information, communication, openness. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1994; A new framework for co-operation on activities concerning the information and communication policy of the European Union COM(2001)354; An information and communication strategy for the European Union COM(2002) 350; Implementing the Information and Communication Strategy for the European Union COM(2004)0196 and European Parliament resolution on the implementation of the European Union's information and communication strategy [2004/2238(INI)]

⁵ Regulation 1049/2001/EC

⁶ Action Plan to improve Communication Europe by the Commission SEC(2005)985

A másodikként elfogadott D-terv⁷ az uniós polgárok és az intézmények közötti „széles körű vitát” kezdeményezett, nemcsak az Alkotmányszerződés elfogadását elősegítendő, hanem azért, hogy a polgárok elvárásainak és igényeinek megfelelő Európát lehessen kialakítani. A D-terv tehát nem korlátozódott a reflexiók időszakra, hanem egy, az EU működését hosszú távon meghatározó konzultációs módszert javasolt bevezetni, amely a már működő, az állampolgári aktivitásra irányuló programokkal párhuzamosan működik. A Bizottság által elismert fő kiindulási pont az, hogy az Unió egyre csökkenő népszerűségének oka az uniós polgárok azon érzése, hogy az ő – az integrációról alkotott – véleményük nem fontos az intézményeknek. A probléma nem az, hogy ellenzik az Európai Unió létét vagy működését, hanem az, hogy nem tudják befolyásolni azt.

A megoldás ennek megfelelően az volna, hogy az uniós polgárok véleményét meghallgassák Brüsszelben, és annak megfelelően cselekedjenek. Az erre szolgáló eszköz a D-terv szerint a nemzeti viták sorozata, melyek Európa jövőjéről szólnak. Bár a Bizottság és az Európai Parlament mind a szervezésben, mind a finanszírozásban segítséget nyújt a viták megrendezéséhez, ez a tagállamok felelőssége; a D-tervhez azonban 13 közösségi szintű kezdeményezés is tartozik.

A D-terv magában foglalt egy, a tagállamok részéről való visszacsatolási (feedback) folyamatot is; ennek első köre 2006. áprilisában zárult le, eredményeit pedig a 2006. május 9-i konferencia foglalta össze. Ekkor két dokumentum született az összegyűlt tapasztalatok alapján: az első a Polgárközpontú program – Eredményeket Európának⁸ címet viseli, és a Bizottság javaslatait és elkötelezettségét tartalmazza egy eredményes Európa megvalósításához, mely az uniós polgárok szükségleteire és elvárásaira alapul. A másik dokumentum a Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak: Az útkeresés időszaka és a D-terv⁹ volt. Ahogyan címe is mutatja, ez a dokumentum szorosabban foglalkozik a gondolkodási időszak és a nemzeti fórumok eredményeivel.

2007-ben véget ért az Európai Tanács által meghirdetett reflexiók időszaka, az Alkotmányszerződést a Reformszerződés váltotta fel, és újrakezdődött a ratifikációk sora. A D-terv kialakítását eredetileg kiváltó időszak végével a Bizottság részben értékelte, részben továbbfejlesztésre

⁷ Plan D for Democracy, Dialogue and Debate: the Commission's contribution to the period of reflection and beyond COM(2005)494

⁸ A Citizen's Agenda: Delivering Results for Europe COM(2006)211

⁹ The Period of Reflection and Plan D COM(2006)212

és folyamatos működésre javasolta a D-terv keretében szervezett eseményeket, különös tekintettel a Reformszerződés ratifikációjára és a 2009. évi Európai Parlamenti választásokra. A tovább működő program,¹⁰ amelyet az egyik legfontosabb eleme, a Debate Europe vitafórum-honlap nevről „Vitassuk meg Európát!”-ra kereszteltek, a D-terv harmadik d-jére, a demokráciára fókuszál, az állampolgári konzultációk folytatásával, és a konzultációk eredményeül kapott vélemények politikusokkal való megvitatásával. A program másik kulcspontjában az aktív, résztvevő állampolgárság támogatása áll, figyelembe véve az e téren már működő, más kezdeményezéseket. Végül a „Vitassuk meg Európát!” program a D-terv legsikeresebb kezdeményezéseit változatlanul fogja továbbvinni: ide tartoznak az európai közterek, az állampolgársági fórumok, a tagállami látogatások, a helyi jelenlét, az Eurobarometer felmérések jobb felhasználása és az internetes viták is.

Az Európai Bizottság által kiadott három dokumentum közül az utolsó az Európai Kommunikációs Politikáról szóló Fehér Könyv,¹¹ amelyet 2006. február elsején fogadtak el, és amely az Unió új politikájáról szóló konzultációt indított el. Az új politika azon az elven alapulna, hogy állampolgárságától, szociális háttérétől és képzettségétől vagy bármely más jellemzőjétől függetlenül minden uniós polgárnak joga van az Európai Unióról szóló objektív és teljes körű tájékoztatáshoz, és ahhoz, hogy meghallgassák az Unió intézményei, amikor véleményét szeretné kifejezni. A konzultatív dokumentum öt cselekvési területet jelölt ki az új politika létrehozásához: az alapelvek kifejtését, a polgárok képességeinek növelését, a jobb médiakapcsolatokat, az Eurobarometer felmérések jobb felhasználását és az együttműködést.

E lépések első kézzelfogható hozadékát a Bizottság 2007 októberében tárta nyilvánosság elé. Az ekkor kibocsátott programcsomag részben a Fehér Könyvben leírt konzultációs folyamat, részben pedig a 2006-ban lefolytatott két Eurobarometer felmérés (kommunikációs politikával kapcsolatos szokások és elvárások az állampolgárok¹² és a politikai

¹⁰ Debate Europe – building on the experience of Plan D for Democracy, Dialogue and Debate COM(2008)158

¹¹ White Paper on a European Communication Policy COM(2006)35

¹² Flash Eurobarometer 189a EU Communication and the citizens. General Public Survey 2006

döntéshozók¹³ körében) eredménye volt. A Bizottság egy közleményt bocsátott ki a Partnerség az Európáról szóló kommunikációért¹⁴ témájában, valamint egy javaslatot tett ugyane címmel egy intézményközi megállapodás elfogadására¹⁵ a Bizottság, a Parlament és a Tanács között; végül a két dokumentum mellé hatásvizsgálati tanulmány¹⁶ is készült. Ezekben a Bizottság a Fehér Könyvben javasolt Charta vagy Magatartási Kódex helyett intézményközi megállapodás formájában javasolta megalkotni az új kommunikációs politika jogalapját. Tartalmát nézve a közlemény a koherens és integrált kommunikáció szükségességét hangsúlyozta, a polgárok bevonásának és az európai közszféra kialakításának jelentőségével együtt. Ez utóbbi cél eléréséhez tartja szükségesnek a közlemény a politikusokat és újságírókat megszólaltató internetes vitákat és megbeszéléseket; az EUROPA portál megújítását, és a formális együttműködést mind a többi uniós intézménnyel, mind a tagállamokkal – az előbbit az intézményközi megállapodás, az utóbbit igazgatási partnerségek keretében.

Az intézményközi megállapodás szövegének tervezete a Fehér Könyvből ismerős célokat fogalmazza meg: a mindenki számára elérhető „pártatlan és szerteágazó információkhoz” az Európai Unióról, valamint „annak lehetővé tétele, hogy bárki élhessen a szólásszabadság jogával és aktívan részt vehessen az európai kérdésekről folytatott nyilvános vitákban”. Ez az első 2005 utáni dokumentum, mely utal a már korábban is működő Intézményközi Tájékoztatási Csoportra (Interinstitutional Group on Information, IGI), és annak vezető szerepét ismeri el az információszolgáltatásban. A tervezet közös éves munkaterv elfogadását írja elő, és konkrét intézkedéseket fektet le a helyi szinten való cselekvés megvalósítására, ezen kívül értékelési folyamatokat fektet le.

A Bizottság nem sokkal a Partnerségi tervezet és közlemény után részletes tervekkel adott ki a kommunikációs politikában felhasználandó két, talán legfontosabb médiumról: az internet jobb felhasználásáról¹⁷ és

¹³ Flash Eurobarometer 189b EU Communication and the citizens. Decision Makers 2006

¹⁴ Communicating Europe in Partnership COM (2007) 568

¹⁵ Proposal for an Inter-Institutional Agreement on Communicating Europe in Partnership COM (2007) 569

¹⁶ Accompanying document to the Communication Communicating Europe in Partnership Impact Assessment SEC (2007) 1265

¹⁷ Communicating about Europe via the Internet. Engaging the citizens SEC (2007)1742

az audiovizuális média¹⁸ lehetőségeiről az uniós polgárokkal való kapcsolattartásban. Mindkét közlemény konkrét javaslatokat is tartalmaz az általános elvek lefektetése mellett: az EUROPA portál megújításának részleteitől az új televíziós és rádiós hálózatok kialakításának lehetőségéig elemzik e legdemokratikusabb és a legtöbb embert megszólító médiumok használatát.

Az intézményközi megállapodás tervezetét végül majdnem egy évvel később, 2008-ban politikai nyilatkozat formájában fogadta el a Bizottság, a Parlament és a Tanács.¹⁹ Az elfogadott nyilatkozat nyelvezete kevésbé kategorikus, nem tartalmaz utalást az Alapjogi Chartára, és az IGI feladatait sem írja le részletesen. Ma ez a dokumentum a három intézmény információszolgáltató tevékenységének jogalapja.

2. Információs hálózatok

Valamennyi tagállam fővárosában (a nagyobbak esetében más nagyvárosokban is) megtalálható a Bizottság Képvisellete, amely funkciójában nagyrészt megfelel egy állam nagykövetségének, így tájékoztatási feladatokat is ellát. A harmadik országokban működő Delegációk esetében ez a szerep még hangsúlyosabb. A Bizottság mellett az Európai Parlament is kialakította tájékoztatási irodáinak hálózatát.²⁰

A Képviseltek azonban nem képesek a tagállamok teljes területét lefedve információt szolgáltatni; az Európai Bizottság (elsősorban a Kommunikációs Főigazgatóság, de más szervezeti egységek is) több információs hálózatot üzemeltet, melyek általában kisebb, a nyilvánosság számára nyitott irodákban szolgáltatnak az Unióról általában, vagy egyes politikáiról konkrétan információt. Ezeket a hálózatokat a Bizottság gyakran a fogadó tagállam kormányával, közigazgatásával, önkormányzataival közösen finanszírozva működteti. Fontos azt is megjegyezni, hogy mind a Képviseltek / Delegációk, mind az információs hálózatok olyan, egyedileg a tagállamokba és fontos harmadik államokba telepített tájékoztatási irodákból fejlődtek ki, amelyek az integráció legelső éveitől fogva működnek. Az első, valóban

¹⁸ Communicating Europe through audiovisual media SEC(2008)506/2

¹⁹ Communicating Europe in Partnership, Official Journal C 13, 20.1.2009 3-4. o.

²⁰

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/nearYou/completeList.do?language=EN> (2011.12.27.)

hálózatként induló tájékoztatási eszköz az Európai Dokumentációs Központoké volt, melyek 1963-tól működnek felsőoktatási- és kutatóintézetek mellett. Általános tájékoztatási hálózatként ma is léteznek, de 2005-től az Europe Direct hálózat keretein belül, az Európai Információs Pontokból és további hálózatokból kialakult Europe Direct Irodák és a központi ED telefonos és online szolgálat mellett. Szintén általános hálózat a Team Europe, emellett azonban az Európai Bizottság több Főigazgatósága működtet specializált tájékoztatási irodákat.

III. Információs hálózatok Magyarországon

1. A csatlakozás előtt

Az 1990-es években, ahogy Magyarország egyre közelebb jutott a csatlakozás lehetőségéhez, mind Budapesten, mind a vidéki városokban egyre-másra nyíltak meg a különböző információs irodák. Ezek közül egyesek az európai szintű információs hálózatok tagjai voltak, másokat a magyar kormányzat hozta létre. Ezekben az években, egészen 2004-ig mindegyik hálózatnak közös feladata volt a magyar lakosság uniós csatlakozásra való felkészítése, az EU és a rendelkezésre álló, általa nyújtott lehetőségek megismertetése.

a) Európai Dokumentációs Központok

Az EDK-k jelentek meg először Magyarországon az információs hálózatok közül: az ELTE Jogi Karán 1988 óta működik az első. A csatlakozásig még 11 további EDK is létrejött, beleértve az Országgyűlési Könyvtárban működő EU Letéti Gyűjteményt is. A Dokumentációs Központok elsősorban az egyetemek és főiskolák oktatóinak, kutatóinak és hallgatóinak szolgáltatnak információt, segítettek az uniós oktatás, tantárgyak létrejöttét, és lerakták az uniós tájékoztatás elméleti és gyakorlati alapjait a magyar könyvtárakban.

b) Európai Információs Pontok

A csatlakozási tárgyalásokért felelős Külügyminisztérium 2000-2001-ben hozta létre az EIP-k hálózatát, a nagyközönség tájékoztatására. Az információs pontok megyénként jöttek létre, és az adott megyében létrehozhattak alirodákat is; a finanszírozást a minisztérium és a megyei önkormányzatok biztosították.

c) EU Közkönyvtári hálózat

Szintén a Külügyminisztérium tájékoztatási programja részeként pályázhattak a magyar nyilvános könyvtárak (elsősorban a közkönyvtárak) az EU Közkönyvtári hálózat tagjává válásra 2001-től. A sikeresen pályázó könyvtárak anyagi támogatás ellenében jól látható helyen uniós gyűjteményt hoztak létre, és rendezvényeket szerveztek e témában.²¹ A kezdeményezéshez a kijelölt könyvtárosok képzése is hozzátartozott.

d) Más hálózatok

A fentiek mellett más, többnyire specializált hálózatok is megtelepedtek Magyarországon ebben az időben: ide tartoztak a Team Europe, egy Euro Info Centre, egy Innovation Relay Centre és a PHARE koordinációs és menedzsment irodák.²²

2. A csatlakozás után

Magyarország 2004-es taggá válása után a már létező információs hálózatok általában tovább működtek: nem fért kétség hozzá, hogy a megelőző években szerzett tapasztalatok továbbra is hasznosak lesznek. Mind az EDK, mind az EU Közkönyvtári hálózat működik a mai napig, több taggal bővülten. Az EIP-k általában a 2005-ben alakított Europe Direct hálózat tagjai lettek. Az Európai Bizottság Magyarországi Képvisellete irányítja, koordinálja és támogatja a hálózatok munkáját, lehetőségeket teremtve a kapcsolattartásra és tanulásra.

IV. Információs hálózatok Horvátországban

1. Horvátország csatlakozása az Európai Unióhoz

Horvátország független államként való elismerése 1992. január 15-én az Európai Unióval való kapcsolatok felvételét is jelentette. Ezek azóta folyamatosan fejlődtek, 2000 után egyre intenzívebben, és végül a horvát csatlakozási tárgyalásokhoz vezettek. A Stabilitási és Társulási Megállapodás aláírása (2001. október 29. után) Horvátország a társult tagság státusát, és a teljes jogú tagság lehetőségét kapta meg. A

²¹

http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/eu/eu_tajekoztato_szolgalat/EU_kozkonyvtari_program.htm (2011.12.27.)

²² Koreny Ágnes: Az EU információs és dokumentációs rendszere. Európai tükrök 2000. 5. sz. 87-90. o.

tagfelvételi kérelmet 2003-ban adta be az ország, és a Bizottság pozitív véleménye után 2004-ben Horvátország hivatalosan is megkapta a tagjelölti státuszt. A csatlakozási tárgyalások első szakasza 2005. október 3-án kezdődött meg az átvilágítással, majd folytatódott az *acquis communautaire* átvételének és implementálásának feltételeivel.²³

A tárgyalások hat éve után az Európai Unió és a Horvát Köztársaság 2011. december 9-én írták alá a csatlakozási szerződést, amely szerint Horvátország 2013. július 1-jén lesz az EU 28. tagállama.

2. Uniós információt szolgáltató szervezetek Horvátországban

A Horvátország és polgárai jövőjét meghatározó, az uniós tagságról szóló, rendkívül fontos meghozandó döntés már a csatlakozási tárgyalások kezdetén felvetette azt a kérdést, hogy megtörtént-e a polgárok tájékoztatása a csatlakozás előnyeiről és hátrányairól, jogairól és kötelezettségeikről a közérdekű adatokhoz való hozzáférés elveinek megfelelően.²⁴ A Stabilitási és Társulási Megállapodás is hangsúlyozta a társadalom minden rétegét elérő információs hálózati infrastruktúrák kiépítésének szükségességét, hogy a polgárok a csatlakozás valamennyi következményét megismerhessék.

Ennek eredményeképpen a horvát kormány 2004 októberében elfogadta első kommunikációs stratégiáját a horvát közvélemény tájékoztatásáról az uniós csatlakozás kapcsán,²⁵ ezzel kialakítva az információs politika stratégiai irányelveit. A csatlakozás közeledtével 2006-ban új kommunikációs stratégia született a tájékoztatásáról és a tagságra való felkészülésről.²⁶

²³ K. Brigljević et al.: *Hrvatska na putu u Europsku uniju: od kandidature do članstva*. Ministarstvo vanjskih poslova Europskih integracija, Zagreb 2008.; Ministarstvo vanjskih poslova Europskih integracija, elérhető: www.mvpe.hr

²⁴ Art. 38 of the Constitution of the Republic of Croatia, *Official Gazette* No. 85/10

²⁵ M. Pejčinović Burić (ed.): *Komunikacijska strategija za informiranje hrvatske javnosti o približavanju Republike Hrvatske europskim integracijama*. Ministarstvo za europske integracije, Zagreb 2002.

http://www.mvpei.hr/ei/download/2002/06/11/Komunikacijska_strategija.pdf

²⁶ M. Horvatić (ed.): *Komunikacijska strategija za informiranje hrvatske javnosti o Europskoj uniji i priprema za članstvo*. Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Zagreb 2006).

http://www.mvpei.hr/ei/download/2006/08/31/Komunikacijska_strategija.pdf

a) Az Európa Horvátországban – az Euro Info Pontok hálózata projekt²⁷

2001-ben a Külügyekért és az európai integrációért felelős minisztérium kezdeményezte az „Európa Horvátországban – az Euro Info Pontok hálózata” projektet. Az Euro Info Pontok egy-egy internet kioszkból és tájékoztató anyagokat tartalmazó információs standból állnak; általában városi könyvtárakban, megyei központokban, oktatási és tudományos intézményekben állították fel őket. Céljuk az állampolgárok tájékoztatása az Unióról és a horvát kormányzat tevékenységéről a csatlakozás érdekében; a jobb kommunikáció kialakítása az állampolgárokkal és az internet, mint tájékoztatási eszköz népszerűsítése. A projekt eredményeképpen máig 105 Euro Info Pont jött létre. Mindez egybecseng a horvát kormányzat azon elvével, hogy a csatlakozás bonyolult folyamatában valamennyi horvát állampolgár egyenrangú partner, és hogy joguk van a folyamatról való objektív és pontos tájékoztatáshoz.²⁸

b) Az Európai Unió Információs Központ

Az Európai Unió Információs Központját az Európai Bizottság Horvátországi Delegációja hozta létre a horvát állampolgárok tényszerű informálásáért.²⁹ Működésének célja az Unió megismertetése és megértetése, ezzel az EU alapvető értékeinek elismeréséhez és elfogadáshoz hozzájárulva. A Delegációval együtt e Központ folyamatosan szervez rendezvényeket.³⁰

c) EU *i* – Dokumentációs Központ a Nemzetközi Kapcsolatok Intézetében³¹

Az EU Info- és Dokumentációs Központ (EU *i* DK) a Nemzetközi Kapcsolatok Intézetében 1991 óta működik, Horvátországban egyedülállóként. Az Európai Bizottság ezeket a központokat egyetemek

²⁷ mei.multilink.hr/projekt-eu-r-full.html (2012.05.02.)

²⁸ M. Horvatić (ed.): i.m. 14. o.

²⁹ www.delhrv.ec.europa.eu/?long=hr&content=2850 (2012.05.02.)

³⁰ Az Európai Unió Horvát Köztársaságbeli Delegációja az Európai Unió végrehajtó szervét, az Európai Bizottságot képviselő állandó diplomáciai misszió. A Delegáció a 2000-es horvát parlamenti választások után jött létre, amikor a különleges megbízott irodájár Delegációvá léptették elő.

³¹ Vodič kroz mjesta za informiranje o Europskoj uniji u Republici Hrvatskoj. Hrvatska gospodarska komora, Zagreb 2005. 7. o.

vagy kutatóközpontok mellett hozza létre, az uniós oktatás és kutatás támogatására. Az EU *i* DK-ról szóló, a Delegáció és a Nemzetközi Kapcsolatok Intézete között létrejött megállapodás után az EU *i* DK a Delegáció kommunikációs stratégiájának része lett, és a Dokumentációs Központ a Kommunikációs Főigazgatóságtól a Bővítési Főigazgatósághoz került át. Horvátország uniós csatlakozása után az EU *i* DK az Europe Direct hálózat tagja lesz – ez a szervezet az Europe Direct irodákat, az Európai Dokumentációs Központokat és a Team Europe uniós szakértőit is magába foglalja.³² A Központ közvetlen hozzáférést biztosít az EU több mint 25000 kiadványához és 15000 dokumentumához; kéthavonta megjelenő folyóiratot ad ki Euroscope néven és fenntartja az EnterEurope portált is.³³ A Központban megtalálható az EU teljes joganyaga 1952-től kezdődően, azaz a Hivatalos Lap L és C sorozatai, a COM dokumentumok, az Európai Parlament, a Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága jelentései és véleményei stb.

d) Nyilvános könyvtárak

A demokratikus társadalmakban általános elvárás, hogy a kormányzat által kibocsátott információ átlátható és hozzáférhető legyen. Ennek forrása az az egyszerű és logikus feltevés, hogy a nemzet szuverenitását a polgárok politikai közösségeként felfogó modern definíció alapján a közhatalom nem más, mint egyes tevékenységek felhatalmazás alapján való végzése, és ezért a polgároknak joguk van az e tevékenységekről szóló tájékoztatáshoz.³⁴ A fentiek alapján a kormány kommunikációs stratégiájának végrehajtása során együttműködik a közvéleményt alakítani képes partnerekkel: civil szervezetekkel, gazdasági és társadalmi intézményekkel, szervekkel és szövetségekkel és a kommunikációs folyamat más szereplőivel. A legfontosabb partnerek felsorolásában szerepelnek a könyvtárak is.³⁵

32

<http://www.entereurope.hr/cpage.aspx?page=clanci.aspx&pageID=138clanakID=2658>, (2012.01.05.).

³³ www.entereurope.hr

³⁴ Đ. Gardašević: Pravo na pristup informacijama u akademskoj zajednici. In A. Belan-Simić – A. Horvat (eds.): 4. i 5. okrugli stol Slobodan pristup informacijama. Hrvatsko knjižničarsko društvo, Zagreb 2007. 1. o.

³⁵ S. Ramljak, et al.: Povezivanje narodnih knjižnica u virtualnu mrežu za informiranje o Europskoj uniji u Hrvatskoj. In A. Belan-Simić – A. Čar (eds.):

2005 elején a Horvát Könyvtáros Egyesület a Civil Társadalom Fejlesztéséért Nemzeti Alapítvány támogatásával egy három éves projektet indított Európai Unió Információ a Közkönyvtárakban címmel. A projektben a Horvátország teljes területét lefedő 10 regionális könyvtáros szövetség mellett részt vett a Holland Közkönyvtári Szövetség is, ami lehetővé tette, hogy a résztvevők a tapasztalatcsere eredményeit a saját környezetükben hasznosítsák.³⁶ A projekt így a kezdetektől nemzetközi szinten működött. A Kommunikációs Stratégiának megfelelően a program céljai a következők voltak:

- növelni a könyvtárosok, mint a kulturális és demokratikus fejlődés első vonalbeli harcosai tudását az Európai Unióról, az információs forrásairól és hozzájárulni a horvát könyvtárak információs központokká alakulásához, ahol a helyi közösség ismereteket szerezhethet az EU-ról, és ahol az egyes horvát régiók számára különösen fontos információhoz lehet hozzáférni;
- intellektuális kezdeményezőkézséget és magas szintű könyvtárosi kultúrát terjesztő képzést biztosítani, amely segíti a horvát könyvtárak felhasználóit a Közösségekben való életre és munkára;
- a közkönyvtárak hálózatát felhasználni az ösztönzés, innováció és bátorság kultúrájának kialakításához, hogy az európai multikulturális család részeként lehessen élni.³⁷

A programot 25, minden megyében megrendezett workshopon hajtották végre, a következő témákkal: emberi jogok, a vélemény szabadsága és az információs szabadság, különös tekintettel a gyermekek információs jogaira, az IFLA és az EBLIDA tevékenysége, az Európa Tanács irányelve az európai könyvtári szabályozásról és politikáról, a könyvtárak szerepe az információs társadalomban, a könyvtárak együttműködése más közintézményekkel és nemkormányzati szervezetekkel. Az interneten keresztül szervezett gyakorlati oktatás során a résztvevők tanultak az információs politikáról és információs forrásokról, az EU hivatalos kiadványairól és szervezetéről, a jogi és

Program Informacije o Europskoj uniji u narodnim knjižnicama: pregled provedbe programa 2005.-2007. Hrvatsko knjižničarsko društvo, Zagreb 2007. 142. o.

³⁶ A. Čar: Izvori informacija o Europskoj uniji. Hrvatsko knjižničarsko društvo, Zagreb 2006. 5. o.

³⁷ Ž. Barišić-Schneider – A. Belan-Simić: Program Informacije o Europskoj uniji u narodnim knjižnicama. In A. Belan-Simić – A. Čar (eds.): Program Informacije o Europskoj uniji u narodnim knjižnicama: pregled provedbe programa 2005.-2007. Hrvatsko knjižničarsko društvo, Zagreb 2007. 16. o.

más adatbázisok használatáról, és a Horvátországban elérhető uniós információforrásokról. A workshopokat információs kampány is kísérte, amely egy honlapot³⁸ is létrehozott horvát és angol nyelven a Horvát Könyvtáros Egyesület portálján: ezt a projekt befejezése után is folyamatosan frissítik. Az, hogy majd minden horvát könyvtár honlapja meghivatkozza az oldalt, jól mutatja értékét. Aleksandra Čar összeállításában tájékoztató kiadvány jelent meg az uniós információforrásokról. A könyvtárosok képzése is folytatódott a program befejeztével. A Horvát Könyvtáros Egyesület vezetősége úgy döntött, hogy a honlap frissítése a *Portal* (www.knjiznica.hr) projekt keretében folytatódik, és hogy a Könyvtárosok Folyamatos Szakmai Képzése Központ különös figyelmet kell, hogy fordítson az uniós információforrásokra.³⁹

e) Más horvát könyvtárak

ea) Nemzeti és Egyetemi Könyvtár, Zágráb

Más könyvtárakat is meg kell említenünk, így a Nemzeti és Egyetemi Könyvtárat (Nacionalna i sveučilišna knjižnica, NSK), mely a Horvát Köztársaság legfontosabb tudományos szakkönyvtára. Mint nemzeti könyvtár, számos nemzetközi együttműködésben partner, melyek közül csak néhányat említünk.

A „*The European library*”⁴⁰ projekt 2005-ös bevezetésekor a Nemzeti és Egyetemi Könyvtár, mint a kialakításban is résztvevő, eleme lett a könyvek európai kulturális terének. Az Európai Nemzeti Könyvtárak Konferenciájában (Conference of European National Librarians, CENL) való tagságával a könyvtár rendszeres együttműködő partnere az Európai Bizottságnak, az Európa Tanácsnak, az UNESCO-nak és más szervezeteknek. A Nemzeti és Egyetemi Könyvtár a térség legnagyobb gyűjteményével rendelkezik a hivatalos kiadványok és külföldi dokumentáció terén. Többek között az Európai Unió és az Európa Tanács dokumentumait is nyilvánosan szolgáltatja adományok és cserekapcsolatok révén.

eb) A horvát Parlament könyvtára

³⁸ Ž. Barišić-Schneider – A. Belan-Simić: i.m. 51. o.

³⁹ Ž. Barišić-Schneider – A. Belan-Simić: i.m. 19-21.o.

⁴⁰ <http://theuropeanlibrary.org>

A Parlamenti Könyvtár szakkönyvtár, mely más szolgáltatásai mellett jogszabályokban és más témákban hajt végre kereséseket a felhasználóknak, ez természetesen magába foglalja az Európai Uniót és az uniós csatlakozás dokumentumait is.

Az Európai Parlament és az Európa Tanács Közgyűlése felügyeletével a Horvát Parlament Könyvtára tagja lett az European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) belső kutatási és dokumentációs hálózatának. Az anyagok feldolgozása 2000-ben kezdődött meg az EUROVOC szójegyzék megjelentetésével.⁴¹ A horvát Információs és Dokumentációs Ügynökséggel (Hrvatska informacijsko-dokumentacijska referalna agencija, HIDRA) együtt – mely a szójegyzék horvát kiadója – a Parlamenti Könyvtár együttműködik az Unió Kiadóhivatalával, új elemekkel gazdagítva vagy módosítva az EUROVOC-ot.

2005 óta a horvát Parlament részt vesz az IPEX (*Interparliamentary EU Information Exchange*)⁴² projektben, melynek célja az uniós tárgyú információcsere a tagállamok és a tagjelöltek parlamentjei között. A könyvtár vezetője az IPEX tudósító, és a könyvtár más alkalmazottaival együtt felelős az IPEX honlapok feltöltéséért és frissítéséért: a tartalom részint a horvát hatóságok és az Unió által szolgáltatott dokumentumokból, részint a Horvátország uniós csatlakozásáról szóló információkból áll.⁴³

ec) Európai jogi Információs Központ – EU i, Jogi Kari Könyvtár, Zágráb

2008-ban az Európai Bizottság EU i Európai Jogi Központot alapított a zágrábi Jogi Kari Könyvtárban. Tevékenységével az EU i Központ fontos szerepet játszik az Európai Unió közelítésében a széles körű nyilvánossághoz és fontos segítség a tudományos élet szereplőinek, különösen a rijekai, a spliti és az eszéki jogi karokon. A könyvtár vezetője szakmai segítséget nyújt az információs szakembereknek és

⁴¹ Egy 21 fejezetből és 127 alfejezetből álló többnyelvű, multidiszciplináris tezaurusz, mely az EU teljes tevékenységi körét lefedi, és az Európai Unió jogával összhangban levő horvát jogszabályok tárgyszavazására is használják. Internetes elérhetősége: <http://eurovoc.europa.eu>

⁴² <http://www.ipex.eu/ipex>

⁴³ K. Grošek – S. Ramljak: Informacijska suradnja Knjižnice Hrvatskoga sabora s institucijama i tijelima Europske unije. A “12th Days of Special and Academic Libraries: Libraries: Where to Go Further?,” konferencián elhangzott előadás: Opatija, 2011 május 11-14.

elősegíti a hallgatók uniós információszerzését. A <http://euinfo.pravo.hr> címen található honlap megbízható és pontos információt nyújtó forrásokat mutat be az Unió jogáról és politikai kérdéseiről. Az egyes uniós jogi területek iránt érdeklődő felhasználók a központ által évente kétszer megjelentetett Europa Info Bulletinből is tájékozódhatnak.

V. Konkrét példák: Pécs és Eszék

1. Az Európai Dokumentációs Központ Pécsett

a) Szervezeti háttér

A 14 magyar EDK közül a legtöbb egyetemeken vagy főiskolákon, pontosabban ezek könyvtáraiban működik. Ez számos előnnyel jár, hiszen az EDK valójában egy szakkönyvtár feladatait látja el: fenntartja és fejleszti gyűjteményét, miközben tájékoztatási feladatokat lát el. Pécsett az EDK fizikailag a könyvtárban működik, de a Jogi Kar szervezeti egysége, ami lehetővé teszi, hogy szorosabb kapcsolatot tartson fenn a Kar oktatóival és hallgatóival; ez egyben a gyűjtemény jogi orientációját is jelentette.

aa) A Pécsi Tudományegyetem, az Egyetemi Könyvtár és a Jogi Kar

A modern Pécsi Tudományegyetem 2000-ben jött létre a Janus Pannonius Tudományegyetem, a Pécsi Orvostudományi Egyetem és a szekszárdi Illyés Gyula Tanfőiskola összeolvadásával. Gyökerei azonban 1367-ig nyúlnak vissza, amikor Nagy Lajos király megalapította az első magyar egyetemet. Tíz karával a Pécsi Tudományegyetem a magyar felsőoktatási rendszer fontos szereplője.

Az Egyetemi Könyvtár a teljes intézményt szolgálja ki a Központi Könyvtárból és a kari és tanszéki könyvtárakból álló szervezetével. A könyvtár elődét, az első magyar nyilvános könyvtárat 1774-ben alapította Klimó György pécsi püspök. A Pozsonyból Pécsre menekülő Erzsébet Tudományegyetem könyvtárának megalapítását elősegítendő Zichy Gyula püspök 1923-ban a püspöki könyvtárat az egyetem rendelkezésére bocsátotta. 2010-ben a Központi Könyvtár és a Benedek Ferenc Jogi és Közgazdasági Szakkönyvtár a Csorba Győző Megyei-Városi Könyvtárral együtt a Dél-Dunántúli Regionális Tudásközpont- és Könyvtárba költözött, melynek modern épületét a „Pécs 2010 – Európa Kulturális Fővárosa” program egyik kulcsprojektjeként építették meg. A cél egy olyan regionális Tudásközpont létrehozatala volt, mely megfelel a modern követelményeknek és a könyvtárhasználók elvárásainak. Az

intézmény kielégíti a régióban élők információs és dokumentációs igényeit, megfelel az uniós elvárásoknak és kulturális és társadalmi eseményeknek is otthont ad.

A jogi kar a pozsonyi Királyi Erzsébet Tudományegyetem részeként kezdte meg működését és az első világháború után kapott helyet Pécsen. A XX. században a Kar folyamatosan működött, és része lett a pécsi felsőoktatás fejlesztésének: 1982-ben a Janus Pannonius Tudományegyetem, 2000-ben pedig a Pécsi Tudományegyetem fakultásaként. Az európai integrációval kapcsolatos oktatás és kutatás az 1990-es években kezdődött meg, amikor több karon is kurzusok és képzések indultak az Európai Közösségek jogáról, az uniós politikáról és történelemről. Az Európai Tanulmányi Központot 1996-ban hozta létre az Egyetem Szenátusa, az európai integráció oktatásának és kutatásának elősegítésére: ez a központ ma a jogi kar szervezeti egysége.

ab) További szervezetek Pécsen

A pécsi uniós információs szolgáltatás az egyetemen kívül leginkább a Baranya Megyei Önkormányzat intézményeihez köthető: a Csorba Győző Megyei-Városi Könyvtárhoz, mely EU Közkönyvtárként működik, és az Europe Direct irodához, mely 2000-ben Európai Információs Pontként kezdte meg tevékenységét. A független Pécs-Baranyai Kereskedelmi és Iparkamara az Enterprise Europe Network partnere, a kis-és középvállalkozásokat segítve.

b) Az Európai Dokumentációs Központ története

Az EDK, mely a PTE ÁJK Nemzetközi- és Európaijogi Tanszékéhez tartozik, 1992 óta kapja az EU Kiadóhivatalától az uniós kiadványokat. A Központ, mely a könyvtárban kapott helyet, önálló szakjelzeti rendszert alakított ki a firenzei European University Institute könyvtárának rendszere alapján. Az EDK elhelyezésében követte a kari könyvtár sorsát: 2003-ban az összevont Közgazdaságtudományi és Jogtudományi kari könyvtárba, majd 2010-ben a Regionális Tudásközpont- és Könyvtárba költözött. Az évek során általánossá vált, hogy két könyvtáros is kapcsolódik a Központ-hoz, bár általában más feladatokat is elláttak a könyvtárban.

c) A gyűjtemény

Az EDK gyűjteményének legfontosabb részét a kezdetektől a Kiadóhivatal által szolgáltatott dokumentumok adták: hivatalos kiadványok és más publikációk. Az első években a Hivatalos Lap, az Európai Bírósági Határozatok Tára, a COM dokumentumok, az éves Általános Jelentés az Unió tevékenységéről, a Bulletin, a Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága dokumentumai mind nyomtatott formában érkeztek meg. Mára azonban a technológiai fejlődés, különösen az internet és az Eur-lexhez hasonló adatbázisok széles körű hozzáférhetősége miatt a papíralapú dokumentációt szinte soha nem használják az olvasók, és ezeket az EDK inkább archiválási célokra gyűjti.

A Kiadóhivatal az EU intézményei és szervei számára évente több száz nem hivatalos dokumentumot is megjelentet, melyek közül az Európai Dokumentáció Központok sokat automatikusan megkapnak. Az EU Bookshop online felület segítségével az EDK ingyenesen rendelhet a többi kiadványból is, vagy pdf formátumban tölti le azokat. A pécsi EDK gyakran él ezzel a lehetőséggel, azért is, mert az automatikusan érkező kiadványok száma évről évre csökken.

A jogi kar által a könyvtárnak biztosított beszerzési keret lehetővé teszi azt is, hogy az EDK a kereskedelmi forgalomban megjelenő kiadványok közül is vásároljon: a gyűjteményépítési politika szerint a magyar nyelvű „uniós” kiadványokból teljességre törekszik a Központ, míg a külföldi (angol, német nyelvű) irodalomból válogatunk. Az EDK több folyóiratra is előfizet. A gyűjteményt 2010-ben jelentősen megnövelte a Tudásközpontba való költözés után végrehajtott állományintegráció és a raktári könyvek szabadpolcos elhelyezése is. Az EDK természetesen használja az Egyetemi Könyvtár elektronikus adatbázisait is, jelentősen megnövelve ezzel a rendelkezésre álló, különösen angol nyelvű gyűjteményt. A beszerzés a jogi kari könyvtárral és a központi könyvtárral egyeztetve történik, a felesleges duplikációk elkerülése végett és a jobb gyűjtemény kialakítása érdekében.

d) Szolgáltatások

Az EDK minden nap reggel 8-tól este 8-ig áll nyitva az olvasók előtt. A könyvek és folyóiratok szabadpolcos térben érhetők el, a könyvek egy része kölcsönözhető. A tájékoztatás személyesen, telefonon és emailen is kérhető. Az EDK bibliográfiát készít, kéthavonta hírlevelet ad ki, és

részt vesz online tájékoztatási segédletek kialakításában is. A tájékoztató könyvtárosok részt vesznek az uniós információkeresés oktatásában is.

2. EU i – Információs Központ Eszéken

Az Európai Bizottság a harmadik államokban az EU *i* hálózaton belül hoz létre információs központokat. 2011 elején az eszéki Jogi Kar megkötötte a szerződést a Bizottsággal és megszerezte az EU *i* – info központ státuszát. Mivel a központ még kialakítás alatt áll, cselekvési tervet hoztak létre a munka tervezésére. Az EU *i* – infohoz való hozzáférés biztosításával a Jogi Kar fejleszti, oktatja és kutatja az európai értékekkel kapcsolatos információt, és elősegíti a csatlakozás során előálló kihívások megértését mind a tudományos élet szereplői, mind a nyilvánosság körében, különös hangsúlyt helyezve a helyi és regionális szintekre.

a) Információ: hozzáférés és rendelkezésre állás

aa) A gyűjtemény

A luxemburgi Kiadóhivatal megküldi kiadványait a Központnak. Az eddig megérkezettek többsége a „szürke irodalom” kategóriájába tartozik, ami a kereskedelmi forgalomba nem kerülő, de szakmai szempontból értékes irodalmat jelöli a könyvtáros szakmában. A megkapott kiadványok többnyire nyomtatott tanulmányok és jelentések az európai intézményektől, melyek egyes uniós politikákat tárgyalnak és online is elérhetőek. A kiadványokat az eszéki jogi kari könyvtár gyűjteményén belül, de elkülönülten helyezték el. A katalógizálás a nemzetközi könyvtári szabványoknak megfelelően történik, a rekordok elérhetőek a CROLIST könyvtári rendszerben. A kiadványokat a Központ olvasótermében lehet használni. A jogi kar által biztosított beszerzési keretet az európai jogi kiadványok megvételére is felhasználják: a tudományos szakirodalom horvát, angol és német nyelven kerül beszerzésre. A Központ felhasználói hozzáférést kapnak az EU online adatbázisához is (*EUR-Lex*, *PRE-Lex*, *OEIL-Legislative Observatory*, *CURIA stb.*), valamint szakértő támogatást ezek használatához. A központ az European Sources Online (ESO) adatbázishoz is hozzáférést kapott: ez az uniós szakirodalom, jog és hírek adatbázisa.

A Központ honlapja fejlesztés alatt van, a cél a helyi közösség információs ellátása, linkek biztosításával a releváns intézményekhez, a

Központban szervezett eseményekről való tájékoztatással, és horvát nyelvű uniós információ biztosításával.⁴⁴

ab) Oktatás

A meglévő információs források felhasználásának fontos módja a Központ látogatóinak képzéséről szóló oktatási program kidolgozása és végrehajtása: szemináriumokon, workshopokon és kerekasztal-beszélgetéseken. A Központ szakmai workshopokat tervez az Európai Tanszékekkel együtt: ezek a hallgatók egyéni kutatómunkáját segítik elő, ami egybeesik a bolognai folyamatban megfogalmazott egyéni kutatási képességek megszerzésének elvével. A workshopokat a tanulás eredményének értékelésével szervezik majd, mely magába foglalja a résztvevő által megszerzendő tudás és készségek azonosítását is. Az oktatás magába foglalja a könyvtár katalógusában való keresést valamint az elérhető adatbázisok használatát is. A gyakorlat azt mutatja, hogy bármennyi segítsége is kapnak az egyes felhasználók, a rendszeres, szervezett oktatás nagyon fontos az információs műveltség szempontjából. A tervezett tevékenységek közé tartozik még a kerekasztal-beszélgetések és szemináriumok szervezése az Európai Unió politikáiról és egyes szakpolitikákról a nemzeti és helyi szinteket is beleértve, ahol a résztvevőket (tudományos élet képviselői, fiatalok, üzletemberek, állampolgárok) szakértők tájékoztatják.

3. Együttműködési lehetőségek

Az eszéki Központ egyik legfontosabb küldetése, hogy a Jogi Kar EU *i*-info Központja az európai integrációhoz kötődő helyi és megyei szintű eseményekről és tevékenységekről szóló információs folyamat központja és irányítója legyen, például ezeknek a Központ honlapján való megjelentetésével. Az eszéki ifjúsági tájékoztatási központtal, az Európai Bizottság Delegációjával, a horvát „EU *i*” – központokkal is ki kell alakítani kapcsolatokat, valamint folytatni a meglévő együttműködést a zágrábi „EU *i*” központtal. Ehhez a magyar EDK-k közti hálózati együttműködés jó példa lehet. Az eszéki és pécsi központok közti együttműködés kialakítását elősegíti a jogi karok között már meglévő kapcsolat, mely a nemzetközi projekteken való

⁴⁴ S. Ramljak: Izgradnja učinkovite mreže za informiranje građana o Europskoj uniji u narodnim knjižnicama. In A. Belan-Simić – A. Čar (eds.): Program Informacije o Europskoj uniji u narodnim knjižnicama: pregled provedbe programa 2005-2007. Hrvatsko knjižničarsko društvo, Zagreb 2007. 148. o.

részvételen, közös pályázatokon alapul. Szintén segítheti a közös munkát az eszéki és a pécsi könyvtárak közti kapcsolat. A jó gyakorlatok, tudás és tapasztalatok megosztása, valamint a gyűjtemények kölcsönös hozzáférhetőségének megoldása mindkét intézménynek és felhasználóiknak előnyös lenne.

VI. Következtetések

Összefoglalásul megállapíthatjuk, hogy a könyvtárak alkalmasak az uniós információ szolgáltatására mind a tudományos élet szereplőinek, mind a nagyközönségnek, és hogy az Európai Unió, elsősorban a Bizottság ezt ki is használja az integráció kezdetei óta. A könyvtárakban helyet kapó uniós információs központok különböző helyzetekben is képesek fenntartóik számára hasznos tevékenységet végezni az oktatás és kutatás terén.

Kormányzás

Anita Blagojević*
Drinóczi Tímea**

Alkotmányos párbeszéd. Alkotmányvédelem – esettanulmány: Magyarország és Horvátország

I. Bevezetés

Az alkotmányos párbeszédre vonatkozó elméletek a „common law” rendszerben gyökereznek, ahol középpontjukban a bíróságok szerepe áll. Ezek az elméletek főként a többségielv-ellenesség dilemmájával, a bíróságoknak az alkotmányos demokráciában betöltött normatív szerepével, valamint a megfelelő alkotmányi tartalom feltárásával, különösen az alapjogok értelmezésével foglalkoznak.¹ Az alkotmányos párbeszédre vonatkozó elméletek kialakulását követően a common law országokról írt tudományos munkákban az elméletet kezdték kiterjeszteni a törvényhozáson és a bíróságokon kívüli szervek közti párbeszédre is, mivel „magától értetődik, hogy adott nemzet alkotmányos párbeszédében nem csak a főbb kormányzati szereplők és azok tevékenységei vesznek részt”.² E tanulmányunkban kísérletet teszünk a párbeszédelméletek felsorolására és rendszerezésére, valamint feltárjuk az alkotmányos párbeszéd egyéb lehetséges fajtát is a kontinentális jogrendszerű államokban. Tanulmányunk megírására főként az ösztönzött, hogy a kontinentális jogrendszerben – ahol elismerik a bírói felülvizsgálat kelsenianus elméletét – már többé-kevésbé megoldódtak a common law államok alkotmányos párbeszédrel kapcsolatos főbb problémái (a többségielv-ellenesség és a bírói hatalom szerepe). Mégis, az alkotmányos párbeszéd felülvizsgált és módosított elmélete segítségével tanulmányozni lehet, hogy milyen dialógus mechanizmusok léteznek a kontinentális jogrendszerű államokban, mivel a demokratikus döntéshozatali folyamat véglegességét mindenütt az alkotmány megfelelő értelmezése adja. Mivel a kontinentális jogrendszer nézőpontját alkalmazzuk, szükségszerűen az „alkotmányos”

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

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

¹ Christine Bateup: The Dialogic Promise. Assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. *Brooklyn Law Review* 2006. 71. sz. 1109. o.

² Michael Heise: Preliminary Thoughts on the Virtues of Passive Dialogue. <http://www.uakron.edu/law/lawreview/v34/docs/heise341.pdf> p. 1. 1. sz. lábjegyzet

és a „párbeszéd” kifejezések értelmezéséből indulunk ki, és megvizsgáljuk, hogy ebben az értelemben milyen szerepe lehet az alkotmányos párbeszédnek. Innen pedig eljutunk a (poszt)modern, globalizált világ alkotmányos demokráciáiban érvényesülő alkotmányos párbeszéd fogalom komplexebb megértéséig. Ebből kiindulva bemutatjuk tehát az alkotmányos párbeszédre vonatkozó elméleteket, illetve a szakirodalomban tárgyalt egyéb párbeszéd jellegű interakciókat (1.1), és rámutatunk arra, hogyan lehet ezeket az elméleteket kiterjeszteni az alkotmányos demokráciák egyéb alkotmányos szerveire és (alkotmányos) eljárásaira (1.2). Példákat mutatunk be a szabályozás szintjén zajló alkotmányos párbeszédre (1.3) a magyar és a horvát alkotmányfejlődés közelmúltjából (2. és 3.).

II. Alkotmányos párbeszéd felfogások

1.1. A „common law” felfogásban az alkotmányos párbeszéd legalább két alkotmányos szerv (bírói és törvényhozói hatalmi ág) viszonyát írja le a párbeszéd szerepét szem előtt tartva: a bíróságok szerepének megfelelő és az alkotmány pontos értelmezését. A common law jogtudományban egymástól eltérő, de összhangban lévő megközelítésmódok is kialakultak. E tanulmány keretei között természetesen lehetetlen valamennyit bemutatni, ezért csak példák felsorolására szorítkozunk.

A kanadai Alapjogi Charta³ alkalmazásának első tapasztalatait után *Peter W. Hogg és Allison A. Bushell* kidolgozták az alkotmányos párbeszédre vonatkozó elméletüket. A párbeszédet azok az esetek jelentik, amelyekben az illetékes hatóság valamilyen lépése követi – megváltoztatás, módosítás, megsemmisítés – a törvényt – az Alapjogi Chartára hivatkozva – hatálytalanító bírói döntést. Ezekben az esetekben

³ Kanadában az Alapjogi Charta négy eleme teszi lehetővé a törvényhozás számára, hogy felülbírálja az Alapjogi Chartát sértő törvényt hatálytalanító bírói döntést: (1) 33. szakasz, amely a törvényhozás felülbírálati hatalmát rögzíti; (2) 1. szakasz, amely lehetővé teszi az Alapjogi Chartában garantált jogok „ésszerű korlátozását”; (3) a „törvénybiztosította jogok” a 7., 8., 9., és 12. szakaszban, amelyek igazságos és ésszerű eljárást írnak elő, és (4) a 15. szakasz (1) bekezdésében lefektetett egyenlőségi jogok garanciája, amelyet többféle jogorvoslat valósít meg. Mindegyik fenti elem általában elegendő mozgásteret biztosít a törvényhozás számára céljai eléréséhez, ugyanakkor megköveteli, hogy az Alapjogi Charta követelményeit azok bírósági értelmezésével összhangban tartsák.”

a kormány nyilvánvalóan fontolóra vette a bírói döntést, és döntött a rá adandó válaszlépésről.⁴

Christine Bateup szerint az alkotmányos párbeszéd metaforájával „általában a bíróságok és a kormányzat politikai ága között főként az alkotmányos jogok értelmezésével kapcsolatos alkotmányos döntéshozatalról szóló interakció természetét írják le”.⁵ A párbeszéd-elméletekre a bírói felülvizsgálat miatt kialakult demokratikus legitimitációhiányra vonatkozó aggodalmak feloldásának eszközeként kell tekinteni, így ez az elképzelés „az olyan országokban, mint Kanada,⁶ Új-Zéland vagy Nagy-Britannia vált a leginkább ismertté.”⁷ Bateup a gyakran idézett értékes művében komplex módon mutatja be a különféle párbeszéd-elméleteket,⁸ feltárva előnyeiket és hátrányaikat, és

⁴ Peter W. Hogg – Allison A. Bushell: *The Charter Dialogue between courts and legislatures (Or Perhaps The Charter of Rights Isn't Such a Bad Thing After All)*. Osgoode Hall Law Journal 1997. 35. sz. 79. o., 82. o.

⁵ Bateup: i.m. 1109. o.

⁶ Bateup: i.m. 1110. o.

⁷ Bateup: i.m. 1109-1110. o.

⁸ „A bírói tanácsadás során a bírák a kormányzat politikai ága számára nyújtanak tanácsot nem kötelező erejű bírói észrevételek formájában.” (Bateup: i.m. 1123. o.) A folyamatközpontú szabályok „feladata annak biztosítása, hogy a törvényhozás és a politikai döntéshozatal során a politika szereplői vegyék figyelembe az alkotmányos szempontokat.” (1128. o.) A bírói minimalizmus megközelítésmódját alkalmazó bírák tartózkodnak „a döntéshozattól annak érdekében, hogy nagyobb teret biztosítsanak a demokratikus megfontolásnak és döntésnek.” (Bateup: i.m. 1131. o.) Az együttes-értelmezés elmélet, amelyek a legrégebb alkotmányértelmezési elméletekként a strukturális párbeszédelméletek sorába tartoznak, azon az elképzelésen alapulnak, hogy az alkotmányértelmezés „a bíróság és a kormányzat politikai ágának megosztott vállalkozása”, amelyben a bírói döntések nem élveznek „egyedi, különleges helyzetet, mivel az alkotmány nem rendel el semmiféle sajátos hatáskört egyetlen hatóságnak sem a hatalmi ágak hatáskörének meghatározására”. (Bateup: i.m. 1137. o.) A többi strukturális elmélet a bírói alapelv elméletek körébe tartozik, amelyek szerint „az alapelvek kérdésében intézményi hatáskörök alapján a bírák sajátos szerepet töltenek be a párbeszédben”. (Bateup: i.m. 1143. o.) Bateup elemzi mind az egyenlőségi, mind a partnerségi elméleteket, és a legsokatigérőbbnek az e két koncepció egyesítéséből megszülető alkotmányos párbeszédelméletet tarja. Bateup: i.m. 1174. o. A párbeszédben történő (aktív és passzív) bírói részvétellel vonatkozó további elméletekről ld. Heise: i.m. Ezeknek az elméleteknek további kritikai elemzését lásd Kent Roach: *Sharpening the Dialogue Debate: The Next Decade of Scholarship*. 45 Osgoode Hall Law Journal 2007. Rosalind Dixon elemzi a kanadai Alapjogi Charta-párbeszéd alakulását 2005-ig, álláspontja szerint „a [párbeszéd] új felfogása azt mutatja, hogy az Alapjogi Charta szerint zajló dialógus eddig tényszerűbb volt, mint attól a szkeptikusok tartottak, és

végül arra a megállapításra jut, hogy „az alkotmányos párbeszéd fogalmának a normativitással összhangban lévő értelmezésére az egyensúlyi és a partnerségi párbeszédmodellek dinamikus egyesítése ad lehetőséget. [...] Az egyensúly elméletek a bíróságoknak az egész társadalmat átfogó alkotmányos párbeszéd elősegítésében és erősítésében betöltött szerepét hangsúlyozzák, [...]; a partnerség modellek a bírói és a törvényhozói hatalomnak a közöttük zajló párbeszédben betöltött intézményi szerepére irányítják a figyelmet. Ezeknek az értelmezéseknek a szintézise arra világít rá, hogy a párbeszéd ideális esetben mind állami, mind intézményi jellegűt mutat; [...] és ez egyben a modern alkotmányosságnak a bírói felülvizsgálat szerepéről kialakított legerőteljesebb normatív koncepciója.”⁹ Ezt a megközelítést egy másik munkájában is megerősíti, amikor kijelenti, hogy „valamennyi bírói felülvizsgálati rendszerre, mind az erős, mind a gyenge formájúra, úgy kell tekinteni, mint amely a bírói és a politikai hatalom, valamint az emberek között az alapjogok jelentéséről és értelmezéséről zajló *össztársadalmi* párbeszéd szélesebb formáját teremti meg”.¹⁰

Az „intézményi párbeszéd” elmélete szerint a bíróság és a törvényhozás között zajló párbeszéd célja az alkotmányos alapelvek és a politika közti megfelelő egyensúly létrehozása, és éppen ennek a párbeszédnek a megléte indokolja, hogy ne tartsuk a bírói felülvizsgálatot demokratikusan illegitimnek. *Luc B. Tremblay* szerint két párbeszéd koncepció létezik: a párbeszéd, mint deliberáció és a párbeszéd, mint beszélgetés.¹¹

bizonytalanabb, mint azt a párbeszédrel foglalkozó elméleti szakemberek várták”. Lásd Rosalind Dixon: *The Supreme Court of Canada, Charter Dialogue, and Deference*. 47 *Osgoode Hall Law Journal* 2009. 241. o. Keményen bírálja a párbeszéd-elméleteket Andrew Petter, mivel szerinte igencsak kétséges a kanadai politikai intézmények demokratikus jellege. Lásd Andrew Petter: *Look Who’s Talking Now: Dialogue Theory and the Return to Democracy*. In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. Cambridge University Press, Cambridge 2006. 524-526. o.

⁹ Bateup: i.m. 1180. o.

¹⁰ Lásd Christine Bateup: *Reassessing the Dialogic Possibilities of Weak-Form Bills of Rights*. 2008. augusztus. http://works.bepress.com/christine_bateup/1 Abstract

¹¹ Luc B. Tremblay: *The legitimacy of judicial review: The limits of dialogue between courts and legislatures*. *International Journal of Constitutional Law* 2005. 3. sz. 617-648. o.

Joanne Scott és Susan Sturm a bíróságok és a kormányzat kapcsolatát dinamikusnak és egyszersmind oda-visszahatónak tartja: a bíróságok támaszkodnak a kormányzati gyakorlatra, amikor ítéletük meghozatalakor értelmezik az alkalmazandó kritériumokat. Ugyanakkor a részvételre ösztönző, az átláthatóságot, az elvszerű döntéshozatalt és a számonkérhetőséget elősegítő struktúrát biztosítanak, amely közvetlen és közvetett módon is alakítja a politikai döntéshozatali folyamatot.¹²

Matthew S.R. Palmer szerint az alkotmányos párbeszéd a kormányzati ágak közötti interakció; olyan interaktív vita, amelyben mindegyik fél valóban figyel a másikra, őszintén törekszik a másik fél álláspontjának megértésére, és készen áll saját nézeteinek módosítására; mindez kiemeli a nyugati jogrendszerek általános alapelvét: a jogállamiságot.¹³

Láthatóan ezek a párbeszéd-elméletek bizonyos szervek (bíróság és törvényhozó testület), pontosabban az ítélezés és a törvényhozás együttműködéséről szólnak a döntéshozatal folyamán; a common law rendszerekben a bírák és a törvényhozó testületek közötti kapcsolatot már többféle alkotmányos párbeszédelmélet vizsgálta és magyarázta. Közülük legsikeresebbnek az tűnik, amelyik az alkotmányos jelentés feltárásához a lehető legtöbb érintett szereplőt vonja be a párbeszédbe.¹⁴ Eközben egyrészt biztosítja a törvényhozó hatalom számára, hogy a lehető legmegfelelőbb törvények alkotásával elkerülje a bírói felülvizsgálat negatív eredményét. Másrészt pedig felhívja a figyelmet annak tanulmányozására, hogy milyen szerepet tölt be a törvényhozás a párbeszédben, illetve abban milyen más szereplők vesznek részt. Kent Roach megfogalmazásában: az alkotmányos párbeszédelméleteknek „a jövőben nemcsak a bíróságokra és a törvényhozó testületekre kell koncentrálniuk, hanem egy több más testületet is vizsgálniuk kell, beleértve a számvevőszéket, az emberi jogi bizottságokat, a személyiségi jogi és információs bizottságokat, a panasz- és felülvizsgálati testületeket és egyéb olyan testületeket, amelyek párbeszédet folytatnak a végrehajtó hatalommal.”¹⁵ A kvázi bírói

¹² Joanne Scott – Susan Sturm: Courts as Catalysts: Re-thinking the judicial role in new governance. *Columbia Journal of European Law* 2007. 13. sz.

¹³ Matthew S.R. Palmer: The Language of Constitutional Dialogue: Bargaining in the Shadow of the People. http://works.bepress.com/matthew_palmer/93, 4. o.

¹⁴ Ld. Roach: i.m. 181. o.

¹⁵ Ennek oka a szeptember 11-e utáni korszak, amelyben megnőtt a végrehajtás hatalma, de az elszámoltatási mechanizmusok nem tartottak lépést az állam megnövekedett hatalmával. Roach: i.m. 181. o.

testületek „javarészt erkölcsi erővel bírnak, és pusztán jogi kényszerítő erő nélkül tudják felszólítani a kormányt az ítéletüknek megfelelő válaszlépésre. Ezen kívül a párbeszédelmélet segíthet megérteni a nemzetközi jog néhány formáját, amelyek inkább a meggyőzésre, mintsem az utasításra hagyatkoznak”.¹⁶ Roach a jövő alkotmányos párbeszédének kutatói számára három kutatási témát vázol fel. Az első kettő megmarad az „eredeti alkotmányos párbszéd” területén: 1) ez a bírói felülvizsgálat erős és gyenge formájára vonatkozó konvergencia elmélet összehasonlító elemzése;¹⁷ illetve 2) a párbeszéd vizsgálata válság idején, beleértve a bírósági döntésekre adott adminisztratív válaszlépések tanulmányozását.¹⁸ Azzal, hogy szükségesnek tartja annak elemzését, hogy a kvázi bírói testületek hogyan vesznek részt a párbeszédben, és annak a hangsúlyozását, hogy „a demokratikus párbeszéd nem csak a bíróságok és a törvényhozás ügye”,¹⁹ kiterjeszti az alkotmányos párbeszéd koncepcióját a törvényhozáson és a bíróságokon kívüli szereplőkre is. A harmadik általa javasolt kutatási téma (3) a törvényhozási reformok vizsgálata, mivel a „párbeszédelmélet a jogtudomány új eljárások felé forduló mozgalma részének tekinthető, amely kiemelt figyelmet fordít a törvényhozásra.”²⁰

És valóban, a könyv,²¹ amelyre Roach hivatkozik, bemutat néhány más típusú, kiterjesztett (alkotmányos) párbeszéd megközelítést: „A szerzők megvizsgálják, [...] hogyan folytatnak a törvényhozások termékeny párbeszédet saját államuk polgáraival és bíróságaival és a külföldi társintézményekkel.” Ezt a megközelítést alkalmazza többek között *Jennifer Nedelsky*, aki hangsúlyozza, hogy a törvényhozóknak állandó, folyamatos interakciót kell folytatniuk a közgondolkodás valamennyi fórumával az alapértékek értelmezéséről”.²² Így a bíróságok mellett a

¹⁶ Roach: i.m. 182. o.

¹⁷ Roach: i.m. 185-186. o. Lásd Bateup: *Reassessing the Dialogic Possibilities of Weak-Form Bills of Rights*.

¹⁸ Roach: i.m. 186-189. o.

¹⁹ Roach: i.m. 188-189. o.

²⁰ Roach: i.m. 189. o.

²¹ Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. Cambridge University Press, Cambridge 2006. ix. o.

²² Jennifer Nedelsky: *Legislative Judgments and the Enlarged Mentality: Taking Religious Perspective*. In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. Cambridge University Press, Cambridge 2006. 95. o.

törvényhozás szerepe is hangsúlyos, mivel a népszuverenitást képviselő központi alkotmányos szervként megosztott felelősséget viselnek az alkotmányos rend folyamatos fennállásáért.²³ Hasonlóképpen, az új amerikai alkotmányosság vizsgálatakor *William N. Eskridge, Jr. és John Ferejohn* megállapítja, hogy az a folyamat, amely során megnevezik és kidolgozzák az új vagy felülvizsgált kötelezettségeket (mint például a negatív és pozitív szabadságok), olyan *párbeszédes folyamat*, amelyben a demokratikusan elszámoltatható törvényhozásnak és ügynökségeknek nagyobb szerepe van, mint a bíróságoknak.²⁴ A törvényhozásnak az alkotmányértelmezéssel kapcsolatos jelentőségéről szólva *Andrée Lajoie, Cécile Bargada és Éric Gélinau* kiemeli, hogy minden olyan törvény, amelyet nem támadnak meg a bíróságon, az alkotmány olyan értelmezésének és alkalmazásának tekinthető, amely „az első és egyetlen kijelentés az ügyben egy olyan folyamat során, ami két párbeszédből áll: az egyik a bíróságokkal zajlik, ez kivételes és intézményi; a másik pedig az államalkotó polgárokkal, ez folyamatos és egyetemes”.²⁵ *Daphne Barak-Erez* szerint nemzetközi/nemzetek feletti szinten is zajlik intézményi párbeszéd: 1) a bírói dialógus a különböző államok bíróságai között a nemzetközi jog és az alkotmányjog

²³ Ruth Gavison: Legislatures and the Phases and Components of Constitutionalism. In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. Cambridge University Press, Cambridge 2006. 213. o.

²⁴ Ez a nagyobb szerep testesül meg a szuper-törvények elfogadásában, amelyek „olyan normák vagy alapelvek bevezetésére, illetve megerősítésére irányulnak, amelyek államiságunk szempontjából alapvetőek”; [...] [i]lyen törvény például egy normatív társadalmi mozgalomra vagy valamilyen változást követelő népi kezdeményezésre adott válasz, és az ilyen törvényt elfogadó törvényhozás tisztában van azzal, hogy alapvető normatív kötelezettséget állít fel”. Ilyen szuper-törvények a következők: az 1890-es Sherman-törvény, az 1964-es polgárjogi törvény és az 1973-as veszélyeztetett fajokról szóló törvény. William N. Eskridge, Jr. – John Ferejohn: *Super-statutes: A New American Constitutionalism*. In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (szerk.): *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. Cambridge University Press, Cambridge 2006. 333. o., 337. o. A szuper-törvény életciklusa ösztársadalmi párbeszédnek tekinthető, vagy a szerzők szavaival: az „a végrehajtás, bíráskodás és törvényhozás között zajló folyamatos dialógus.” (349. o.)

²⁵ Andrée Lajoie – Cécile Bargada – Éric Gélinau: *Legislatures as Constitutional Interpretation: Another Dialogue*. In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. Cambridge University Press, Cambridge 2006. 391. o.

alkalmazása területén érvényesülő kölcsönhatás eredménye; 2) az együttműködés párbeszéde a különböző államok emberi jogi aktivistái között zajlik; 3) törvényhozások közötti kommunikáció – akár nemzetközi, akár nemzeti szinten – a szakmai közösségeken (jogtanácsosok, szakértők), aktivisták közösségein és érdekcsoportokon alapuló, valamint az egyes törvényhozók között zajló párbeszéd az értékeket érintő ügyekkel összefüggésben.²⁶

Catherine Powell föderatív dialógusról ír, mivel szerinte folyhat párbeszéd a jogokról országos és országos szint alatti (ön)kormányzatok között, különösen ott, ahol az ezek által a (ön)kormányzatok által elfogadott emberi jogi kötelezettségek nem azonos mértékűek. Az „emberi jogi egyezmények és követelmények országos és helyi szintű elfogadása a kommunikáció egy formáját jelenti, amellyel az emberek és az egyes közösségek [...] azt az igényüket jelzik a szövetségi kormány felé, hogy aktívabb szerepet játsszon az emberi jogokkal kapcsolatos törvények meghozatalában”. Ennek következtében alakult ki az a „nézet, amely szerint a kormányzat különböző szintjei közötti párbeszéd döntő fontosságú az emberi jogok nemzetközi törvényének megfelelő végrehajtásához az Egyesült Államokban”. Ez a párbeszédes megközelítés egyszerre „leíró jellegű, amennyiben létező kormányközi együttműködést és párbeszédet foglal elméletbe”, és előíró jellegű, mivel „ösztönzi az állami és helyi részvételt még ott is, ahol az addig nem is létezett, és alkotmányos elemzését adja ennek a részvételnek”.²⁷

²⁶ A törvényhozások nem folytatnak egymással olyan párbeszédet, amit egy közösség tagjai folytatnak. „Az idegen törvényhozási kezdeményeseket befolyásoló törvényhozás dinamikáját inkább úgy lehetne jellemezni, hogy az közösség nélküli inspiráción alapul”. Daphne Barak-Erez: *An International Community of Legislatures?* In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (szerk.): *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. Cambridge University Press, Cambridge 2006. 545. o., 533. o.

²⁷ A föderális (kormányközi) párbeszéd legalább három vonalon zajlik: 1) „nemzetközi emberi jogi elvárások állami és helyi szintű elfogadása abban az esetben, amikor a szövetségi kormány nem ratifikálta az egyezményt” (ld. a CEDAW ügy); 2) „olyan nemzetközi kötelezettségek végrehajtására tett állami és helyi erőfeszítések, amely kötelezettségeket a szövetségi kormány ugyan elfogadott ratifikáció vagy más kötelező erejű elismerés útján [...], de nem hajtott végre maradéktalanul” (ld. a külföldi állampolgár letartóztatásakor és fogvatartásakor előírt konzuli értesítés esete); 3) „olyan emberi jogi alapelvek alkalmazására tett állami és helyi szintű erőfeszítés, amelyeket olyan egyezmény rendelkezései írnak elő, amikhez az Egyesült Államok záradékot fűzött”. Catherine Powell: *Dialogic federalism: constitutional possibilities for incorporation of human rights law in the*

Bradley M. Bakker szerint az alkotmányos párbeszéd magába foglalja azt az elképzelést, amely szerint „a különböző kormányzati ágak és az emberek interakciója során, az időben előrehaladva alakulnak ki az alkotmányértelmezésre vonatkozó főbb nézetek”,²⁸ és azt igazolja, hogy a *blogok* „háromféle módon is képesek hatékonyan előrevinni az alkotmányos párbeszédet: (1) közvetlenül bevonják az embereket az alkotmányos kérdésekről zajló dialógusba, (2) arra ösztönzi az egyéneket, hogy úgy vegyenek részt a politikai folyamatokban, hogy ezáltal tájékozottabbak legyenek, és erőteljesebb hatást tudjanak gyakorolni a politikai ágazatokra az alkotmánymódosítások végrehajtása érdekében, (3) nyomást gyakorolnak más intézményi szereplőkre (nevezetesen a hagyományos médiára) annak érdekében, hogy sokkal többet foglalkozzon érdemben alkotmányos kérdésekkel [...]”.²⁹

Az előzőekben bemutatott (alkotmányos) párbeszéd-típusokon kívül a *precedensek* is – a bíróságok részvételének és kommunikációjának eszközeként³⁰ – a bíróságok közötti egyfajta párbeszédnek tekinthetők; ezt a párbeszédet az egyes precedensek korlátozásának vagy felülbírálatának indokairól zajló vita tartja fenn.³¹

1.2. Összefoglalásképpen elmondhatjuk, hogy az „alkotmányos párbeszéd” fogalmán a common law államokban általában a bíróságok és a törvényhozás között párbeszéd formájában zajló interakciót értik; néhány szerző szerint ebben az interakcióban szükségképpen más alkotmányos szervek is részt vesznek, mint például a végrehajtó hatalom néhány ügynöksége és az egyének (*blogok* útján). Mások szerint a párbeszédés interakció a törvényhozó szervek és a bíróságok között országos szint alatti, országos, nemzetközi és országok közötti szinten is zajlik. Ebből következően nem kizárólag a törvényhozás során érvényesül a párbeszéd hatása.

United States. University of Pennsylvania Law Review 2001. 150. sz. 249., 250., 252. és 273-274. o.

²⁸ Bradley M. Bakker hivatkozik Christine Bateup munkájára (ld. az 1. lábjegyzetet). Bradley M. Bakker: Blogs as constitutional dialogue: rekindling the dialogic promise? NYU Annual Survey on American Law 2007. 63. sz. 216. o.

²⁹ Bakker: i.m. 218-219. o.

³⁰ Jan Komárek: Judicial Precedent and European Constitutional Pluralism: How the Two Relate? http://denning.law.ox.ac.uk/news/events_files/Komarek.pdf 2. o.

³¹ Ld. Michal J. Gerhardt: The Role of Precedents in Constitutional Decision-making and Theory. The George Washington Law Review, Faculty Publications Paper 1991. 980. sz. 147. o.

Függetlenül attól, hogy kiket tekintenek a fenti elméletek szereplőknek, a legfontosabb cél az alkotmány egyes rendelkezéseinek a megfelelő definiálása. A kontinentális jogrendszerű államokban ezt főként és elsődlegesen a törvényhozás határozza meg az alkotmánybíróság további „segítségével”. A common law állam legfelsőbb bírósága és az alkotmánybíróság kompetenciájának eltérő természete miatt e szervek és a saját államuk törvényhozó/alkotmányozó szerve közötti párbeszédes kapcsolat is eltérő lehet. A kontinentális jogrendszerű jogállamban (is) a törvényhozás kiemelkedő szerepe miatt joggal állíthatjuk, hogy a párbeszéd nemcsak a fent említett szervek között zajlik, hanem a demokratikus döntéshozatal egyéb résztvevői között is, mivel a törvényhozás számára nem csak a bírósági döntések vagy más alkotmányos szervek adnak ösztönzést.³²

Ezért lehet érdemes tanulmányozni az „alkotmányos párbeszéd” kifejezést, és meghatározni, mit jelent az „alkotmányos” és a „párbeszéd” szó. Az interakció akkor párbeszéd, ha legalább két egyenrangú (azaz nem alárendelt) szereplő kommunikál vagy folytat interakciót³³ ugyanarról a témáról. A jog területén az ilyen értelmű párbeszéd a normatív döntéshozatali folyamatban – törvényhozás vagy bíraskodás által – valósul meg. A párbeszéd akkor „alkotmányos”, ha alkotmányos demokráciában zajlik alkotmányos,³⁴ vagy alkotmányon kívüli³⁵ szereplők között valamely alkotmányos eljárásban.³⁶ Éppen ezért az *alkotmányos párbeszéd* fogalma alatt egy olyan rugalmas rendszer értendő, amelyben az interakció alkotmányos szervek és más alkotmányos és alkotmányon kívüli szereplők (mint például politikai pártok, szakszervezetek, társadalmi szervezetek, magánszemélyek stb.)

³² E kezdeményezések kötelező ereje és hatása eltérő lehet attól függően, hogy melyik hatóságtól vagy szervtől ered; egyértelmű különbség van a bíróság kötelező erejű döntése, az ombudsman vagy más ellenőrző ügynökség vagy NGO ajánlása között.

³³ Az üzenet küldőjét figyelembe veszi az üzenet fogadója, és ez a figyelembevétel egy olyan válaszból testesül meg, amely befolyásolja a küldő döntését, és így tovább. Ebben az összefüggésben a párbeszéd eredménye a jogi háttértől függően a pusztán tudomásulvételtől a valódi figyelembevételig terjedhet.

³⁴ Egy szereplő akkor „alkotmányos”, ha létrehozásáról és hatásköréről az alkotmány rendelkezik.

³⁵ Az „alkotmányon kívüli” itt annyit jelent, hogy adott szereplőt nem tartalmazza az alkotmány. Ide tartoznak például a nem-kormányzati szervek (NGOK) és más nemzetközi, vagy nemzetek feletti szervek.

³⁶ Az eljárás akkor alkotmányos, ha elemeit az alkotmány szintjén szabályozzák.

között zajlik az alábbi alkotmányos eljárásokban: a jogalkotásban, az alkotmánybíróság vagy a legfelsőbb bíróság által végrehajtott alkotmányos felülvizsgálatban és más, e kettőhöz kapcsolódó eljárásokban. Az ilyen értelmű alkotmányos párbeszéd *célja* az alkotmány értelmének feltárása az adott alkotmányos berendezkedés keretében a lehető legtöbb szereplő bevonásával.

Alkotmányos párbeszéd a szabályozás és az igazságszolgáltatás szintjén *folyhat* az alábbi szereplők között. A *szabályozás szintjén* párbeszéd alakulhat ki:³⁷ 1) a nemzeti igazságszolgáltatás és a nemzeti törvényhozás között: a common law államhoz hasonlóan, az alkotmánybíróság által lefolytatott felülvizsgálatnak itt is lehet párbeszédi hatása; a rendes bíróságok is lehetnek hatással a törvényhozásra; 2) kvázi bírói (például ombudsman) és nemzetközi testületek, az NGO-k és a nemzeti törvényhozás között; 3) személyek, szakértők, érdekcsoportok stb. és a nemzeti törvényhozás között: ez a minőségi törvényhozás elemének tekintett konzultáció. Az igazságszolgáltatás szintjén 1) a nemzetközi, nemzetek feletti és a nemzeti bíróságok között; 2) az egyes nemzeti bíróságok között, beleértve a precedensek szerepét.

Az *alkotmányos párbeszéd általános céljai közé tartozhat* 1) a megfelelő alkotmányos jelentés megállapítása, beleértve az alkotmányos alapelvek, jogok és közpolitikák közti megfelelő egyensúly létrehozását, 2) a különböző állami szervek – törvényhozói (parlament), (kvázi) bírói (pl. ombudsman, alkotmánybíróság), vagy más független (pl. államfő) testület – működésének, feladatteljesítésének lehető leghatékonyabbá tétele főként a döntéshozatal terén.³⁸ A szabályozás és a bíráskodás szintjén a párbeszéd *célja* lehet például 1) a többségielv-ellenesség dilemmájának feloldása a common law államokban; 2) a minőségi nemzeti törvényhozás elősegítése főként az alapjogokkal kapcsolatban; 3) „gondolatok cseréje” az alkotmánybíróságok között; 4) közös európai

³⁷ Ezek az interakciók szabályozó kommunikációnak tekinthetők, azaz olyan interakciónak, amely a szabályozás színterének valamennyi szereplője között zajlik. Julia Black: Regulatory Conversation. Journal of Law and Society 2002. 29. sz. 163-196. o.

³⁸ A pluralista demokráciákban, még akkor is, ha a konkrét alkotmányos berendezkedések eltérőek, az intézményi részvétel és párbeszéd lehetővé teszi az egyes szereplők kompetenciájának egybekapcsolását annak érdekében, hogy így jobb és legitimebb döntés születhessen. Komárek: i.m. 10-11. o.

emberi jogi gyakorlat kialakítása;³⁹ 5) közös demokratikus értékek beépítésének elősegítése az új jogalkotási termékekbe (pl. Velencei Bizottság).

1.3. Figyelmünket most a szabályozás szintjén zajló interakcióra fordítjuk, és megpróbáljuk bemutatni, hogy a döntéshozatali folyamat milyen módon lehet érintett a párbeszédben a bíróságokkal (alkotmánybíróságokkal) folytatott interakción kívül. Általánosságban véve kijelenthető, hogy számos *tényező* indíthatja be a jogalkotási döntéshozatali folyamatot. Az alábbiak tartoznak ebbe a körbe: 1) a kampányban tett ígérek;⁴⁰ 2) a „kötelező” törvényalkotás esetei: amikor egy nemzetközi vagy nemzetek feletti jogi norma, vagy az alkotmány ezt követeli;⁴¹ 3) valamely jogszabály alkotmányértő voltát megállapító alkotmánybírósági döntések;⁴² 4) a rendes, a nemzetközi és a nemzetek fölötti bíróságok döntései;⁴³ 5) a „nem-kötelező” jogalkotás esetei: nemzeti, nemzetközi vagy nemzetek feletti ellenőrző csoportok (pl. ombudsman, Velencei Bizottság), a média, a közvélemény, a

³⁹ Lásd Strasbourg, Luxemburg és a nemzeti (alkotmány)bíróságok közötti interakciót.

⁴⁰ A politikai pártok/politikusok és a szavazók közti alkotmányos párbeszéd következményei 1) a jelölt megválasztása/szavazás egy listára, vagy sem, 2) a megválasztott képviselők vagy az általuk alkotott parlamenti csoport vagy a kormány által javasolt törvénytervezetek, amelyek választási ígéreteiken és a kormányprogramon alapulnak. A választók reakcióját a következő választás eredményén lehet lemérni. Ez tekinthető a szabályozás szintjén zajló alkotmányos párbeszéd legszélesebb értelmezésének.

⁴¹ Itt az alkotmányos párbeszéd a nemzetközi és a nemzetek feletti törvényhozások, az alkotmányozó hatalom, illetve a nemzeti parlamentek között zajlik. Ez utóbbi fontolóra veszi, milyen módon lehet végrehajtani az előbbi szervek által megkívántakat, egyúttal mozgásba hozza saját vagy mások ellenőrző vagy felülvizsgálati mechanizmusát, ideértve a bírói és kvázi-bírói szereplőket is.

⁴² Néhány jogrendben létezik mulasztásos alkotmányértés, azaz az, amikor a jogalkotási felhatalmazással rendelkező jogalkotó szerv nem hoz meg egy törvényt, amivel alkotmányértést követ el. Mivel az egyes alkotmánybíróságok kompetenciája nem azonos, ezek az eltérő kompetenciák eltérő párbeszédmódokat jelenthetnek, de az elv azonos: az alkotmányosság védelme és az alkotmány jelentéséről a lehető legmagasabb fokú konszenzus kialakítása.

⁴³ Az alkotmányos jelentést vagy a törvényről alkotott véleményüket (megsemmisítés, hatályon kívül helyezés, mulasztásos alkotmányértés megállapítása, egyes más jogszabályok megsértésének megállapítása, alkotmányos követelmények meghatározása) közlik a jogalkotóval; ez eltérő döntéseket eredményezhet (módosítás, hatályon kívül helyezés, jogalkotás, annak mellőzése), amelyet a bíróságok újból felülvizsgálhatnak.

tudomány stb. által ösztönzött jogalkotás; 6) a törvényhozás saját felismerésén alapuló, például a gazdasági, társadalmi, technológiai stb. változás és fejlődés következményeként szükségesnek ítélt jogalkotás.⁴⁴ A jogalkotás eredményére ható impulzusok a parlamenti szakasz előtt, alatt és után egyaránt megjelenhetnek. Most ez utóbbi, azaz a poszt-parlamentáris szakaszt vizsgáljuk meg közelebbről, mivel itt lép színre egy újabb alkotmányos szereplő, az *államfő*, akinek szerepe lehet a szabályozás szintjén zajló alkotmányos párbeszédben, amennyiben rendelkezik „politikai” és „alkotmányossági vétóval”. E két vétó – a konkrét alkotmányos berendezkedéstől függően – lehetővé, vagy akár kötelezővé is teszi az államfő számára, hogy interakcióba lépjen a parlamenttel és az alkotmánybírósággal.⁴⁵ Más szereplők és eljárások közötti párbeszéd is tekinthető alkotmányos párbeszédnek, még akkor is, ha nincs közöttük alkotmányos szereplő, amennyiben a párbeszéd hatással van egy alkotmányos eljárásra, például a jogalkotásra.⁴⁶

III. Alkotmányos párbeszéd Magyarországon és a Velencei Bizottság

A következő részben egyrészt a magyar Országgyűlés és az alkotmányozó hatalom, másrészt az Alkotmánybíróság, a nép és a Velencei Bizottság közti alkotmányos párbeszéd vizsgálatával foglalkozunk. Eközben az alkotmányos párbeszéd egy új jelenségét írjuk le; jellemzőinek tanulmányozása során következtetéseket vonhatunk le arról, milyen mértékben vagy szinten érvényesül a demokrácia és a jogállamiság az adott időben az adott államban.

1. Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés közötti párbeszéd a visszaható hatályú adózásról

Az Alkotmány (1949. évi XX. törvény) 2010 nyarán elfogadott egyik módosítása a visszamenőleges hatályú jogalkotást tiltó alapelvvel ellentétes (a visszamenőleges hatályú adóztatást lehetővé tevő)

⁴⁴ Ezek jelentik a konzultáció szükségességét a törvényalkotás folyamatában.

⁴⁵ A politikai vétó alkalmazása esetén az államfő nem hirdeti ki a törvényt, hanem ismételt megfontolásra visszaküldi a parlamentnek; az alkotmányossági vétóval alkotmányos felülvizsgálatra az alkotmánybírósághoz küldi. Az adott szereplők megfelelő választ adnak a törvény ismételt megfontolásával, a törvény elfogadásával a szöveg változtatása nélkül, a törvény szövegének módosításával, a törvény megsemmisítésével, vagy alkotmányellenessé nyilvánításával. Mindez újabb „párbeszédet” indíthat el.

⁴⁶ Lásd például a Velencei Bizottság munkáját.

rendelkezést illesztett be az Alkotmányba (70/I. § (2) bek.). Ez teremtette volna meg a visszamenőleges hatályú adóztatásról szóló törvény alkotmányos alapját, amely törvényt ugyan a parlament elfogadta, az Alkotmánybíróság viszont 2010 őszén megsemmisítette. Még a kormánypártok számára kedvezőtlen fenti döntés kihirdetésének napján módosították a 70/I. § (2) bekezdését (a visszamenőleges hatályú adóztatás lehetőségéről),⁴⁷ és elfogadták a visszamenőleges hatályú adóztatásról szóló módosított törvényt. A 70/I. § (2) bekezdés módosítással egyidőben korlátozták az Alkotmánybíróság hatáskörét.⁴⁸ Az Alkotmánybíróság (2011. május 6-án elfogadott) 1747/B/2010 számú határozatával megsemmisítette a 70/I. § (2) bekezdésen alapuló törvényt, de a (2011. július 12-én elfogadott) 61/2011 számú határozatában elutasította az új 70/I. § (2) bekezdést tartalmazó, valamint az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó alkotmánymódosítások alkotmányos felülvizsgálatára vonatkozó indítványt.

⁴⁷ Az új szöveg: „A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg.”

⁴⁸ 32/A. § (2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot. (3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti. Ez a tartalmi korlátozás érintetlen maradt az új alkotmányban, hivatalos nevén Magyarország Alaptörvényében (Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Magyar Közlöny 2011. 43. sz. 10656); lásd 2.3.2.

2. Párbeszéd konzultáció útján alkotmányozás folyamán

2011. április 18-án az alkotmányozó hatalom új Alaptörvényt⁴⁹ fogadott el, amely 2011. április 25-én jelent meg a Magyar Közlönyben. A 2010. évi választásokon a kormánypártok 2/3-os parlamenti többséget szereztek, és elhatározták egy új alkotmány megalkotását. 2010 nyarán parlamenti bizottságot állítottak fel, amelynek feladata az új Alkotmány Koncepciójának kidolgozása volt (amely alapján elkészíthető az új alkotmány tervezete). 2011. március 14-én benyújtották a Parlamentnek az alkotmánytervezetet, de addig a napig semmilyen információ nem állt rendelkezésre a tervezet lehetséges tartalmáról vagy szövegéről. Igaz, hogy a Koncepciót az illetékes parlamenti bizottság 2010 őszén⁵⁰ elfogadta, de 2011 februárjában csak útmutatóként javasolták figyelembe venni.⁵¹ A parlamenti pártokat felkérték, hogy 2011. február közepéig nyújtsák be vitára saját koncepciójukat tartalmazó tervezetüket.⁵² Az új alkotmány végszavazásának határideje ennek ellenére 2011. április 18-a maradt. Ez a helyzet igencsak érdekes, mivel a Koncepció kidolgozása alatt egy úgynevezett – meglehetősen formális – konzultációt hirdettek meg, amelynek során a bizottság felhívására⁵³ számos (társadalmi) szervezet fejtette ki véleményét az új alkotmányról.⁵⁴ A tél folyamán népi konzultációt tartottak: kérdőívet küldtek az állampolgároknak, akik feleletválasztós „teszt” kitöltésével fejezhették ki véleményüket. Formailag tehát tartottak mind szakmai, mind népi konzultációt, ám ez a konzultáció jó néhány kritériumának⁵⁵

⁴⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Magyar Közlöny 2011. 43. sz. 10656

⁵⁰ Két és fél havi érdemi munka után.

⁵¹ 2011. március 7-én pedig az Országgyűlés elfogadta a 9/2011. (III. 9.) Ogy. határozatot az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről.

⁵² 2011. március 14-ig az is bizonytalan volt, hogy a tervezet a Koncepció alapján készül-e, vagy a parlamenti pártok által beterjesztett tervezetekből alakul-e ki, és az sem volt garantálható, hogy valódi vita tartható majd az egyes tervezetekről, mivel a tavaszi ülészakban április közepéig – amikor a szavazást tartották – meglehetősen kevés ülésre került sor. Időközben kiderült, hogy csak egy alternatív tervezet került benyújtásra (T/2628), amivel azonban a plenáris ülés érdemben nem is foglalkozott.

⁵³ Mások is kifejhették álláspontjukat.

⁵⁴ Nincs adat arról, hogy ezeket a szakértői véleményeket milyen mértékben vették figyelembe a Koncepció megalkotásakor, de az ugyancsak rövid, és szakmaiságát tekintve szerény Koncepció olvastán könnyen megbecsülhető ez a mérték.

⁵⁵ Patricia Popelier: Consultation on Draft Regulation – Best Practices and Political Objections. In Marta Tavares Almeida és Luzius Mader (eds.): Quality of

nem felelt meg: például a véleménykifejtéshez nem állt rendelkezésre elég idő és nem volt visszajelzés, így ez az eljárás nem tekinthető érdeminek. Ez a megállapítás még helytállóbb, ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy a Koncepció kidolgozói lakonikusan fogalmaztak, szövegük szinte semmilyen indoklást vagy jogi érvelést nem tartalmazott. Az Alaptörvény tervezete sem tartalmazott érdemi indoklást vagy érvelést.⁵⁶

3. Az Alkotmánybíróságról folytatott párbeszéd a Velencei Bizottság és a magyar alkotmányozó hatalom között

2.3.1. 2011. február 21-én Magyarország miniszterelnök-helyettese, közigazgatási és igazságügyi miniszter azzal a kérelemmel fordult a Velencei Bizottsághoz, hogy a Bizottság adjon jogi állásfoglalást három olyan konkrét kérdésben,⁵⁷ amelyek a Magyar Köztársaság új alkotmányának szövegezése során merültek fel. A Velencei Bizottság 2011. március 21-ig nem kapta meg az alkotmány tervezetét, csak három megvizsgálandó konkrét kérdést.⁵⁸

A Velencei Bizottság *Állásfoglalásában a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három jogi kérdéstről (2011. március 25-26.)* elismerte és sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy az Alkotmánybíróságnak a 2010 novemberében elfogadott alkotmánymódosítással szűkített hatásköreit nem állítják helyre.⁵⁹ A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az előzetes felülvizsgálatra vonatkozó hatáskört fenn kell tartani, és azt – hasonlóan az Alkotmánybíróság más jogaihoz – az új alkotmányban kifejezetten rögzíteni kell. Az alkotmányossági felülvizsgálat túlpolitizálttá válásának elkerülése érdekében az előzetes felülvizsgálat kezdeményezésének jogát az köztársasági elnökre kell korlátozni. A

Legislation. Principles and Instruments. Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Lisbon, June 24th-25th 2010. Nomos, Baden-Baden 2011. 140. o.

⁵⁶ T/2627, amelyet később az új alkotmányként fogadtak el.

⁵⁷ Az Európai Unió Alapjogi Chartája és az új magyar alkotmány viszonya, az előzetes (ex ante) felülvizsgálat szerepe és jelentősége, valamint az actio popularis szerepe és jelentősége az utólagos alkotmányossági felülvizsgálat során.

⁵⁸ Az állásfoglalás ebből következően nem tekinthető Magyarország új alkotmánytervezetéről elfogadott véleménynek. Állásfoglalás a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három jogi kérdéstről (2011. március 25-26.)

⁵⁹ Ld. a 48. sz. lábjegyzet.

felülvizsgálatra kizárólag a törvény parlamenti elfogadását követően és kihirdetését, nemzetközi szerződés esetén ratifikációját megelőzően kerülhet sor. Ha és amennyiben szükséges, a szélesebb, nem kötelező erejű előzetes felülvizsgálatot parlamenti bizottság, független testület vagy szervezet is elvégezheti.

A Velencei Bizottság véleménye szerint az *actio popularis* intézményének a jövőbeli alkotmányból történő kihagyása – arra hivatkozással, hogy az Alkotmánybíróság túlzott leterhelését, illetve a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekkel való visszaéléseket elkerülnék – nem minősül az európai alkotmányos standardok megsértésének. A kialakult magyar alkotmányos hagyományokat figyelembe véve azonban tanácsos lenne ezt kiegészíteni alternatív felülvizsgálati mechanizmusokkal, fenntartva például a valamilyen közvetítő szereplőn – például az ombudsmanon vagy más hasonló szerven – keresztül közvetett indítványozás lehetőségét. A Velencei Bizottság ezen túlmenően javasolta azt is, hogy a rendes bíróságok általi előzetes megkeresések rendszere fennmaradjon. Az alkotmányjogi panasz tervezett kiterjesztése a jogszabályok mellett az egyedi aktusok alkotmányossági felülvizsgálatára is az *actio popularis* megszüntetésének szükséges ellentételezése, következésképp a Bizottság nagy örömmel üdvözölte azt.

2.3.2. Az elfogadott *Alaptörvény* kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, és a hatáskörét az alábbiakban határozza meg:⁶⁰

- elvégzi a ki nem hirdetett törvény előzetes normakontrollját a köztársasági elnök kérésére, illetve az Országgyűlés kérésére a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára;
- bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;
- alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;
- alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját;
- a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját;

⁶⁰ Az Alaptörvény 6. és 24. cikke

- vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését;
- az Alaptörvényben, illetve sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

A 37. cikk (4) bekezdése értelmében „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében⁶¹ a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

Az Alaptörvény tartalmaz az Alkotmánybíróság tagjaira és elnökére vonatkozó rendelkezéseket is. Az Alkotmánybíróság tizenöt tagból álló testület, amelynek tagjait az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja. Az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ, az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart. Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

Az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

Összegzésként elmondható, hogy az Alaptörvény

- nem tartalmazza az Alkotmánybíróság összes hatáskörét, előzetes alkotmányossági felülvizsgálatot nem csak a köztársasági elnök indítványozhat, a felülvizsgálat tárgyának korlátozását nem szüntették meg az erre vonatkozó javaslat ellenére;
- az actio popularis felváltotta a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyedének vagy az ombudsmannak az indítványára történő utólagos alkotmányossági felülvizsgálat;

⁶¹ A két alkotmányjogi panasz és a két utólagos normakontroll esete.

- az alkotmányjogi panaszt kiterjesztették – a javaslatnak megfelelően.

2.3.3. A Velencei Bizottság *Véleményében Magyarország új Alaptörvényéről (2011. június 17-18.)* tett néhány fontos megállapítást az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvényben meghatározott státuszáról, illetve ajánlást is tett az Alkotmánybíróságról szóló új törvény néhány tartalmi elemére.

A Velencei Bizottság meglegedettséggel vette tudomásul, hogy az egyéni alkotmányjogi panasz intézményét bevezették az alkotmányossági felülvizsgálat rendszerébe.

Az Alkotmánybíróság hatáskörének 2010. évi szűkítésének fényében, melyet az új Alkotmány is megerősített, a Bizottság aggodalmát fejezte ki az új alkotmány számos rendelkezésével kapcsolatban, amelyek tovább gyengíthetik az Alkotmánybíróság, mint a magyar jogrend alkotmányossága öröké tekintélyét. Az alkotmány azonban ahelyett, hogy teljes körű ellenőrzést biztosítana az Alkotmánybíróság számára a költségvetési és az adóügyi jogszabályok tekintetében, e területen különleges beavatkozási jogkört ruház az új Költségvetési Tanácsra. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése kiterjed továbbá a központi költségvetés „végrahajtására” is, ami még tovább tágíthatja az alkotmányossági felülvizsgálat alól kikerülő törvények számát és hatályát. Erősen javasolt, hogy az Alkotmánybíróság hatásköréről, szervezetéről és működéséről szóló sarkalatos törvény tartalmazza az e tekintetben szükséges pontosításokat.

A Bizottság azt is kívánatosnak tartotta, hogy az Alkotmánybíróság jogosult legyen vizsgálni minden elfogadott jogszabály összeegyeztethetőségét az alkotmányban biztosított valamennyi alapjoggal, különösen a diszkrimináció tilamával, a tulajdontól való jogtól való megfosztással szembeni védelemhez való joggal.

A Velencei Bizottság elismerte, hogy az Alkotmánybíróság elnökének a testület helyetti parlament általi megválasztása széles körben elfogadott jelenség. Megjegyezte azonban, hogy az Alkotmány (1949. XX. törvény) szerint az elnököt eddig a bírák választották maguk közül, amely megoldás általában az Alkotmánybíróság függetlensége erősebb biztosítékát jelenti. Az alkotmánybírák tizenkét évre meghosszabított hivatali ideje tekintetében – a függetlenség fokozása érdekében – az Alkotmánybíróságról szóló törvénynek lehetőleg rögzítenie kellene, hogy nem újraszabhatóak.

Az új alkotmány N cikk (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság köteles tiszteletben tartani a „kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét”. A Bizottság az Alkotmánybíróság, mint állami intézmény adminisztratív irányítása tekintetében alkalmazandó követelményként kívánja értelmezni e kötelezettséget, nem pedig az alkotmányossági felülvizsgálat feladatával összefüggésben érvényesítendő értelmezési elvként. A Bizottság úgy vélte továbbá, hogy ez az elv nem alkalmazható az Alkotmánybíróság működése során a pénzügyi autonómiáját és általános függetlenségét kedvezőtlenül érintő módon.

2.3.4. A *magyar kormány válaszolt*⁶² – habár nem minden tekintetben megfelelően – a fenti véleményre. A kormány rámutatott, hogy az európai alkotmánybíróságok között az előző Alkotmánybíróság messze a legszélesebb hatáskörrel rendelkezett. Az Alkotmánybíróság hatásköreinek, eljárásainak, szervezetének és működésének részletes szabályairól sarkalatos törvény fog rendelkezni, amely tisztázza a Velencei Bizottság által felvetett kérdéseket. Ez azonban nem szerepel az Alkotmánybíróságról szóló új törvényben.⁶³ A törvény olyan hatáskörökkel ruházza fel az Alkotmánybíróságot, amelyeket az Alaptörvény nem tartalmaz.⁶⁴ Ez ellentétes a Velencei Bizottság véleményével és magának az Alkotmánybíróságnak az álláspontjával is, amely szerint is ajánlatos valamennyi hatáskört az alkotmány szintjén szabályozni. Másrészt a törvény⁶⁵ kimondja, hogy az alkotmánybírák nem választható újra. A Velencei Bizottság még 1995-ben leszögezte, hogy „a bírának az őket megválasztó testületektől való teljes

⁶² Magyarország kormányának álláspontja a Vélemény Magyarország új Alaptörvényéről című dokumentummal kapcsolatban (A Magyar Köztársaság külügyminisztere továbbította 2011. július 6-án.)

⁶³ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény

⁶⁴ Az Alaptörvény valóban úgy rendelkezik, hogy „az Alaptörvényben, illetve sarkalatos törvényben meghatározott további feladat és hatásköröket gyakorol” (24. cikk (2) bekezdés g) pont), ám ezt az Alkotmánybíróság rendes hatáskörein túli, „sajátos hatáskörökre” vonatkozó rendelkezésként kell értelmezni. Például az Alkotmány értelmezése vagy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása csak a törvényben szerepel, de az Alaptörvényben nem.

⁶⁵ 6. cikk (3) bek.

függetlensége érdekében ajánlatos lenne, ha megbízási idejük – amennyiben megfelelő hosszúságú – nem lenne megújítható.”⁶⁶

A kormány szerint az Alkotmánybíróság tagjai mandátumukat közvetlenül az Országgyűléstől kapják, amely széles konszenzus, azaz a leadott szavazatok kétharmados többsége alapján választja meg őket. Az alkotmánybírák függetlenségének fontos alkotmányos garanciáját jelenti, hogy 12 éves megbízásuk ideje alatt nem lehetnek tagjai semmilyen pártnak és nem folytathatnak politikai tevékenységet. Az Alkotmánybíróság elnökét is az Országgyűlés választja, ez erősíti az elnök függetlenségét a testületen belüli érdekviszonyoktól. Ne feledjük azonban, hogy ezzel a „széles konszenzussal, azaz a kétharmados többséggel” vissza is lehet élni, különösen, amikor a kormánypártok kétharmados többséggel rendelkeznek a parlamentben. A kormány érvelését az elnök megválasztásának megváltozott módjáról nem lehet komolyan venni.

Ami az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdése alkalmazásával kapcsolatos aggodalmakat illeti, a kormány álláspontja szerint azt szigorúan az Alkotmánybíróság, mint állami intézmény adminisztratív igazgatása tekintetében kell alkalmazni, és nem tekinthető az Alkotmánybíróság feladataival összefüggésben alkalmazandó értelmezési elvnek. Az N) cikket azonban nehéz ekként értelmezni, mivel kimondja: (1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. (2) Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős. (3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani. A fenti szakasz értelmezéséről az Alkotmánybíróság dönthet, de az mindenestre értelmezési szabálynak tűnik, bármilyen álláspontot is képviseljen etekintetben a kormány.

IV. Az alkotmányos párbeszéd Horvátországban és a Velencei Bizottság

Ebben a részben a Horvát Köztársaságban zajló alkotmányos párbeszédet elemezzük, így tanulmányozzuk az érintett horvát hatóságok (a horvát parlament, *Hrvatski sabor* és a kormány), valamint a horvát Alkotmánybíróság, a horvát kormány és a Velencei Bizottság

⁶⁶ CDL(1995)073 Regulatory concept of the Constitution of the Republic of Hungary: Draft consolidated opinion
<http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL%281995%29073-e.asp>

közi alkotmányos dialógust. Az elemzés segítségével – a magyar helyzettel foglalkozó részhez hasonlóan – következtetést vonunk le a demokrácia és a jogállamiság helyzetére és szintjére vonatkozóan.

1. A párbeszéd a Horvát Köztársaság Alkotmánybírósága, illetve a horvát parlament és kormány között

A Horvát Köztársaság Alkotmánybírósága,⁶⁷ valamint a horvát parlament és kormány közti párbeszéd, következőképpen az Alkotmánybíróságnak az alkotmány védelmében, azaz a demokrácia és a jogállamiság védelmében és elősegítésében betöltött szerepe tanulmányozása során figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság munkájának alapvető mennyiségi mutatóit 1990-től napjainkig.

Az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján közzétett statisztikai adatok szerint 2010. december 31-ig az Alkotmánybíróságot összesen 58.733 ügyben keresték meg, amelyek közül 50.993 ügyben született döntés. Már a beérkezett ügyekre vonatkozó statisztikai adatok gyors vizsgálata során is megállapítható két állandó jelenség. Az egyik a beérkező ügyek számának folyamatos emelkedése, (pl. 1991-ben 180 esetet nyújtottak be, 1992-ben 374-et, 1993-ban 507-et, 1998-ban 1114-et, 2001-ben 2567-et, 2008-ban 5768-at, 2009-ben 6041-et, 2010-ben 7453-at; mindössze két év jelent kivételt, 2006 és 2007, amikor 4296, illetve 4846 ügy érkezett be, azaz kevesebb, mint a 2005-ben beérkezett 5232 ügy). A második állandó jelenség az alkotmányjogi panaszok kimondottan magas aránya a többi ügyekhez képest, illetve e számarány évről évre történő növekedése. Az adott időszak alatt az Alkotmánybírósághoz nem kevesebb, mint 44.887 alkotmányjogi panasz

⁶⁷ A Horvát Köztársaság Alkotmánybírósága 1990. decemberi hatállyal alakult meg a Horvát Köztársaság Alkotmányának 125., 126. és 127. cikke értelmében, amit kiegészített a Horvát Köztársaság Alkotmánybíróságáról szóló alkotmányerejű törvény, valamint a Horvát Köztársaság Alkotmánybíróságának eljárási szabályzata. Az Alkotmánybíróság vizsgálja az egyes törvények alkotmányosságát, valamint más jogszabályoknak az alkotmánnyal és a törvényekkel való összhangját, ezen kívül az Alkotmány 129. cikke értelmében egyéb feladatokat is ellát: dönt az alkotmányjogi panaszok ügyében, figyelemmel kíséri az alkotmányosság és törvényesség betartását, jelentést tesz a horvát parlamentnek minden tudomására jutott alkotmányvétsérről és törvénytelségről, dönt a köztársasági elnök felelősségéről, felügyeli a politikai pártok programjának és tevékenységének alkotmányosságát, felügyeli a választások és az országos népszavazások alkotmányosságát és törvényességét, dönt a választásokkal kapcsolatos vitákban, illetve ellátja az alkotmányban meghatározott egyéb feladatokat.

érkezett az Alkotmányban garantált emberi jogok és alapvető szabadságjogok konkrét védelmével kapcsolatban, amelyek közül 38.175-ben döntés is született. Összehasonlításképpen, valamely törvény alkotmányossági felülvizsgálatára 5.165 kérelem és indítvány érkezett be, egyéb jogszabály alkotmányosságának és törvényességének felülvizsgálatára 2.669 indítvány, a választások és a népszavazások alkotmányosságának és törvényességének felülvizsgálatára 159 esetben került sor, stb.⁶⁸ Anélkül, hogy a rendelkezésre álló statisztikai adatokat részletesen elemeznénk, egyetérthetünk *J. Crnić* (2001-ben tett) megállapításával, amely szerint az Alkotmánybíróság munkájára vonatkozó statisztikai adatok „azt mutatják, hogy az Alkotmánybíróság folyamatos erőfeszítéseket tesz – 1991 elejétől a mai napig – annak érdekében, hogy lelkiismeretesen és bátran használja fel alkotmány adta hatalmát az alkotmányosság és törvényesség, valamint az alkotmány által garantált emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelmére. Az ilyen ügyekben hozott döntéseivel az Alkotmánybíróság jelentősen hozzájárult a jogállamiság védelméhez és elősegítéséhez a Horvát Köztársaságban.”⁶⁹

A fenti következtetést az Alkotmánybíróság számos döntése támasztja alá, amelyek hozzájárultak a demokrácia és a jogállamiság megőrzéséhez. A következőkben ezekből csak néhány példát mutatunk be.

a) ... a gyülekezés szabadságához való alkotmányos joggal kapcsolatban

A gyülekezési jog horvát szabályozásának alkotmányosságát számos esetben vizsgálta az Alkotmánybíróság.⁷⁰ Ebben a témában 2011

⁶⁸ Továbbá, míg 1991-ben csak 125 alkotmányjogi panasz érkezett, ez a szám 1997-ben 550-re nőtt, majd 2000-ben 1.579-re, 2005-ben 3.148-ra, míg 2010-ben a Alkotmánybíróság nem kevesebb, mint 5.626 alkotmányjogi panaszt kapott. Az 1990-től 2010. december 31-ig beérkezett és eldöntött ügyekre vonatkozó táblázat elérhető az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján: <http://www.usud.hr/uploads/Pregled%20primljenih%20i%20rije%20predmeta%20u%20razdoblju%20od%201990%20do%2031%20prosinca%202010>

⁶⁹ Jadranko Crnić: *Ustavni sud Republike Hrvatske: iskustva i perspektive*. Politička misao 2001. 4. sz. 129. o.

⁷⁰ A Horvát Köztársaság első nyilvános gyülekezéről szóló törvényét 1992-ben fogadták el (Hivatalos Lap 22/92. sz.). Az 1999. március 31-én elfogadott, U-I-241/1998 számú alkotmánybírósági határozat alkotmányellenessége miatt megsemmisítette a 3. cikk 3. bekezdését (amely szerint: „[a]z önkormányzati

júliusában hozta meg legutóbbi határozatát. A 2011. július 6-án, öt évvel a gyülekezési törvény alkotmányosságának felülvizsgálatára vonatkozó indítvány⁷¹ benyújtása után elfogadott U-I-295/2006 és U-I-4516/2007 számú határozatában⁷² az Alkotmánybíróság megvizsgálta a nyilvános gyülekezéstről szóló törvény 2005. évi módosítása 1. cikk 3. bekezdésének alkotmányosságát. Ez a rendelkezés az államhatalom legfontosabb testületei, azaz a Horvát Parlament, a Horvát Köztársaság Elnöke, a Horvát Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Alkotmánybírósága székházának 100 méteres körzetében tiltotta meg a nyilvános gyülekezést.

Az érintett módosításokat illetően az Alkotmánybíróság megkérte a parlamenttől a gyülekezési törvény módosításáról szóló törvénytervezetet, valamint a kormányt is nyilatkozat tételére kérte. 2009. július 16-i nyilatkozatában a kormány legitimnek ítélte a törvényhozás szándékát, mivel „[...] a javasolt módosítások [...] nagymértékben járulnak hozzá a rendőrség és a biztonsági szolgálatok munkájának hatékonyabbá tételéhez mind a biztonsági tervek készítése, mind azok végrehajtása tekintetében.” Ezt az álláspontot a vonatkozó osztrák, német és szlovén törvényekben alkalmazott megoldásokkal támasztották alá.

A gyülekezés szabadságához való joggal kapcsolatos nemzeti jogra, az Európa Tanács tagállamai ezzel kapcsolatos esetjogára, a Velencei Bizottságnak és más nemzetközi szervezeteknek a gyülekezés szabadságához való joggal kapcsolatos véleményére⁷³ hivatkozva az

testületek bármely nyilvános összejövetel számára helyet jelölhetnek ki.”) Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vitatott rendelkezés korlátozza az alkotmány 42. cikkében foglalt jogot, mert a nyilvános összejövetel helye kijelölésének jogát a helyi önkormányzati testületek kapták meg minden olyan korlátozás nélkül, ami összhangban lenne az alkotmány 16. cikkében foglalt rendelkezéssel. Az Alkotmánybíróság a 2005. november 23-i U-I-3307/2005, U-I-3309/2005, U-I-3346/2005, U-I-3359/2005 számú döntésében (Hivatalos Lap 139/05. sz.) megsemmisítette a nyilvános gyülekezéstről szóló törvény módosításait (Hivatalos Lap 90/05. sz.) formális alkotmányellenesség miatt, azaz mivel a módosításokat nem az összes horvát parlamenti képviselő előírt többségű szavazatával fogadták el.

⁷¹ Az adott 2005. évi indítványt a Horvátországi Független Szakszervezeti Szövetség és a Matija Gubec Polgári Kezdeményezés terjesztette be.

⁷² Hivatalos Lap 82/11. sz.

⁷³ A Velencei Bizottság, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (OSCE) Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (OHDIR)

Alkotmánybíróság az alábbi megállapításokat tette. A gyülekezési tilalom bevezetése a parlament, a köztársasági elnök, a kormány és az alkotmánybíróság *üléseinek otthont adó* épületek 100 méteres körzetében ellentétes az alkotmány 42. cikkével, mivel bármely *a priori* ismeretlen konkrét helyszín vagy cél tekintetében megsemmisíti a gyülekezés szabadságához való alkotmányos jog lényegét anélkül, hogy azt az alkotmányjog szerint elfogadható indok igazolná (az állam biztonságának és mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében). A gyülekezési tilalom célja a *parlament, a kormány és az Alkotmánybíróság elhelyezésére* szolgáló épületek 100 méteres körzetében legitim, és azzal arányos, ám mindazonáltal „egy demokratikus társadalomban nem szükséges”, mivel nincs rá „égető társadalmi szükség”, amelyet alátámaszt az a tény, hogy ebben a körzetben (Szent Márk tér/Markov trg) nem tilos külön biztonsági intézkedéseket igénylő nyilvános eseményeket és más összejöveleteket szervezni (amelyek gazdasági, vallási, kulturális, humanitárius és más érdekeket szolgálnak). A gyülekezési tilalom célja a *köztársasági elnök elhelyezésére* szolgáló épület 100 méteres körzetében nem legitim, nem indokolható és nem is igazolható, így az Alkotmány 42. cikkében garantált, a gyülekezés szabadságához való alkotmányos jog nyilvánvaló megsértése.

Ebből következően az Alkotmánybíróság eltörölte az elnöki hivatal 100 méteres körzetében bevezetett gyülekezési tilalmat, míg a Szent Márk téren (ahol a horvát parlament, a kormány és az Alkotmánybíróság található) a gyülekezési tilalom hatályban marad 2012. július 15-ig, ami annyit jelent, hogy a törvényhozónak lehetősége van a vitatott rendelkezések módosítására és az Alkotmánnyal való összhangjuk megteremtésére.

b) ...a nemzeti kisebbségek kettős szavazati jogával kapcsolatban

Az Alkotmánybíróság 2011. július 29-én elfogadott, U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011 és U-I-994/2011 számú határozatában⁷⁴ megsemmisítette a nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvényt módosító alkotmányerejű törvény (a továbbiakban: Törvény) 1. cikkét, amely szerint a Horvát Köztársaság népességének több, mint 1,5%-át alkotó nemzeti kisebbség (valójában

dokumentuma a gyülekezési joggal kapcsolatban az OSCE/ODIHR – Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly of 9 July 2010

⁷⁴ Hivatalos Lap 93/11. sz.

csak a szerb kisebbség) tagjai legalább három képviselőt küldhetnek a parlamentbe, akiket az általános választójog alapján választanak (alkotmány 1. cikk 2. bek.⁷⁵). Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a jogegyenlőség, a nemzetiségek egyenlősége, valamint a demokratikus többpártrendszer és a Horvát Köztársaság alkotmányos rendje legfőbb értékeinek (Alkotmány 3. cikk⁷⁶) fényében az érintett módosítás ellentétes az Alkotmány 1. cikke 2. és 3. bekezdésével⁷⁷.

Az adott ügyben az Alkotmánybíróság elfogadta azt a véleményt, miszerint a Törvény 1. cikk 2. bekezdése „a nép” testéből nemzetiségi alapon kiválasztja az állampolgárok egy kisebb csoportját, amelyet a „nép” egy külön „részeként” „ismer el”, ami ellentétes az alkotmány „egy és egységes” nép fogalmával, amely nép, mint az állampolgárok közössége gyakorolja a hatalmat a Horvát Köztársaságban.⁷⁸

Az Alkotmánybíróság továbbá megállapította, hogy az érintett Törvény 1. cikk 2. bekezdése közvetlenül megbontja a választópolgároknak az általános választási rendszer keretei közötti egyenlő választójogának alkotmányos követelményét. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis az a priori garantált és biztosított képviselői helyek rendszere külön intézkedések előzetes meghozatalát teszi szükségessé, amelyek

⁷⁵ Hivatalos Lap 80/10. sz.

⁷⁶ Az alkotmány 3. cikk szerint: „A szabadság, a jogegyenlőség, a nemzetiségek és a nemek közti egyenlőség, a béke szeretete, a társadalmi igazságosság, az emberi jogok tisztelete, a tulajdon sérthetatlensége, a természet és a környezet védelme, a jogállamiság és a demokratikus többpártrendszer a Horvát Köztársaság alkotmányos rendjének legfőbb értékei és az Alkotmány értelmezésének alapja.”

⁷⁷ Az alkotmány 1. cikk 2. bekezdése szerint: „A Horvát Köztársaságban minden hatalom forrása és birtokosa a nép, mint a szabad és egyenlő állampolgárok közössége.” Az alkotmány 1. cikk 3. bekezdése szerint: „A nép hatalmát képviselők választása és közvetlen döntéshozatal útján gyakorolja.”

⁷⁸ S. Barić hasonló értelmű szakértői véleményét idézi a határozat, ami szerint: „A horvát állampolgárok bármely csoportjának kiválasztása »a nép« testéből bármilyen kritérium alapján, így akár nemzeti hovatartozás alapján, és egy olyan mechanizmus létrehozása, amellyel az ilyen csoport külön képviseletet nyer az általános és egyenlő választójog alapján, véleményem szerint az alkotmányjog alapján elfogadhatatlan, azaz ellentétes a Horvát Köztársaság Alkotmányának betűjével és szellemével, a hatalmat gyakorló és birtokló »nép« alapvető fogalmával”. Az ilyen mechanizmus azt feltételezi, hogy a népnek léteznek különböző, alkotmányosan elismert részei, aminek tükröződnie kell az általános és átfogó értelemben vett nép bizonyos részeinek képviseletében. A Horvát Köztársaság Alkotmánya esetén ez nincs így. A nép egységes és alkotmányjogi értelemben a Horvát Köztársaság valamennyi állampolgára alkotja, függetlenül személyes jellemzőiktől, így nemzeti hovatartozásuktól is.”

biztosítják, hogy a nemzeti kisebbségi jelölteket valóban megválasztják a horvát parlament előzetesen garantált képviselői helyeire. Ez azonban „feltételezi kedvezményes »kisebbségi« jelöltlisták állítását, így egyben az általános választási rendszer keretén belül a választók szavazatainak nem azonos súlyát, amelyet az Alkotmány nem tesz lehetővé.”

Végül, az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy az általános választási rendszer keretében „legalább három hely” garantálása valamely nagylétszámú (azaz a szerb) kisebbség tagjai számára a kifogásolt rendelkezésekben meghatározott módon „alkotmányjogi szempontból a horvát parlamenti képviselők rendszerének zavarához vezet”. Nevezetesen, ha a szerb kisebbség (legalább) három képviselőjét a Horvát Köztársaság valamennyi választópolgára (azaz „a nép”) választja meg, akkor joggal tehetjük fel a kérdést, hogy mi a különbség a szerb kisebbség eme (legalább) három képviselője és a többi képviselő között, különös tekintettel azokra a képviselőkre, akik szerb nemzetiségűek, és az általános választási rendszer keretén belül ugyanazon választók („a nép”) választották meg őket, de nem a szerb kisebbséget képviselő politikai pártok által állított jelölőlístákról, hanem más politikai pártok által állított jelölőlístákról, azaz független (általános) jelölőlístákról.

A Törvény 1. cikk 3. bekezdésében lefektetett megoldás alkotmányosságával kapcsolatban – ami szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó választópolgárok kiegészítő, plusz szavazattal rendelkeznek a horvát parlamenti választásokon⁷⁹ – az Alkotmánybíróság kijelentette: az alkotmányjog megengedi, hogy a nemzeti kisebbségek tagjai két szavazattal rendelkezzenek a parlamenti választásokon. Ugyanakkor a két szavazat intézményének bevezetése a választási rendszerbe csak bizonyos előfeltételek teljesülése esetén lehetséges. Az Alkotmány ugyanis megengedi, hogy a nemzeti kisebbségek tagjai az általános választójogon kívül további külön joggal rendelkezzenek saját képviselők választására a horvát parlamentbe (alkotmány 15. cikk 3. bek.), de mivel az ilyen képviselők hatáskörének tartalmát és terjedelmét nem határozza meg, az Alkotmánybíróság döntése értelmében a kérdést először egy alkotmányerejű törvényben

⁷⁹ A Törvény 1. cikk 3. bekezdése szerint: „Azon nemzeti kisebbségek, amelyek a Horvát Köztársaság népességének kevesebb, mint 1,5%-át teszik ki, az általános választójogon felül jogosultak öt további képviselőt választani külön nemzeti kisebbségi választókerületekben külön választójog alapján a horvát parlamenti képviselők választásáról szóló törvényben foglalt rendelkezéseknek megfelelően.”

kell szabályozni, ami másként annyit jelent, hogy külön alkotmányerejű törvény elfogadására van szükség.⁸⁰

Az Alkotmány 15. cikk 3. bekezdése alkalmazásának igazolásával kapcsolatban⁸¹ az Alkotmánybíróság – elfogadva a Velencei Bizottság jogi alapelveit,⁸² amelyeket a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kettős szavazásáról szóló 2008-as jelentésében⁸³ fektetett le – kimondta, hogy a kiegészítő, plusz szavazathoz való jog nem biztosítja a nemzeti kisebbségeknek a politikai életbe történő nagyobb mértékű integrálását, mint ami már a vitatott rendelkezés hatályba lépése előtt megvalósult, ám ugyanakkor ez a jog sokkal nagyobb mértékben sérti a választójog egyenlőségét, mint a vitatott rendelkezés életbe lépése előtt hatályban lévő jogszabályok. Figyelemmel az adott tényekre és körülményekre (a nemzetiségi kisebbségek részvételi aránya a horvát parlamentben az utolsó három parlamenti választáson – 2000-ben, 2003-ban és 2007-ben), az 1. cikk 3. bekezdésben foglalt rendelkezés nem tekinthető arányosnak. Ennek következtében az Alkotmánybíróság

⁸⁰ Az Alkotmánybíróság ezzel arra figyelmeztet, hogy a nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvény neve ellenére nem rendelkezik alkotmányi erővel, mivel nem az alkotmány elfogadására és módosítására érvényes eljárás keretében fogadták el. Így a kettős szavazati jog intézménye csak akkor vezethető be, ha előzőleg a horvát parlament elfogad egy ilyen alkotmányerejű törvényt, amely szabályozza a kisebbségi képviselők választásának kérdését.

⁸¹ Nevezetesen, a nemzeti kisebbségek tagjait megillető kiegészítő, plusz szavazat akkor ismerhető el, ha bevezetése tényszerűen megalapozott, racionális okra vezethető vissza, ésszerűen indokolható és egyben az arányosság szempontjából is igazolható. Másként megfogalmazva ez annyit jelent, hogy „az Alkotmány 15. cikk 3. bekezdésében lefektetett külön szavazati jog csak akkor lenne indokolható, ha a kívánt cél eléréséhez nem állna rendelkezésre enyhébb eszköz, azaz olyan eszköz, amely kevésbé csorbítaná a többi választó választójogának egyenlőségét.”

⁸² A Velencei Bizottság szükségesnek tartja a kiegészítő, plusz szavazat bevezetése igazolásának vizsgálatát, mert ez minden esetben rendkívüli jogszabályi intézkedésnek tekintendő, és csak akkor igazolható, ha az adott cél (a kisebbség integrálása a politikai rendszerbe) nem érhető el valamely más intézkedéssel, amely kevésbé sértene a többi választó választójogának egyenlőségét. Éppen ezért az igazolás vizsgálatának mindig az arányosság elvét kell a középpontba állítania. A Velencei Bizottság azt is leszögezte, hogy a kiegészítő, plusz szavazat csak korlátozott hatályú lehet. Elfogadása csak akkor igazolható, ha „kis létszámú” nemzetiségre vonatkozik, és átmeneti, így ideiglenes jellegű.

⁸³ Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities, elfogadta a Council for Democratic Elections a 25. ülésén (Velence, 2008. június 12.) és a Velencei Bizottság 75. plenáris ülésén (Velence, 2008. június 13-14.), Study No. 387/2006, CDL-AD(2008)013, Strasbourg, 2008. június 16.

megsemmisítette a nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvényt módosító alkotmányerejű törvény 1. cikk érintett bekezdését.

Meg kell jegyeznünk, hogy az Alkotmánybíróság 2011-ben több határozatában⁸⁴ megsemmisítette a horvát parlamenti választásokról szóló törvényt módosító 2010. évi törvény számos cikkét (1., 5., 6., 7., 8., 9. és 10.),⁸⁵ amelyek eredetileg a nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvényt módosító alkotmányerejű törvény 1. cikkéhez kapcsolódtak. Az Alkotmánybíróság határozata vonatkozik a mostani parlamenti választásokra is (2011. december 4.); a törvényt módosítás hatálybalépése előtti szabályokat kell alkalmazni, hacsak a horvát parlament időközben nem hoz új szabályokat.⁸⁶

2. Párbeszéd a Velencei Bizottság és a Horvát Köztársaság kormánya között a nemzetiségek jogairól szóló alkotmányerejű törvény bizonyos vonatkozásairól

A Horvát Köztársaság és a Velencei Bizottság között a nemzetiségek jogainak védelmére vonatkozó szabályozással kapcsolatos együttműködés rövid története (figyelembe véve, hogy az adott területet szabályozó első törvényt 1991-ben fogadták el⁸⁷) az alábbiakban

⁸⁴ Határozatok: U-I-120/2011, U-I-452/2011, U-I-693/2011, U-I-746/2011, U-I-993/2011 és U-I-3643/2011 2011 július 29. Hivatalos Lap 93/11. sz.

⁸⁵ Hivatalos Lap 145/10. sz.

⁸⁶ Természetesen itt felmerül a választási szabályoknak a választások előtti egy éven belül történő megváltoztatásának kérdése. A Horvát Köztársaság Alkotmánybíróságának elnöke, Jasna Omejec álláspontja szerint ezt a jogi alapelvet „maga a parlament fektette le saját magára vonatkozóan”, különösen a választási törvény azon részeinek változatlanul hagyását, amelyek az Alkotmány legutóbbi módosításaihoz kapcsolódnak. Mivel akkor a kisebbségek jogait érintő rendelkezések nem kerültek módosításra, az Alkotmánybíróság határozata nem esik a szóban forgó alapelv hatálya alá, az csak a horvát parlamentet érinti, de az Alkotmánybíróságot nem. Idézet forrása: „Hrvatski ustavni sud ukinuo dvostruko pravo glasa”, Hrvatska riječ, <http://www.hrvatska-riječ.com/2011/07/hrvatski-ustavni-sud-ukinuo-dvostruko-pravo-glasa-za-manjine>

⁸⁷ A Horvát Köztársaságban a nemzeti kisebbségek jogainak védelmét először a Constitutional Act on Human Rights and Freedoms and the Rights of Ethnic and National Communities or Minorities in the Republic of Croatia (Hivatalos Lap 65/91. sz.) szabályozta, amelyet 1991 decemberében fogadtak el és 1992 februárjában módosítottak. Ezt az alkotmányerejű törvényt módosították 1999-ben és 2000-ben, majd 2002-ben helyébe lépett a nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvény, amely garantálja a nemzetiségi jogok magasfokú, az európai standardoknak megfelelő védelmét.

foglalható össze: az Európa Tanácsba történő felvétel érdekében a Horvát Köztársaság 1996-ban elfogadta a Velencei Bizottságnak a nemzeti kisebbségekről szóló alkotmányerejű törvénnyel kapcsolatos ajánlásait, amelyek egyike a Nemzeti Kisebbségek Tanácsának felállítására vonatkozott; 1997 májusában a Horvát Köztársaság kormánya egyetértett a Velencei Bizottsággal a Nemzeti Kisebbségek Tanácsának felállításában (a Tanácsot 1998 januárjában hozták létre). Az 1998. márciusi jelentésében a Velencei Bizottság megismételte a módosított alkotmányerejű törvény meghozatalának szükségességét, és megjegyezte, hogy az alkotmányerejű törvény egy részének felfüggesztése negatív (elbátortalanító) hatással van a kisebbségekre és a menekültekre.⁸⁸

1999 áprilisában az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése elfogadott egy határozatot, amelyben felszólította a Horvát Köztársaság kormányát, hogy legkésőbb 1999. október végéig fogadjon el egy olyan, az 1991. évi alkotmányerejű törvény felfüggesztett rendelkezéseit felülvizsgáló alkotmányerejű törvényt, amely teljes összhangban van a Velencei Bizottság ajánlásaival. A horvát kormány azonban csak 2000-ben nyújtotta be a Velencei Bizottsághoz a kérdéses törvény tervezetét, amely a Bizottság értékelése szerint előrelépést jelentett a nemzeti kisebbségek jogainak védelmében.

Összegzésként elmondható, hogy a Velencei Bizottságot számos alkalommal felkérték, hogy vizsgálja meg a nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvényt, amelynek eredményeként számos állásfoglalás született.

2002-ben a Velencei Bizottság és a Horvát Köztársaság kormánya közti párbeszéd Goran Granić miniszterelnök-helyettes kérésére indult meg, aki felkérte a Velencei Bizottságot, hogy adjon ki állásfoglalást a nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvény (új) tervezetéről.

⁸⁸ Ez az 1991. évi alkotmányerejű törvény rendelkezéseinek felfüggesztésére vonatkozik, amelyek külön státuszt biztosítottak néhány körzet számára, ahol az etnikai kisebbség tagjai többségben voltak (szerb körzetek) a háború okozta demográfiai változások következtében. Az alkotmányerejű törvény 2000. évi módosításával megsemmisítették a korábban felfüggesztett rendelkezéseket. A fenti körülmények miatt a Velencei Bizottság arra a megállapításra jutott, hogy a felfüggesztés, majd az azt követő megsemmisítés elbátortalanító hatással lehet a Horvátországban élő, vagy oda visszatérni szándékozó kisebbségekre és menekültekre.

A nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvény 2002. július 22-i tervezetével kapcsolatos 216/2002. számú, 2002. szeptember 12-én elfogadott állásfoglalásában⁸⁹ a Velencei Bizottság elismerte, hogy a tervezet pozitív módon járul hozzá a nemzeti kisebbségek védelme átfogó rendszerének kidolgozásához Horvátországban. A Bizottság mindazonáltal rámutatott arra, hogy „nem valamennyi, a megelőző konzultációk során felvetett kétség és kérdés nyert megfelelő választ, különösen nem a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőivel kapcsolatos választójogokkal és választási eljárásokkal kapcsolatban.” A továbbiakban ezt a kérdést elemezzük.⁹⁰

A nemzeti kisebbségek horvát parlamentbeli képviselőinek szabályozásával kapcsolatban a Velencei Bizottság a „specifikusság és kidolgozottság hiányára” hívta fel a figyelmet, ezzel annak tisztázását kérte, hogy a kisebbségek számára lehetővé teszik-e a kettős választást,⁹¹ azaz, vajon a kisebbségvédelem igénye igazolhatja-e az eltérést az „egy személy, egy szavazat” alapelvtől, hozzátéve, hogy „a kisebbségek tagjai számára kidolgozott bármely speciális választási rendszer megköveteli, hogy az érintett választók és jelöltek tájékoztassák, hogy valamely kisebbséghez tartoznak (például a választás pillanatában vagy a census keretében)”.

A Horvát Köztársaság Kormánya (pontosabban a nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvény tervezetének előkészítésére alakult munkacsoport) a 2002. november 21-én kelt, a nemzeti kisebbségek horvát parlamenti képviselőinek jogával kapcsolatos válaszában kifejtette, hogy „e jog gyakorlásának módját, beleértve a

⁸⁹ Opinion no. 216/2002 of 12 September 2002, Draft Opinion on the Constitutional Law on the Rights of National Minorities in Croatia

⁹⁰ A Velencei Bizottság által felvetett további kérdések többek között a „nemzeti kisebbség” fogalmának meghatározására, a Nemzeti Kisebbségek Tanácsának hatáskörére és a nemzeti kisebbségek helyi és regionális testületekben való képviselőre vonatkoznak.

⁹¹ Nevezetesen, mind az Alkotmány (15. cikk 3. bek. A törvény az általános választójogon kívül a nemzeti kisebbségek tagjai számára külön jogot rendelhet el saját képviselők választására a horvát parlamentbe.), mind a nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvény (3. cikk 1. bek. A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogai és szabadságai, mint alapvető emberi jogok és szabadságok, elidegeníthetetlen részét képezik a Horvát Köztársaság demokratikus rendszerének, és a szükséges támogatásban és védelemben részesülnek, beleértve a nemzeti kisebbségek javára hozott jogszabályokat.) lehetővé teszi a kisebbségek kettős választási jogát megengedő értelmezést.

nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek azon külön jogát, hogy saját képviselőket válasszanak (kettős választójog), a horvát parlamenti képviselők választásáról szóló törvény fogja szabályozni”.⁹² A horvátországi nemzeti kisebbségek jogairól szóló 2003. március 25-i alkotmányerejű törvényről szóló 216/2002. számú állásfoglalásában a Velencei Bizottság ismételten felhívott a választással kapcsolatos törvényalkotás néhány fontos kérdésének, köztük a nemzeti kisebbségek tagjainak kiegészítő, plusz választójoga kérdésének megoldására.⁹³

V. Összegzés

A tanulmányban az alkotmányos párbeszéd többretű értelmezését kíséreltük meg, amelyet követően alapvetően az alkotmánybíróságok és a jogalkotó hatalmak közötti párbeszédre, illetve az államhatalmak és a Velencei Bizottság közt kialakult dialógusra koncentráltunk mind Magyarország mind Horvátország tekintetében. Mindegyik párbeszéd célja a (megfelelő) alkotmányi tartalom fellelése volt az alkotmányozással és azzal a jogalkotási eljárással összefüggésben, amely az alkotmányi rendelkezések kibontását célozta.

A horvát alkotmányos párbeszédre vonatkozó rövid áttekintésünk alapján megállapíthatjuk, hogy azok pozitív módon járultak hozzá a demokrácia és a jogállamiság védelméhez. A fenti megállapítás különösen a horvát Alkotmánybíróság esetében helytálló, amely számos határozatával járult hozzá az Alkotmány védelméhez, a demokrácia és a jogállamiság fenntartásához Horvátországban. Magyarország esetében azonban arra a következtetésre kell jussunk, hogy az alkotmányos interakciók – legalábbis a Velencei Bizottság véleményének hasznosítása következtében – több pozitív hatással is járhattak volna, ha a magyar államhatalom figyelmesebben és érzékenyebben közelített volna a jogállami és a demokratikus problémákhoz és aggodalmakhoz. Ugyanez vonatkozik annak az alkotmánymódosító hatalomnak a működésére, amely figyelmen kívül hagyta az érdemben indokolt és jogállami megfontolásokon alapuló alkotmánybírósági döntést, illetve

⁹² Visszautalva az Alkotmánybíróságnak a nemzeti kisebbségek tagjait illető kiegészítő, plusz választási jog elismerésére vonatkozó, a korábbiakban elemzett (3.2) esetére, kijelenthetjük, hogy a legutóbbi parlamenti választások a kérdéses jog „felhasználása” nélkül zajlottak le.

⁹³ Opinion No 216/2002 on the Constitutional Law on the Rights of National Minorities in Croatia, amelyet a Velencei Bizottság a 2003. március 14-15-én Velencében tartott, 54. plenáris ülésén fogadott el

arra az alkotmányozó hatalomra, amely nem alkalmazta megfelelő módon a materiális és processzuális demokratikus döntéshozatali standardokat Magyarország Alaptörvényének előkészítése és elfogadása során.

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

Helyi önkormányzati rendszer Magyarországon és Horvátországban

I. Helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben

1. A (rég)i rendszerváltó Alkotmány jelentősége – a helyi önkormányzatok szemszögéből

1990-ben a helyi önkormányzatiság konstituálása óriási horderejű esemény volt Magyarország történelmében: megváltozott az állami igazgatási rendszer fél évszázados elnevezése (államigazgatásból közigazgatás), egységes rendszere kibővült egy új alrendszerrel (a helyi önkormányzati igazgatási alrendszerrel), új szervezési elvek jelentek meg (pl. valódi decentralizáció, autonómia) és bizonyos működési alapelvek vesztek jelentőségükből (pl. az állami irányítás), míg mások felértékelődtek (pl. a törvényesség elve). „Ennek az esztendőnek, ezeknek a hónapoknak egyik legfontosabb törvényhozási feladata az önkormányzati törvény megalkotása és a helyhatósági választások megtartása.” – mondta Antall József, akkori miniszterelnök az Országgyűlésben 1990. május 22-én, és talán az elmúlt húsz év öt igazolta.¹

A helyi közösségek – Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (továbbiakban: Alkotmány) totális revíziója nyomán - önállósághoz jutottak, megkapták azt az alkotmányos alapjogot, hogy a helyi közügyeket – törvényi keretek között – önállóan szabályozzák és igazgassák.² Az autonómia megteremtette annak a lehetőségét, hogy a

* Prof.dr.sc. Boris Bakota, egyetemi tanár, Közigazgatási Jogi Tanszék, Eszék, borisbakota@pravos.hr

** Dr. Fábián Adrián, PhD, dr. habil., docens, Közigazgatási Jogi Tanszék, Pécs, fabian.adrian@ajk.pte.hu

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

¹ Antall József kormányprogramja, elhangzott az 1990-1994. évi Országgyűlés 5. ülésén, 1990. május 22-én. Kiss Péter (szerk.): Magyar Kormányprogramok. 1867-2002. 2. kötet. 1945-2002. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2004. 1598. o.

² Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 44/A. § (1) bek. a) pont. Hatályos 2012. 01.01-ig.

települési érdekek, sajátosságok jogilag rendezett eljárás eredményeként felszínre kerüljenek, és az önkormányzatok önállóan lássák el feladat- és hatáskörüket.³ És mindehhez az Alkotmány által garantált gazdálkodási önállóság is társult.

A rendszerváltó Alkotmány rendelkezései alapján *alapvetően liberális* és – viszonylag – *korszerű* önkormányzati intézményrendszer alakult ki:

- érvényesültek a Helyi Önkormányzati Európai Chartájának alapelvei;
- megvalósulhatott a demokratikus helyi hatalomgyakorlás;
- a rendszer teret engedett az önszabályozó folyamatoknak, a helyi jogalkotásnak.⁴

Kialakult egy olyan demokratikus mechanizmus – és ennek az aspektusnak témánk szempontjából kiemelt jelentősége van –, amelyben „az általános hatásúnak tekinthető társadalmi célok érdekében központosság (centralizáció), s minden más közérdekű célok érdekében partikuláris önkormányzás (autonómia) érvényesülhet”.⁵

Az így létrejött magyar önkormányzati rendszer sajátosságai több forrásból származnak: a magyar önkormányzati hagyományokból, a korábbi szovjet típusú tanácsrendszer jogállami keretek között is szalonképes intézményeiből, valamint a nyugat-európai (különösen délnémet) önkormányzati rendszerek megoldásaiból. Ezek azok az alapok, amelyekből a modern magyar önkormányzati struktúra alapjai származnak.

A magyar helyi önkormányzatiság két pilléren áll: a települési és a megyei (területi) önkormányzatokon. Az önkormányzati feladatellátás (és finanszírozás) a települési önkormányzatoknál összpontosul, a megyei önkormányzatok pedig lényegében 1990 óta keresik helyüket a magyar önkormányzati igazgatásban.

Az önkormányzati feladatellátás ugyan kettős karakterű, találunk szolgáltató és hatósági (közhatalmi) feladatokat is, de kétségtelen, hogy a helyi önkormányzatok lényegében bizonyos helyi közszolgáltatások

³ Laurence J. O’Toole, Jr.: Local public administrative challenges in post-socialist Hungary. *International Review of Administrative Sciences* 1994. 2. sz. 293. o.

⁴ Vö. Szabó Lajos: Az önkormányzati igazgatás korszerűsítése a gyakorlati igények tükrében. In Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs 1993. 175. o.

⁵ Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, Budapest 1997. 157. o.

biztosítói, a helyi közhatalom gyakorlásában csak ritkán vesznek részt önkormányzati szervek.

Az elmúlt két évtized egyrészt bebizonyította, hogy a helyi célok és szándékok, az összefogás, a közös akarat, a lokálpatriotizmus és helyi identitás jelentős eredményekre, megújulásra és értékek megtartására képes. Ugyanakkor egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az önkormányzati rendszer belső ellentmondásokkal terhes és a folyamatosan csökkenő állami támogatás, valamint a gazdasági válság hatására mindenki számára láthatóvá vált, hogy a kialakult rendszer fenntarthatatlan és – több szempontból is - súlyosan igazságtalan.⁶

2. Az új Alaptörvény helyi önkormányzatokra vonatkozó általános szabályai

A Kormány 2011. március 14-én nyújtotta be az Országgyűlésnek Magyarország (új) Alaptörvényét (továbbiakban: Alaptörvény), amelyet a magyar parlament 2011. április 18-i ülésen fogadott el, a köztársasági elnök pedig április 25-én írt alá. Mielőtt rátérnénk a 2012. január 1-én hatályba lépő Alaptörvény helyi önkormányzatokat érintő rendelkezéseinek vizsgálatára, néhány megjegyzést előrebocsátanánk.

A modern európai alkotmányok közös sajátossága, hogy nagy figyelmet fordítanak az alkotmányos intézmények érvényesülésének, illetve érvényesítésének a garanciáira, az alkotmányvédelemre. Az utóbbiak nélkül ugyanis az alkotmány jelszavak és kinyilatkoztatások gyűjteményévé silányodhat. Ha a kitűzött célok, feladatok és hatáskörök mellől hiányzik az ellátásukhoz szükséges feltételek biztosítása, akkor a végrehajtás veszélybe kerül.

Az államszervezési (közelebről a közigazgatásra vonatkozó) alapelvek alkotmányba foglalásáról, pontosabban ennek indokoltságáról megoszlanak a szakmai vélemények. A szabályozási megoldások is sokfélék. Az európai alkotmányok egy része tartalmaz államszervezési alapelveket, a másik része nem. A magyarországi viszonyok között talán nem lett volna felesleges legalább a centralizáció és decentralizáció lényegének a megjelenítése az Alaptörvényben. (Egyes alkotmányok ennél jóval tovább mennek, például a szubszidiaritás vagy az önkormányzati autonómia elvének alkotmányba foglalásával.)

A 2012. január 1-jéig hatályos Alkotmány – nemzetközi összehasonlításban – felettebb részletesen foglalkozott a helyi

⁶ Zongor Gábor: Húsz év után, változások előtt. Kákai László (szerk.): 20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor? Publikon, Pécs 2010. 149. o.

önkormányzatokkal, ebben a vonatkozásban (is) hasonlít az új Alaptörvényhez. (Mindösszesen öt cikk és huszonhárom bekezdés foglalkozik a helyi önkormányzatokkal). Anélkül, hogy az Alkotmány helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseit áttanulmányoznánk, az Alaptörvénynek azokat a kapcsolódó rendelkezéseit vizsgáljuk meg közelebbről, amelyek változást jelentenek a korábbiakhoz képest.

Az Alaptörvény *Alapvetés* címet viselő részének F. cikkében szerepel a *Magyarország területi tagozódása*. Ennek kiemelése a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok köréből korántsem példa nélküli, nem tekinthető rendkívüli megoldásnak. Az említett cikk két bekezdésből áll: (1) „*Magyarország fővárosa Budapest.* (2) *Magyarország területe vármegyékre, városokra, községekre tagozódik. A városokban kerületek alakíthatók.*”

Ez a rendelkezés a mindenáron való változtatásra törekvés látszatát kelti azzal, hogy az utóbbi felsorolásból „kihagyja” a fővárost, ami a „két Magyarország” szindróma látszatát is keltheti. (Mintha az Alaptörvény legitimálná, hogy más politikai és jogi megítélés alá eshet a főváros és a vidék.) Ennél is lényegesebb változás viszont, hogy – az Alkotmány rendelkezéseitől eltérően – az Alaptörvényben már nem esik szó a fővárosi kerületekről, mint (a helyi önkormányzás jogával felruházott) településtípusról.

A *helyi közhatalom* cím alatt lelhetők fel a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok. Az a tény, hogy e fejezetben négyszer is történik utalás a helyi önkormányzatokra vonatkozó részletes szabályokat tartalmazó, később megalkotandó, „alkotmányos erejű” ún. sarkalatos törvényre,⁷ sejtetni engedi, hogy a részletszabályokban minden bizonnyal lényeges jogszabályi tartalmak fognak megjelenni. Ez azonban hiányérzetünket nem szünteti meg. Mindenekelőtt a helyi önkormányzás alanyi körének meghatározatlansága okoz bizonytalanságot. Miután az Alaptörvényben az ország területi tagozódása és a helyi önkormányzatok szabályai „elszakadtak” egymástól, biztosan csak annyit tudunk, hogy „*Magyarországon a helyi közügyek intézése és közhatalom gyakorlása érdekében önkormányzatok működnek*”, és az alapvető szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. [Alaptv. 31. cikk (1) bek.] Még várni kell tehát arra, hogy megtudjuk, vajon minden településen választanak-e önálló képviselő-

⁷ A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Alaptv. T. cikk (4) bek.

testületet, és hogyan alakul a jelenleg „kétszintű” (a főváros egészét és a huszonhárom kerületi önkormányzatot magába foglaló), erősen tagolt fővárosi önkormányzati struktúra.

Az Alaptörvényben – ellentétben a korábbi Alkotmánnyal – nincs utalás a helyi önkormányzás tartalmára, a helyi önállóságra (autonómiára), és a helyi önkormányzáshoz való, a helyi választópolgárokat megillető alkotmányos alapjogra sem. A helyi választópolgárok természetesen továbbra is részt vehetnek direkt és indirekt módon a helyi hatalomgyakorlásban. A *Szabadság és felelősség* fejezetben ezzel kapcsolatban az szerepel: „Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.” [Alaptv. XXIII. cikk (1) bek.]

3. A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörei [Alaptv. 32. cikk]

Az Alaptörvény kimondja, hogy

„(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között:

- a) rendeletet alkot;
 - b) határozatot hoz;
 - c) önállóan igazgat;
 - d) meghatározza szervezeti és működési rendjét;
 - e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
 - f) meghatározza költségvetését, ennek alapján önállóan gazdálkodik;
 - g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel, kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
 - h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
 - i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat;
 - j) a hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
 - k) szabadon társulhat más önkormányzattal, érdek-képviselési szövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
 - l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.
- (2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

- (3) Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.
- (4) A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.
- (5) A fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.
- (6) A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.”

A korábbi szabályozáshoz képest a szöveg minimálisan változott, szinte alig észrevehetően. A legfontosabb változás a szakasz címében történt: a korábbi önkormányzati alapjogok helyett az Alaptörvény a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreinek nevezi a fenti jogköröket, amely elnevezés – az alapjoghoz képest – kétségtelenül jobban illik a helyi önkormányzatnak, mint közigazgatási szervnek a jellegéhez.

A *k) pont* tartalma is változatlan, külön azért térünk ki rá, mert az ez alapján létrejött és működő magyar önkormányzati érdekszövetségek húszéves működése illusztrálja a kormányzat és az önkormányzatok viszonyának buktatóit, amelyek különösen a tárgyévi költségvetési törvényjavaslat helyi önkormányzatok finanszírozására vonatkozó részeinek az egyeztetéseinél (vagy ezek elmaradásánál) volt érezhető. Európára kitekintve annyiban azonos folyamatokat figyelhetünk meg, hogy a jelentős mérvű szolgáltatási tevékenységük mellett jellemző az együttműködési készséget mutató, a kormányzattal kooperációt kereső, stabil rendszerben, határozott célokat megvalósító önkormányzati érdekképviselő. A nyugat-európai önkormányzati érdekszövetségek zöme „erős”, azaz kivívott (kapott) olyan kormányzati elismerést, amelyek révén (megfelelő anyagiak, szakértelem stb. mellett) komoly hatalom-korlátozó tényezők, de legalábbis egyenrangúak a más érdekszférák szerveződéseivel. A központi hatalmi döntésekben, azok befolyásolásában, a társadalmi érdekegyeztetés komplex rendszerében fontos szerepet töltenek be Nyugat-Európában, különösen

Németországban.⁸ Ilyen hatalomkorlátozó szerepük a magyar önkormányzati érdekszövetségeknek az elmúlt húsz évben sohasem volt. Az *Alkotmány* az önkormányzati rendeletalkotásról csupán a következőt tartalmazta: „A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.” [Alk. 44/A. § (2) bek.] Ez a szabály tulajdonképpen a magyar önkormányzati jogalkotásra vonatkozó legtágabb és legáltalánosabb törvényi felhatalmazás volt, amely egyúttal kijelölte az önkormányzati jogalkotási autonómia határait is,⁹ *de nem tett említést a törvényi felhatalmazáson alapuló helyi jogalkotásról*. Az Alaptörvény ezt a komoly hiányosságot korrigálta. „A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.” [Alaptv. 32. cikk (4) bek.] Az itt biztosított beavatkozási lehetőség távol áll a helyi önkormányzatok által megvalósított törvénysértések megelőzését szolgáló korszerű felügyeleti módszerekkel (pl. konzultáció, felhívás). Az állami felügyeletnek elsődleges célja a törvényes önkormányzati működés biztosítása. Az állami szerveknek elő kell segíteniük az önkormányzatok feladatainak az ellátását, miközben arra törekuszenek, hogy érvényre juttassák a közigazgatás törvényességének alkotmányos alapelvét is. *Az állami felügyelet célja továbbá* az is, hogy tanácsadással segítsék a helyi önkormányzatokat feladataik ellátásában, támogassák, védjék a helyi közösségeket, valamint növeljék az önkormányzati szervek felelősségérzetét. Utóbbi rendelkezés abban is eltér az eddigi alkotmányi szabályozástól, hogy a helyi önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatára vonatkozó hatáskört az Alkotmányíróstól átteszi a Kúriához (korábbi Legfelsőbb Bírósághoz).

Ugyancsak bírósági hatáskörbe kerül a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének megállapítása, illetve ez alapján annak elrendelése, hogy a megyei (fővárosi) kormányhivatal a helyi önkormányzat nevében megalkossa a szükséges helyi rendeletet.

⁸ Bővebben Csefkó Ferenc – Fábíán Adrián: Önkormányzati érdekvédelem Magyarországon. Közigazgatási Szemle 2007. 2. sz. 52. o.

⁹ Vö. Jakab András: A jogszabálytan főbb kérdéseiről. Iúió, Budapest 2003. 138. o.

[Alaptv. 32. cikk (5) bek.] A kormányhivatalnak ez az új „rendelet-pótlási” joga kétségtelenül erős felügyeleti hatáskörnek tekinthető.

4. A helyi önkormányzat szervei [Alaptv. 33. cikk]

A helyi önkormányzat szerveiről a következőket olvashatjuk: 33. cikk

- (1) A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselőtestület gyakorolja.
- (2) A helyi képviselő-testületet a polgármester vezeti. A megyei képviselő-testület elnökét a megyei képviselő-testület saját tagjai közül választja megbízásának időtartamára.
- (3) A képviselő-testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint bizottságot választhat és hivatalt hozhat létre.

Megállapítható, hogy a helyi önkormányzat szervezeti egységeiben, szerveiben semmilyen lényeges változás nem történt a korábbiakhoz képest, leszámítva, hogy az Alaptörvény szövegében – a korábbival ellentétében – már nem szerepel a jegyző, így ez az intézmény elvesztette alkotmányos státuszát. (Az, hogy ennek a változásnak lesznek-e távolabbi következményei, az új helyi önkormányzati törvény megalkotásáig bizonytalan.) A magyar önkormányzat belső felépítése feltűnően tagolt, szinte leképezi kicsiben a „fékek és egyensúlyok” („checks and ballances”) rendszerét. Ez azt jelenti, hogy a jelenlegi törvényi szabályozás alapján az önkormányzati szervezet és működés képzeletbeli középpontjában három szerv található (a képviselőtestület, a polgármester és a jegyző), amelyek mindegyike a maga funkciói terén – a jogi szabályozás következtében – kiválthatatlan, megkerülhetetlen és stabil.

5. A helyi önkormányzat működése [Alaptv. 34. cikk]

A helyi önkormányzat működéséről az alábbiakat mondja ki az Alaptörvény: 34. cikk

- (4) A helyi önkormányzat és az állam a közösségi célok elérése érdekében együttműködik. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.
- (5) Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatainak társulásban történő ellátását.
- (6) A polgármester és a megyei képviselőtestület elnöke önkormányzati feladatain kívül törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló

kormányrendelet alapján kivételesen államigazgatási feladatokat és hatásköröket is elláthat.

- (7) A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.
- (8) Törvény előírhatja a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételéhez vagy más kötelezettségvállalásához a fővárosi vagy megyei kormányhivatal hozzájárulását.

Teljesen egyértelmű, hogy a helyi önkormányzatok definiálásakor a természetjogi jellegű megközelítésekétől végleg búcsút kell venni. Abból kell kiindulni, hogy a modern (helyi) önkormányzatok az államszervezet részét képezik, illetve az önkormányzatiság több elméleti kiindulási pontra is visszavezethető:

- A francia felfogás szerint a helyi (önkormányzati) hatalom az államhatalom önálló része, a központosítás (centralizáció) ellenpólusa.
- A klasszikus német megközelítés szerint az önkormányzatokban a közvetlenül választott testületek útján a polgárokat be lehet vonni az államéletbe.
- Az angol „local government”-tan szerint nincs az államigazgatással „szembehelyezkedő” önkormányzati igazgatás, hanem utóbbi egy köztes forma az állam és a társadalom között, amely saját felelősséggel – a törvények keretei között – önállóan igazgat, valamint (helyben) kormányoz.¹⁰

A modern helyi önkormányzatok, annak ellenére is, hogy autonómiával rendelkeznek, egyértelműen állami önkormányzatok, nem függetlenek az államszervezettől, működésük elengedhetetlen záloga a központi (államigazgatási) szervekkel való valódi együttműködés, kooperáció, amelynek fontossága az új Alaptörvénnyel alkotmányi elismerésben részesül.

A magyar helyi önkormányzatok mára olyan helyzetbe kerültek, hogy kötelező feladataik száma, nagyságrendje messze meghaladja bevételeiket, mindenekelett az állami támogatást. Ennek a folyamatnak az lett az eredménye, hogy az önkormányzatok eladósodottsága olyan méreteket öltött, hogy igazából senki sem tudja ennek a nagyságát, hiszen nem csak az önkormányzati költségvetések küzdenek hiánnyal (ami látható), hanem önkormányzati vállalkozások is (ami nagyrészt

¹⁰ Klaus Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1. C. H. Beck Verlag, München 1984. 398-399. o.

láthatatlan). Itt tulajdonképpen arról van szó, hogy a központi költségvetés saját hiányát úgy próbálja féken tartani, hogy azt egyre nagyobb mértékben „rátolja” az önkormányzati rendszerre.

A szabályozás, amely szerint „a helyi önkormányzat a kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához a feladat- és hatáskörökkel arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult”, lényegében konzerválja a jelenlegi állapotokat. Az „*arányban állással*” nem az a legfőbb kifogás, hogy az ún. határozatlan jogi fogalmak közé tartozik, hanem az, hogy a helyi önkormányzatok részére semmilyen érdemi garanciát nem biztosít. A torzuló arányok, pontosabban önkormányzati szempontból az aránytalanságok az önkormányzatiság ellen hatnak, „kikezdi” annak lényegét.

A kötelező önkormányzati társulás intézményesítése, törvényben történő elrendelésének lehetővé tétele egyértelműen a korszerűsítést szolgálhatja: a korábbi (sok problémát felvető) kormányzati gyakorlat – a hatékony feladatellátás érdekében – költségvetési-pénzügyi eszközökkel próbálta közös feladatellátásra bírni a települési önkormányzatokat, az Alaptörvény alapján a jövőben ez törvényi rendelkezés alapján is megvalósítható lesz.

A helyi önkormányzatok állami ellenőrzése (felügyelete) sarkalatos kérdése volt az elmúlt húsz évben a magyar önkormányzati rendszernek. A magyar önkormányzati rendszer sajátossága a *korrekciók, ellenőrző mechanizmusok sokasága, de egyúttal gyengesége, esetlegessége*. Nem arról van szó, hogy ne lenne elegendő – külső és belső - szerv (kormányhivatal, ügyészség, Állami Számvevőszék, önkormányzati bizottságok, jegyző, könyvvizsgáló) az önkormányzatok törvényes működésének kontrollálására, hanem arról, hogy ezeknek a szervezeteknek a korrekciók hatalmuk elenyésző.

Az önkormányzatok törvényes működésének követelménye legalább olyan fontos alapelv véleményünk szerint, mint az önkormányzatok önállóságának a tiszteletben tartása. A kettő – egymással jobb esetben nem ellentétes, hanem inkább egymást kiegészítő – jogállami igényt egyensúlyba kell hozni. Jelenleg Magyarországon a hangsúly, a túlsúly egyértelműen az autonómián, és annak „vigyázásán” van.

Egyetértünk azokkal a szerzőkkel, akik szerint el kell mozdulni a másik irányba. *Kilényi Géza* ekképpen fogalmaz a kérdésben: „nem ártana végre rájönni, hogy a Magyar Köztársaság nem 3200 szuverén önkormányzat laza konföderációja, s az önkormányzatok – bármilyen

fontos elemei is a demokráciának – végül is részei az államszervezetnek”.¹¹

A célszerűségi szempontokra is kiterjedő „erős törvényességi és pénzügyi felügyeletnek” az államigazgatás és az önkormányzatok hatékony együttműködése szempontjából is van jelentősége.¹²

A szakirodalom döntő része időről-időre elméleti okokból, és az egyre bővülő gyakorlati tapasztalatok alapján sürgette a törvényességi ellenőrzés megerősítését, törvényességi felügyeletté való átalakítását. A „minimális” hatáskörbővítést a jogsértőnek vélt döntés végrehajtásának ideiglenes megakadályozásában, valamint az elmulasztott döntés felügyeleti szerv által történő pótlásával tekintette elérhetőnek. (Egyes szerzők ennél lényegesen nagyobb mérvű felügyeleti jogkörbővítés mellett érveltek.) A magyar helyi önkormányzatok működése feletti állami ellenőrzés szerepét, és ezáltal súlyát – felfogásunk szerint – több irányban is erősíteni kellene.¹³ Nem feltétlenül azért mert a nyugat-európai országok szinte mindegyikében szélesebb körű az állami felügyeletet ellátó szervek jogköre, mint Magyarországon, és azt sem lehet mondani, hogy az önkormányzati rendeletek között a törvénytértők aránya kiugróan magas lenne. Nagyobb beavatkozási lehetőségre azért van szükség, hogy azt a viszonylag kevés *alkotmányellenes rendeletet (és egyéb döntést) is gyorsan, és emellett jogállami elveknek megfelelően lehessen orvosolni.*

A vázolt előzmények nyomán a törvényességi felügyelet Alaptörvénybe iktatása aligha tekinthető meglepetésnek. A „kivitelezés” mellett azonban nem lehet szó nélkül elmenni. Az Alaptörvény Indokolásában foglaltak szerint „az önkormányzatok törvényes és az Alaptörvénnyel összhangban álló működésének őrei a fővárosi, megyei kormányhivatalok, amelyek a hagyományos törvényességi felügyelet mellett – a jogalkotás minőségének biztosítása érdekében - az

¹¹ Kilényi Géza: A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere. In Csefkó Ferenc (szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000. 146. o.

¹² Balázs István: A magyar közigazgatás és a törvényesség. In Csefkó Ferenc (szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000. 169. o.

¹³ A magyar önkormányzatok feletti állami ellenőrzés „erőtlenségére” a külföldi szakirodalom is felhívta a figyelmet: Herbert Küpper: Kommunalverwaltung im Einheitsstaat am Beispiel Ungarns. In Otto Luchterhandt (szerk.): Verwaltung und Verwaltungsrecht im Erneuerungsprozess Osteuropas. Berlin Verlag, Berlin 2001. 212. o.

önkormányzati rendeletalkotás törvényességét is ellenőrzik.” Jól látható, hogy a felügyelet és ellenőrzés fogalmakat – sajnálatos módon – szinonimaként kezelte az alkotmányozó.

Az Alaptörvényben szereplő másik felügyeleti jogosítvány szintén vitatható: *„Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott kölcsönfelvételéhez vagy más kötelezettségvállalásához a fővárosi vagy megyei kormányhivatal hozzájárulását írhatja elő.”* [34. cikk (5) bek.]

A fenti rendelkezés szintén újdonság a magyar alkotmányjogban. Célja könnyen megfejezhető: az állami felügyelet eszközével megakadályozni az önkormányzatok további eladósodását, amely mára akkora méreteket öltött, amely az állami költségvetés egyensúlyát is veszélyezteti. (A törvényi szabályozás ma is korlátozza az önkormányzati hitelfelvétel lehetőségét, ám ezek a korlátok könnyen megkerülhetők, ezért sem válhatták be a hozzájuk fűzött reményeket.) Másik oldalról vizsgálva a problémát viszont világossá kell tenni, hogy az önkormányzatok kölcsönfelvételei egyre kevésbé a beruházások, fejlesztések finanszírozását szolgálják, sokkal inkább a működést, a kötelező feladatok ellátását. Nyilvánvalóan tipikusan azért keletkezik hiány az önkormányzat költségvetésében, mert az állami támogatások, illetve a saját bevételek nem elegendőek az kötelező feladatok, helyi közszolgáltatások ellátásához. Az Alaptörvény a finanszírozás kérdését nem tudja megoldani, kétes eredményességű, a helyi gazdálkodási autonómiát erősen korlátozó eszközt intézményesít. Azt is hozzá kell tennünk, hogy ennek a szabálynak az eredményességét még inkább veszélyezteti elkésztettsége: a hitelintézetek – látva az önkormányzati vagyongazdálkodás és finanszírozás óriási problémáit – egyre kevésbé hajlandóak a helyi önkormányzatok működését finanszírozni, teljesen függetlenül attól, vajon hozzájárul-e a jövőben az állami felügyeletet gyakorló szerv (kormányhivatal) a kölcsönfelvételhez, vagy nem.

6. A helyi önkormányzat megbízatása [Alaptv. 35. cikk]

A helyi önkormányzat megbízatásáról az alábbiakat tartalmazza az Alaptörvény: 35. cikk

- (1) A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.

- (2) A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a sarkalatos törvényben meghatározottak szerint 5 évre választják.
- (3) A képviselő-testület megbízatása az önkormányzati általános választás napjáig tart. Jelöltek hiányában elmaradt választás esetén a képviselő-testület megbízatása meghosszabbodik az időközi választás napjáig. A polgármester megbízatása az új polgármester megválasztásáig tart.
- (4) A képviselőtestület – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kimondhatja feloszlását.
- (5) Az Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára feloszlítja az alaptörvény-ellenesen működő képviselőtestületet.
- (6) A feloszlás és a feloszlítás a polgármester megbízatását is megszünteti.

A fenti rendelkezések eddig különböző törvényekben voltak szabályozva, alkotmányi szintre emelésükkel azonban lényeges tartalmuk nem változott meg, kivéve, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek megbízatása a jelenlegi négyről öt évre emelkedik.

7. Rezümé

A rendszerváltó Alkotmányban szerepelt egy olyan rendelkezés, amely kimondta, hogy „Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat”. [Alk. 43. § (2) bek.] Ez a rendelkezés sem szerepel az új Alaptörvényben, a helyi önkormányzatok alkotmányos védelmére vonatkozó utalás sincs benne.

A fentiekkel együtt ez a változás is jól mutatja: annak ellenére, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó alkotmányi szöveg nagyobb része a korábbiakhoz képest változatlan tartalmú maradt, mégis gyökeresen megváltozott a magyar helyi önkormányzatok alkotmányos karaktere.

A korábbi alkotmányi szóhasználat az 1989-90-es rendszerváltoztatás hangulatát idézte: a települési tanácsok központi irányítását felváltó helyi önkormányzatiságot, az önállóságot, a széleskörű helyi önrendelkezés szabadságát juttatták kifejezésre, ez különösen abban nyilvánult meg, hogy az önkormányzatiságot a helyi választópolgárok közösségét megillető kollektív alapjogként közelítette meg, és a helyi képviselőtestületek funkcióit is önkormányzati alapjogokként határozta meg. Az Alaptörvény szakítani látszik ezzel a megközelítéssel, és egyértelműen amellet foglal állást, hogy a helyi önkormányzatok az államszervezeten belüli intézmények, helyi közigazgatási szervek, amelyek nem állnak szemben az állammal, annak szerves részét

képezik, erősítik a demokratikus legitimitációt. A helyi önkormányzat nem társadalmi alapon szerveződő „államellenes“ intézmény, hanem a demokrácia, valamint a vertikális funkció- és hatalommegosztás elve által legitimált, decentralizált és ezzel az államot tehermentesítő, autonómiát közvetítő igazgatási forma a közügyek saját felelősségre történő intézésére.¹⁴ A magyar alkotmány ezzel a helyi önkormányzat lényegét már nem speciális alapjogok alanyaként, a helyi népszuverenitás megvalósítójaként definiálja, hanem (német mintára) olyan alkotmányos (intézményi, institutionális) garanciaként, amelynek alapján Magyarországon helyi önkormányzatoknak lenniük, és működniük kell. Az ennek a garanciának a tényleges megvalósulásához szükséges jogszabályi és anyagi feltételeket pedig a magyar államnak kell biztosítani. Ez az alkotmányos alap jóval közelebb áll a nyugat-európai sztenderdekhez, alkotmányos megoldásokhoz, mint a korábbi, de szakít az évszázados magyar közjogi hagyományokkal.

II. Helyi önkormányzati rendszer a Horvát Köztársaságban

1. A helyi önkormányzatokra vonatkozó alkotmányos rendelkezések

A Horvát Köztársaság Alkotmányának¹⁵ (a továbbiakban: Alkotmány) 4. cikk 3. bekezdése az alábbi rendelkezést tartalmazza: „A Horvát Köztársaság kormányzása a hatalom törvényhozói, végrehajtói és igazságszolgáltatói ágra történő megosztásának elvén alapszik, melyet korlátoz a helyi és regionális önkormányzathoz való alkotmányban biztosított jog is.” Ennek megfelelően a kormányzati rendszer szabályozása (IV. 70-125. cikk) elkülönül a közösségi szintű helyi és regionális önkormányzatok szabályozásától (VI. 133-138. cikk).

Az Alkotmány biztosítja az állampolgárok helyi és regionális önkormányzathoz való jogát. A helyi és regionális önkormányzathoz való jog a települési és/vagy regionális képviselőtestületek útján gyakorolható, melyek tagjait titkos választással közvetlen, egyenlő és általános választójog alapján választják meg. Az állampolgárok közvetlenül is részt vehetnek a helyi ügyek intézésében gyűlés, népszavazás vagy törvényben, illetve helyi rendeletben meghatározott egyéb közvetlen döntéshozatali forma útján (133. cikk 3. bek.)

Az Alkotmány szabályozza a helyi és regionális önkormányzathoz való jogot. A helyi önkormányzathoz való jog magába foglalja azon helyi

¹⁴ Vö. Stern: i. m. 405. o.

¹⁵ Hivatalos Lap 85/10. sz., egységes szerkezetbe foglalt szöveg

hatáskörbe tartozó ügyek intézését, amelyek a lakosság szükségleteinek közvetlen kielégítését szolgálják, így különösen a településszervezés, lakásügy, övezeti szabályozás és településrendezés, közszolgáltatások, gyermekvédelem, szociális ellátás, egészségügyi alapellátás, oktatás és általános iskolák, kultúra, testnevelés és sport, fogyasztóvédelem, a környezet védelme és fejlesztése, tűzoltóság és polgári védelem. A regionális önkormányzathoz való jog magába foglalja a regionális jelentőségű ügyeket, így különösen az oktatással, közegészségüggyel, övezeti szabályozással és településrendezéssel, gazdaságfejlesztéssel, közlekedéssel és közlekedési infrastruktúrával, az oktatási, egészségügyi és szociális intézményhálózat fejlesztésével kapcsolatos ügyeket (135. cikk 1. és 2. bek.).

A helyi önkormányzatok alapegysége a község és a város, amelyek területét törvény által meghatározott módon jelölik ki. A helyi önkormányzatok egyéb egységeiről törvény rendelkezhet (133. cikk 1. bek.). A regionális önkormányzat alapegysége a megye. A megyék területét törvény által meghatározott módon jelölik ki. A fővárost, Zágrábot a törvény megyei jogokkal ruházhatja fel.¹⁶ Ugyanakkor törvényben a Horvát Köztársaság nagyobb városainak szintén megyei hatáskör biztosítható (134. cikk 1-3 bek.).

A helyi és regionális önkormányzatok hatáskörébe tartozó ügyeket törvény határozza meg azzal, hogy a helyi és regionális önkormányzatok a saját hatáskörükbe tartozó ügyek intézésében autonóm módon járnak el, és csak alkotmányossági és törvény által felhatalmazott országos kormányzati szervek törvényességi felülvizsgálata alá tartoznak. A helyi és regionális önkormányzatok a törvény által megszabott keretek között önállóan rendelkezhetnek szervezeti felépítésükről és testületeik hatásköréről a helyi szükségletekhez és lehetőségekhez igazodva (135. cikk 3.h, 136. és 137. bek.). Az Alkotmány 137. cikke elrendeli, hogy a helyi és regionális önkormányzatoknak lehet saját bevétele, amellyel szabadon rendelkezhetnek a hatáskörükbe tartozó feladatok ellátása során, a helyi és regionális önkormányzatok bevételei az Alkotmányban és egyéb törvényben biztosított hatáskörükkel arányosak.

Az Alkotmány elrendeli továbbá, hogy a közösségi szintű önkormányzat egyéb formái is létrehozhatóak bármely közösségben, vagy annak bármely részében (134. cikk 4. bek.).

¹⁶ Az Alkotmány 13. cikke értelmében a főváros, Zágráb jogállását, hatáskörét és szervezeti rendszerét külön törvény szabályozza.

2. A helyi önkormányzatok törvényi szabályozása

A helyi és regionális önkormányzatok horvátországi rendszerét a 2001. évi Helyi és regionális önkormányzatokról szóló törvény¹⁷ (a továbbiakban: Ötv.) mint általános törvény szabályozza. A helyi önkormányzatokra egyéb törvények is vonatkoznak, melyek közül kiemelendő a Megyékről, városokról és községekről szóló törvény,¹⁸ valamint a Zágráb városáról szóló törvény.¹⁹ Az Ötv. az Alkotmány értelmében elrendeli, hogy a helyi önkormányzatok alapegysége a község és a város, a regionális önkormányzat alapegysége a megye (3. cikk 1. és 2. bek.).

A község olyan helyi önkormányzati egység, amelyet rendszeren több olyan lakott település területe alkot, amelyek természeti, gazdasági és társadalmi egységet képeznek, és amelyek lakosait közös érdekek fűzik össze (Ötv. 4. cikk). A város olyan helyi önkormányzati egység, amely vagy megyeszékhely, vagy legalább 10.000 lakossal rendelkező település, amely egy városias jellegű, történelmi, természeti, gazdasági és társadalmi egységet alkot. A város mint helyi önkormányzati egység magába foglalhatja azokat a környező településeket, amelyek a várossal együtt alkotnak egy gazdasági és társadalmi egységet, és amelyeket összekötnek a lakosok napi utazási szokásai és mindennapi, helyi jellegű szükségletei (Ötv. 5. cikk 1. bek.). Kivételes esetben, valamely sajátos (történelmi, gazdasági, földrajzi vagy közlekedési) ok fennállása esetén egy adott hely várossá nyilvánítható akkor is, ha nem felel meg a fenti feltételeknek (Ötv. 5. cikk 2. bek.). A nagyváros olyan helyi önkormányzati egység, amely egyben egy nagyobb, több mint 35.000 lakossal rendelkező terület gazdasági, pénzügyi, kulturális, egészségügyi, közlekedési és tudományos fejlődésének központja (Ötv. 19.a cikk 1. bek.). A megye olyan helyi önkormányzati egység, amelynek területe egy természeti, történelmi, közlekedési, gazdasági, társadalmi és önkormányzati egységet alkot, és amelyet regionális szintű feladatok végrehajtására hoztak létre (Ötv. 6. cikk). Az Ötv. az Alkotmány értelmében elrendeli, hogy a község, a város és a megye területét külön törvény jelöli ki, de bármely helyi vagy regionális önkormányzati egység területének bármely módosítása előtt az adott

¹⁷ Hivatalos Lap 33/01. sz., 60/01. sz., 129/05. sz., 109/07. sz., 125/08. sz., 36/09. sz., 150/11. sz.

¹⁸ Hivatalos Lap 86/06. sz., 125/06. sz., 16/07. sz., 95/08. sz., 46/10. sz., 145/10. sz.

¹⁹ Hivatalos Lap 62/01. sz., 125/08. sz., 36/09. sz.

területen élők véleményét ki kell kérni (Ötv. 7. cikk). A község, a város és a megye saját alapszabállyal rendelkező önálló jogi személy (Ötv. 8. és 9. cikk).

A község és a város saját önkormányzati hatáskörében teljesíti azokat a helyi feladatokat, amelyek a lakosság közvetlen szükségleteit elégítik ki, és amelyeket sem az Alkotmány, sem valamely törvény nem rendel valamely állami testülethez, így különösen a településszervezés, lakásügy, övezeti szabályozás és településrendezés, közszolgáltatások, gyermekvédelem, szociális ellátás, egészségügyi alapellátás, oktatás és általános iskolák, kultúra, testnevelés és sport, fogyasztóvédelem, a környezet védelme és fejlesztése, tűzoltóság és polgári védelem, valamint egyéb, külön törvényben meghatározott tevékenység (Ötv. 19. cikk 1. bek.).

A nagyváros, azaz a legalább 35.000 lakossal rendelkező város, valamint a megyeszékhely ezeken felül fenntartja a közutakat, kiadja az építési és beépítési engedélyeket és ellát egyéb építésügyi feladatokat, végrehajtja a településrendezési dokumentumban előírtakat és saját területén jogosult a megyei kompetenciába tartozó feladatok végrehajtására (Ötv. 19.a cikk 2. bek.).

A megye saját önkormányzati hatáskörében teljesíti a regionális szintű feladatokat, így különösen az oktatással, egészségüggyel, város- és településrendezéssel, gazdaságfejlesztéssel, közlekedéssel és közlekedési infrastruktúrával, az oktatási, egészségügyi és szociális intézményhálózat tervezésével és fejlesztésével kapcsolatos feladatokat, kiadja az építési és beépítési engedélyeket és ellát egyéb építésügyi feladatokat, végrehajtja a nagyvárosok kivételével a megye területére vonatkozó településrendezési dokumentumokban előírtakat, valamint egyéb, külön törvényben meghatározott tevékenységet lát el (Ötv. 20. cikk 1. bek.). A helyi és regionális önkormányzatokban ellátandó kormányzati igazgatási feladatokról külön törvény rendelkezik, ezen feladatok ellátásának költségét az állami költségvetés fedezi (Ötv. 23. cikk 1. és 2. bek.).

Az Ötv. 22. cikkének rendelkezése szerint bizonyos feltételek mellett bizonyos feladatok az önkormányzati hatáskörből átruházhatók a megyei vagy a helyi önkormányzatokra, illetve bizonyos feladatok átruházhatók a megyei hatáskörből a megye területén lévő helyi önkormányzatokra.

A községi tanács, a városi tanács és a megyei közgyűlés a helyi, illetve a regionális önkormányzati egységekben élő állampolgárokat képviselő

testület (Ötv. 27-38. cikk). A végrehajtó testület vezetője a községben a községi prefektus, a városban a polgármester, a megyében pedig a megyei prefektus (Ötv. 39-44. cikk és 48. cikk). A községi prefektust, a polgármestert és a megyei prefektust az állampolgárok közvetlenül választják, melynek rendjét külön törvény szabályozza.²⁰

A helyi és regionális önkormányzatok önkormányzati hatáskörbe tartozó feladatainak, valamint az ezen egységekre átruházott államigazgatási feladatok ellátására igazgatási hivatalokat és szolgálatokat (igazgatási szervek) hoznak létre azzal, hogy a 3.000 lakosnál kisebb lélekszámú községekben és városokban egy egységes igazgatási hivatalt állítanak fel az önkormányzati hatáskörbe tartozó feladatok ellátására. Két vagy több helyi önkormányzat, különösen amelyek területileg egyetlen egységet alkotnak (például egy sziget községei és városai), az önkormányzati hatáskörbe tartozó feladataik ellátását közösen is megszervezhetik a fennálló törvényekkel, jogszabályokkal és saját rendeleteikkel összhangban álló külön megállapodás alapján (Ötv. 53. cikk 1. és 2. bek., 54. cikk). Az igazgatási szervek a hivatalvezetők irányítása alatt működnek, akiket nyílt pályázat útján a községi prefektus, a polgármester, illetve a megyei prefektus nevez ki (Ötv. 53.a cikk 1. bek.). A nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvény²¹ értelmében a nemzeti kisebbségek arányos képviselőre jogosultak a helyi és regionális önkormányzat végrehajtó és igazgatási szerveiben (Ötv. 56.a cikk 1. bek.).

A helyi önkormányzat helyi bizottságot állíthat fel egy település, több kölcsönösen egymáshoz kapcsolódó kisebb település vagy egy nagyobb település vagy város egy része számára, amely az önkormányzati egység többi részéhez képest egyetlen külön egységet alkot (településrész). A helyi bizottság az állampolgárok közvetlen részvételének egyik formája az állampolgárok mindennapi életét és munkáját közvetlenül befolyásoló döntések meghozatalában (Ötv. 57. cikk). A község és a város alapszabálya átruházhatja a helyi bizottságra azon községi, illetve városi önkormányzati hatáskörbe tartozó feladataik ellátását, amelyek a helyi bizottság területén élő állampolgárok mindennapi életét és munkáját közvetlenül befolyásolják (Ötv. 60. cikk). A helyi bizottság testülete a helyi bizottság tanácsa, amelynek tagjait négy éves időtartamra a helyi bizottság területén élő, választójoggal rendelkező

²⁰ A községi prefektusok, polgármesterek, megyei prefektusok és Zágráb városa polgármesterének választásáról szóló törvény. Hivatalos Lap 109/07. sz., 125/08. sz.

²¹ Hivatalos Lap 155/02. sz.

állampolgárok titkos szavazással közvetlenül választják meg, a helyi bizottság tanácsának elnökét pedig titkos szavazással a tanács tagjai maguk közül választják szintén 4 éves időtartamra (Ötv. 61. cikk).

A helyi és regionális önkormányzatok finanszírozását az Ötv. 68-72. cikke szabályozza. Ezen rendelkezések egyike határozza meg a helyi és regionális önkormányzatok bevételeit (Ötv. 68. cikk 3. bek.).

3. A helyi és regionális önkormányzatok néhány alapvető adata

Az érvényben lévő alkotmányos és egyéb jogszabályi rendelkezés értelmében a Horvát Köztársaságban jelenleg 429 község található, melyek átlagos lélekszáma 3.145, 126 város, melyek lélekszáma átlagosan 18.328, 20 megye, melyek átlagos lélekszáma 182.916, valamint Zágráb városa, amely mind megyei, mind városi jogokkal rendelkezik. A megyék és Zágráb város együttes átlagos lélekszáma 211.308.²² A közigazgatási joggal foglalkozó szerzők szerint a Horvát Köztársaság önkormányzati rendszere igencsak komplex (a kétszintű rendszer miatt, amelyben az első szintet a községek és városok, a második szintet pedig a megyék jelentik), folyamatosan változó (a községek és sajátos okok miatt különösen a városok számának állandó növekedése miatt), kiegyensúlyozatlan (az egyes városok és községek lélekszámának és területének jelentős eltérése miatt), kevésbé hatékony és általában véve nem eléggé minőségi.²³

²² Lásd Ivan Koprić: Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. Hrvatska javna uprava 3/10. sz. 668. oldaltól.

²³ Lásd Ivan Koprić: Karakteristike lokalne samouprave u Hrvatskoj. Hrvatska javna uprava 2/10. sz. 372. oldaltól.

Renata Perić*
Szilovics Csaba**

Igazságosság és méltányosság a személyi jövedelemadó rendszerében

Az igazságosság adójogi szerepének vizsgálatát az igazság fogalmi meghatározásával kell kezdeni. Az igazságosság fogalma – mutat rá Takács – a helyesnek tekintett társadalmi, jogi, politikai rendre utal, amelyet a létező viszonyokkal vetünk egybe, gyakran kritikai szándékkal. Itt olyan etikai elvekről és szabályokról van szó, amelyek hozzájárulhatnak az emberi együttélés helyes rendjének kialakításához. Az adójog területére vonatkoztatva – Földes Gábor szerint – ez azt jelentheti, hogy az adóterheket a társadalom tagjaira igazságosan az adózási képességeikre tekintettel telepítik.¹ Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy mindkét említett szerző és a szakirodalom jelentős része hangsúlyozza, hogy az igazság egy sokjelentésű fogalom, amely sokféleképpen valósulhat meg. Petrétei József általános jelleggel megfogalmazza: „A pozitív jog – így a törvény – számára az igazságosság minden esetben követelményként jelentkezik, mégpedig a pozitív jogot megelőző, illetve fölrendelt követelményként. A törvényi szabályozást ezért mind az osztó, mind a kiegyenlítő igazságosság elvének megfelelően kell kialakítani.”² Ez a megállapítás azonban koronként és jogi iskolánként eltérő módon fogalmazódik meg. A ténylegesen kialakított jogi normák nézőpontválasztás szerint egyszerre képviselhetik az igazságot és az igazságtalanságot. A modern államokban minden adónemet és annak elemeit jogszabályi eszközökkel vezetik be. Ebből következően bármely adórendszer igazságosságát a jogalkotó alakítja ki. A pénzügyi jogtudomány az igazságosság fogalmát két alapelvvel közelíti meg: a hasznosság és a fizetőképesség elve alapján. Ezeket az elveket a közgazdászok is alkalmazzák a racionális adórendszer megvalósítása és igazolása érdekében tett kísérletükben. Az adóterhelés arányos elosztása (az egyéni teherbíró képességgel

* Prof.dr.sc. Renata Perić, egyetemi tanár, Pénzügyi Jogi Tanszék, Eszék, rperic@pravos.hr

** Dr. Szilovics Csaba, PhD, dr. habil., egyetemi docens, Pénzügyi Jogi Tanszék, Pécs, szilovics.csaba@ajk.pte.hu

¹ Földes Gábor (szerk.): Pénzügyi jog I. KJK, Budapest 1997. 59-62. o.

² Kiss László – Petrétei József: A törvényhozásban alapvonásai. JPTE ÁJK, Pécs 1996. 104. o.

összhangban) az adórendszer egészéből ered. Természetesen az adóztatás legfontosabb szerepe a munkajövedelmekhez kapcsolódik, amely kapcsolatban áll más adónemekkel is, és meghatározza az adózó megtakarítása illetve fogyasztásra irányuló döntéseit.

A pozitivista jogi iskola képviselői szerint semmiféle törvény nem lehet igazságtalan.³ Hans Kelsen szerint magának az igazságosság kérdésének a felvetése is értelmetlen.⁴ A skandináv realizmus egyik képviselője, Alf Ross szerint az igazságra hivatkozni nem más, mint az asztalra csapni, az igazságra hivatkozó emberrel nem lehet racionális vitát folytatni. Ezekkel a véleményekkel szemben azonban az adójog területén felvethető az igazságosság társadalmi konszenzussal létrejött minimumfeltételeként néhány adóztatási elv, mint a közteherviselés, a létminimum adómentessége,⁵ a személyes kiváltságok, mint adóztatási korlátok. Ezek közül Földes Gábor a létminimum adómentességére hívja fel a figyelmet,⁶ mint az egyén egzisztenciális biztonságának⁷ garanciájára. Itt ugyanis az adóztatásról az állam azért mond le, mert az igazságosság és méltányosság szempontjai alapján „az egyéntől nem várható el a létfenntartás veszélyeztetése esetén, hogy hozzájáruljon a közkiadásokhoz, az állami érdek nem előzheti meg a létfenntartás elemi követelményeit”.⁸ A horvát tételes adórendszer alapja az Alkotmány 51. §-a, amely kimondja, hogy mindenkinek a képességeihez mérten kell hozzájárulni a közterhekhez, és az adórendszernek az igazságosság és egyenlőség alapelveire kell épülnie.

Az adóztatással kapcsolatos igazságosság érzékelésének az egyik problémája, hogy az egyénnek szembesülnie kell azzal, hogy az adófizetés ellenében nem szerezhet közvetlen jogosultságot valamilyen ellenszolgáltatásra. Nem tarthat igényt többletjogokra – például több költségvetési támogatásra vagy egyes privilégiumokra – azért, mert nagyobb összegű adóval vagy más befizetéssel járult hozzá a

³ Thomas Hobbes: *Leviatán*. Magyar Helikon, Budapest 1970. 293. o.

⁴ Hans Kelsen: *Tiszta jogtan*. Bibó Szakkollégium, Budapest 1988. 7-9. o.

⁵ Lásd bővebben Ercsey Zsombor: *A létminimum adómentessége Magyarországon*. JURA 2011. 2. sz. 36-45. o.

⁶ Földes Gábor: *Pénzügyi alkotmányosság*. Társadalmi Szemle, 1996. 1. sz. 65. o.

⁷ A biztonságról lásd bővebben: Bencsik András: *Békéltető testületek a fogyasztói jogérvényesítésben*. In Ádám Antal (szerk): *PhD tanulmányok 10*. PTE ÁJK Doktori Iskolája, Pécs 2011, 33-34. o.

⁸ Földes: i.m. 65. o.

bevételekhez, mint más személyek.⁹ Az adófizetésért kapott állami ellenszolgáltatás közvetett és időben eltolódik, a polgár fizetési kötelezettségét viszont azonnal és teljes mértékben érzékeli, míg a közjavak csak később, olykor egyáltalán nem jutnak el hozzá. Árnyalják ezt a képet Spicer és Becker kutatásai.¹⁰ Ezek azt mutatják, hogy az egyén képes nagyobb adózási összefüggések értékelésére, és adózási döntéseiben az egyéni megítélés és igazságtalanság érzékelése, kibővül az egész adórendszer igazságosságáról kialakult véleménnyel, és a mások becsületességéről, valamint a kormány tevékenységéről alkotott képpel – összegzi e kutatások tapasztalatait Triest és Sheffrin.¹¹ E vizsgálódások eredményeit analizálva megállapítható, hogy a jogkövetésben adófizetési morál fontosabb lehet, mint igazságtalanságok érzékelése, tehát a társadalmi morál helyzete közvetlenül befolyásolja az egyéni etikát.

Ez a megközelítés – úgy tűnhet – figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy a morális adófizetői attitűd is számos tényező eredőjeként alakul ki, így az igazságosság érzékelése okozat és nem pedig ok. Az igazságos adóztatás egy fontos alapelve az igazságos és arányos teherviselés. Az 1900-ban kiadott Közgazdasági Lexikon egy cikkének szerzője szerint, az igazságos adórendszer egyik alapfeltétele az igazságos anyagi jövedéki büntetőjog.

Talán még ennél is fontosabb azonban az, amit Brickman „makroigazságnak” nevezett és a társadalmi elosztás tisztességeként határozott meg. Az adófizetők – írja – különböző kritériumok alapján értékelhetik, hogy a társadalmi elosztás tisztességes-e. Az egyik ilyen szempont lehet a társadalmi hasznosság elve, tehát az a törekvés, hogy az adóbeszedés csupán a még indokolt közjavak tömegét fedezze, de a feltétlenül szükségesnél többet ne szedjen be. Ezzel kapcsolatban a társadalmi rétegek azonos helyzetének létrehozását tekinti célnak. A német Kurt Miebler szerint: az adótörvényeket az igazságosság és jogosság elvei alapján kell meghatározni, és az adózást nem az államapparátus igényeihez, hanem az állampolgárok fizetési kapacitásához kell igazítani. Úgy véli, hogy a polgár akkor lesz hajlandó

⁹ Uo.

¹⁰ Michael W. Spicer – Lee A. Becker: Fiscal Inequity and Tax Evasion. National Tax Journal (1980) No. 2. 171-176. o.

¹¹ Steven M. Sheffrin – Robert K. Triest: Can Brute Deterrence Backfire? In Ann Arbor (ed.): Why People pay taxes? University of Michigan, Michigan 1992. 193-218. o.

teljesíteni a rá törvény által kirótt kötelezettséget, ha meg van arról győződve, hogy az ő közösségi hozzájárulása egy igazságos összegben fejeződik ki.¹² Az adózó, aki lényéből fakadóan önző, úgy tekinti az adófizetési folyamathoz való saját hozzájárulását, mint amiből szükségképpen nem ő, hanem valaki más fog hasznot húzni. Az adózók azonban nem csak a saját és a más adózói rétegek szerepét ismerik fel, hanem a kormányét is.

Yankelovich, Shelly és White kutatásai azt mutatták – fogalmaz Spicer – hogy az amerikai adófizetők körében igen elterjedt az a nézet, hogy az emberek azért csálnak adót, mert úgy gondolják az adórendszer nem méltányos, azaz igazságtalan. Azt a tapasztalást, hogy az adócsalást támogató hozzáállás korrelációban van azzal, hogy mennyire érzékelik az adózást méltánytalannak, több kutatás is megerősíti. Azonban az igazságtalanság érzékelésének, mint jogkövetést befolyásoló tényezőnek a hatása erőteljesen függött a motiváló tényezők erejétől. Az adórendszer igazságtalansága elsősorban azokat befolyásolta, akiknek kevesebb félnivalója volt a sikertelen adócsalással együtt járó társadalmi megbélyegzettségtől és a jogi szankcióktól. A magyar származású Anthony de Jasay „Az állam” című munkájában arról beszél, hogy „valamely csoportról mindig elmondható, hogy mások rovására jól jártak”.¹³ Valószínűsíthetően ezek nem az adójukat ténylegesen megfizető jómódúak. A közpénzek előállításának folyamata tehát a társadalmi újra elosztás megzavarja már az adózás előtt a társadalmi igazságosságot, „így tehát az állam sokak pártjára állhat a kevesekkel szemben, és a szegények pártjára a gazdagokkal szemben azon az alapon, hogy ezzel kiegyensúlyozza az összboldogságot, vagy a társadalmi igazságosságot”.¹⁴ Ez a felismerés a több adót fizető személyeket és társaságokat semmiképpen sem serkenti jogkövetésre, hacsak nem tételezzük fel, hogy saját anyagi és abból származó egyéb előnyeiket hátrébb sorolják a társadalom egészének boldogságával szemben.¹⁵

Az adózók azonban nem csak az adózási csoportok szerepét és helyzetét ismerik fel, hanem a kormányét is. Carragata szerint „[f]elismerték, hogy a kormányok a társadalom rétegeire – csoportjaira inkább

¹² Földes: i.m. 65. o.

¹³ Anthony de Jasay: Az állam. Osiris Kiadó, Budapest 2002. 146. o.

¹⁴ Jasay: i.m. 147. o.

¹⁵ vö. Ercsey Zsombor: A személyi jövedelemadó fejlődési irányai. In Ádám Antal (szerk.): PhD tanulmányok 10. PTE ÁJK Doktori Iskolája, Pécs 2011. 189-191. o.

különböző adókötelezettségeket és adószabályokat állapítanak meg, mintsem hogy az adófizetőket egységes osztálynak tekintsék”.¹⁶ Az adózói csoportok vertikális és horizontális egyenlőségének igénye azt a követelményt fogalmazza meg, hogy az azonos teljesítőképességgel, adózási képességgel rendelkezők azonos összegű adót fizessenek.¹⁷ A kormányok azonban gyakran érznek késztetést bizonyos foglalkozási, regionális vagy egyéb kedvezmények biztosítására,¹⁸ ami sok szempontból sértheti az adózás igazságosságát. A kormányok indítéka lehet a lustaság, az adórendszer csődjének beismerése, de lehet aktuálpolitikai indíttatású is. Kétségtelen, hogy ez a jelenség általános. A görög Mavraganis és Agapitos szerzőpáros arról számolt be, hogy a görög adózók igazságérzetét folyamatosan aláássák az olyan növekvő számú mentességekkel, amelyeket az állam az egyes társadalmi csoportoknak felajánl. „A méltányosság elvének ilyen aláítása az adócsalás igazolásának alapjául szolgált. Az 1995-ös költségvetési adómentességek 1000 milliárd drachmába kerültek. Ez azt jelenti, hogy bizonyos társadalmi csoportok kevesebb adót fizetnek, mint más azonos jövedelemszintűek pusztán azért, mivel nekik sikerült adózási privilégiumokat szerezniük az államtól.” A kieső adóbevételeket azonban nyilvánvalóan más adózók fizetik meg. Így érthető, hogy ebben az igazságtalan helyzetben azok, akik nem tudják az adókedvezményt igénybe venni az adócsalást választják akkor is, ha korábban becsületesek voltak. Az adócsalásra úgy tekintenek, mint a méltányosság helyreállításának eszközére.”¹⁹

Hasonló folyamatot ábrázol M. M. Guevara a Fülöp-szigeteken. A jövedelemadó-rendszer igazságtalan – mutatja be – mert a vállalkozások és az alkalmazottak adózási helyzete gyökeresen különbözik és nagy az adóterhelésük közötti eltérés. „Még az alkalmazottak átlagos adóterhelése 10,6%-os addig a vállalkozóké mindössze 1,4%-os”²⁰ –

¹⁶ J. Carragata: *The Economic and Compliance Consequences in Taxation*. Melbourne 1998. 3. o.

¹⁷ Jorge Martínez-Vazquez – Mark Rider – Sally Wallace: *Tax Reform in Russia*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2008. 101. o.

¹⁸ Vendel Halász – Kecskés András: *Társaságok a tőzsdén*. HVG Orac, Budapest 2011. 205. o.

¹⁹ G. Agapitos – G. Mavraganis: *The Case of Greece*. Bulletin of IBFD, TAX EVASION 1995. 12. sz.

²⁰ M. M. Guevara: *The underground economy in the Philippines*. Paper of IBDF, 1992. 46-47. o.

idézi a pontos adatokat. A jelen tanulmány horvát szerzője is rámutat, hogy a személyi jövedelemre kivetett adó az adópolitika olyan eszköze, amely a kézenfekvő költségvetési célján túl az általános forgalmi adó negatív társadalmi hatásait hivatott ellensúlyozni.

Hasonló adóztatási különbségeket figyelhetünk meg a magyar rendszerben is, például a közalkalmazottak, köztisztviselők és az átalányadózó egyéni vállalkozók jelentős adóteher különbségeiben, vagy a költségelírás, adójóváírás lehetőségeiben.²¹

Megfogalmazható, hogy az adórendszerekben alkalmazott kedvezmények alapvetően veszélyeztetik az igazságosság érvényesülését, hiszen átstrukturálják az adóterheket.²² A jogalkotóknál folyamatos nyomás jelentkezik, hogy az igazságosság különböző érvényesülési módjai közül válasszon, és gyakorolja az osztó igazságot. Dönteniük kell az érdem (megadni mindenkinek, amit megérdemel), a hasznosság (megadni azt, ami a közösség számára a leghasznosabb), a szükségletek (megadni mindenkinek, amit igényel), jogosultsági (megadni, amihez joga van) és más kiigazító, családi, és egyéb értékszempontok között. Ezek együttes és kiszámítható alkalmazása lehetetlen, ezért a kormányzatok számára vonzó alternatíva lehet az adókedvezmények, tehát az adórendszerek szubjektív elemeinek a lecsökkentése. A társadalom jelentős része azonban igényt tart a személyes feltételeihez kapcsolódó kedvezményekre. A megoldást a viszonylag objektív kiszámítható kedvezménymentes adórendszer és a más szociális, oktatási, jóléti elosztó rendszerek párhuzamos és egymásra tekintettel működtetett rendszere jelentené.

Az igazságos adóztatás másik nagy kérdése az optimális adórendszer, más szóval az optimális adóterhelés kialakítása. A jogalkotók többsége legalább is formálisan az adórendszerek kialakulása óta ezt a célt tűzte maga elé, de ennek a gyakorlati megvalósítása talán sohasem sikerült. Adam Smith és David Ricardo megfogalmazták a helyes adóztatás alapelvét – egyszerű, olcsó, kényelmes stb. – de a kialakuló jogi struktúrák ezeket általában nem engedték érvényesülni. Gyakran érvényesült az adózás elvonási jellegzetességének felerősödése, és sem a magyar, sem a külföldi gyakorlatban nem számított különlegesnek ez a

²¹ vö. Ercsey: A személyi jövedelemadó fejlődési... 200. o.

²² vö. Ercsey Zsombor: A személyi jövedelemadó és az igazságosság egyes kérdései. In Bencsik András – Fülöp Péter (szerk.): Jogász doktoranduszok I. pécsi találkozója. Tanulmánykötet. PTE ÁJK Doktori Iskolája, Pécs 2011. 309. o.

hozzáállás, amit az egyik első magyar miniszter, Szemere Bertalan is képviselt. Egy 1848-ban a magyar országgyűlésben elmondott beszédében így fogalmazott: „Nem jó adórendszert akarok, hanem több adót bármi áron”.²³ Gyakran megfigyelhető volt, hogy a kormányzatok csak a bevételi forrás jellegét vették figyelembe, és nem az adófizetők lehetőségéhez, hanem a kormányzati igényekhez igazították az adóbevételeket. Ez – kétségkívül – adózási szempont lehet, de nem kizárólagosan és csak a közcélok társadalmi konszenzusa mellett.²⁴ Ezzel szemben az optimális adórendszer egy folyamatos egyensúlykeresésként határozható meg, amelynek középpontjában az indokolt és felismert közérdek áll.²⁵ Ennek pontos meghatározása azonban a szerzők nagy része szerint lehetetlen. Ebből következően az adóztatásnak a még elfogadható legkisebb vagyoni korlátozást kell jelentenie, a legszükségesebb közcélok érdekében, a még elfogadható legnagyobb adóigazgatási szigorral. A jövedelemadó igazságossága megítélésének elveivel kapcsolatos közmegegyezés hiánya teljesen nyilvánvaló. Néhányan ugyanis szinte biztosan azon a véleményen lesznek, hogy a proporcionális adó igazságos, a progresszív adó pedig igazságtalan.²⁶ (Hiszen a nagyobb jövedelemből többet von el, pusztán azért, mert nagyobb és így a többletteljesítőt megbünteti.) Mások ezzel szemben a progresszív adót tartják igazságosnak (mert az elősegítheti a hátrányos helyzetűek felzárkózását és előmozdíthatja a társadalmi igazságosságot) a proporcionális adót pedig igazságtalannak tartják (hiszen akinek nagyobb a jövedelme a közszolgáltatásából is nagyobb arányban részesül.). E vélemény vitatható, hiszen nincs közvetlen összefüggés az adók és az állam viszonzatszolgáltatása között, illetve fent leírtuk, hogy a polgár makroszinten, tehát az összbefizetés-összszolgáltatás szempontjából is képes gondolkodni. A progresszív adózás alapja az, hogy a magasabb jövedelműek magasabb adót fizetnek. Ezzel összhangban az a személy, aki kisebb jövedelemre tesz szert,

²³ Berend T. Iván – Szuhay Miklós: A tőkés gazdaság története Magyarországon 1848-1919 között. Kossuth Kiadó, Budapest 1975. 23. o.

²⁴ vö. Martin T. Crowe: The Moral Obligation Of Paying Just Taxes. The Catholic University of America Press, Washington D.C. 1944. 5. o.

²⁵ vö. Colin Campbell S. J.: A közszolgálat és a demokratikus elszámoltatás. In Gulyás Gyula (szerk.): Közszolgálat és etika. Helikon Kiadó 1997. 179-205. o.

²⁶ vö. Henk Vording – Onno Ydema: The rise and fall of progressive income taxation in the Netherlands (1795-2001). British Tax Review (2007) No. 3. 255-279. o.

alacsonyabb adót fizet. Ez azt jelenti, hogy a különböző gazdasági erejű személyek különböző összegű adót fizetnek, megvalósítva a vertikális adóigazságot.²⁷

Az egyik nehézséget az jelenti, hogy nem határozható meg általánosan a társadalom adóztatásának közmegegyezésen alapuló optimuma. Az államok eltérő gazdasági ereje, szociális érzékenysége gazdaságpolitikai céljai eltérő adórendszereket és adóterhelést eredményeztek. A gazdasági erő meghatározásakor mind a jogászok, mind pedig a közgazdászok „bár különböző eszközökkel”, de ugyanarra a következtetésre jutnak. Valójában mindannyian arra a következtetésre jutnak, hogy a jövedelemadó alapját a legalapvetőbb létfenntartási szükségletek költségeire tekintettel kell csökkenteni.²⁸

Nem található általános konszenzus a létminimum vagy más adóztatási feltételek meghatározásában.²⁹ Sem a belső nemzeti, sem a nemzetközi jog nem érlelte ki az adójog általánosan elfogadott korlátait. A nemzetállamok – és még az Európai Unió államai is – ezt példázzák, amikor a közvetlen adóknál elutasítanak minden olyan kezdeményezést, amely korlátozhatná az adóztatási autonómiájukat. Némi előrelépés a közvetett adók harmonizációjában,³⁰ az adóigazgatásban és a vámjogban érzékelhető. Előrelépést az emberi jogok új generációjának, a szociális jogoknak az érvényesülése jelenthetne, de sajnos éppen a magyar Alkotmánybíróság ítélete mutatta meg,³¹ hogy ezek konzekvenciáit (lásd lakhatáshoz való jog, munkanélküli segélyhez való jog³²) elutasíthatják

²⁷ Olivera Lončarić-Horvat: Pravedna i socijalna porezna država? [Fair tax and social state?] In Olivera Lončarić-Horvat (ur.): Znanstveni skup Uloga države u socio-ekonomskom razvoju nacionalnog gospodarstva, Zbornik radova u povodu 80. godišnjice života prof. emeritusa Božidara Jelčića. Visoka poslovna škola Libertas Zagreb, Zagreb 2010. 192. o.

²⁸ Lončarić-Horvat: i.m. 189. o.

²⁹ vö. Ercsey Zsombor: Tax Exemption for Subsistence Level. *Collega* 2007. 2-3. sz. 277-280. o.

³⁰ vö. Ercsey Zsombor: Some Major Issues of Value Added Tax. In Ádám Antal (szerk.): PhD tanulmányok 9. PTE ÁJK Doktori Iskolája, Pécs 2010. 209-226. o.

³¹ A német 1997-es adóreformot meghatározó, igazságosságához kapcsolódó szövetségi gyakorlatok elemzését lásd részletesen Núria Bosch – José M. Durán (eds.): *Fiscal Federalism and Political Decentralization*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2008. 137-145. o.

³² vö. Rob Vosslamber: How Much? Taxation on New Zealanders' Employment Income 1893-1984. *New Zealand Journal of Taxation Law and Policy* (2009) No. 12. 302. o.

az államok arra hivatkozva, hogy alkalmazásuk társadalmilag túl költséges lenne. Takács Péter mutatott rá arra, hogy a magyar Alkotmánybíróság úgynevezett konzekvencialista gyakorlata elutasítja a kezdeményezéseket csupán azért, mert túl drága.³³

Az adózás igazságossága vizsgálható abból a nézőpontból is, hogy az adózás mint kulturális jelenség mennyire volt képes egységes nemzetek által elismert alapelveket kidolgozni.

A kulturális relativizmus elvének megfelelően megfogalmazható³⁴ egy állítás, mely szerint az emberi jogok egy adott kultúra termékei, és az ezzel kapcsolatos kijelentések igazsága az ebben elfogadott értékeken alapul. „Ezek az értékek és a velük kapcsolatban álló érdekek meghatározzák az emberek társadalmi együttélésének módját, ami bizonyos szabályok elfogadásában,³⁵ ennek keretében meghatározott igények elismeréséhez vezet.”³⁶ E gondolatrendszerbe az adójog is beilleszthető és vizsgálható. Ebben a megközelítésben tehát az adózás igazságossága úgy határozható meg, mint az adott társadalom kulturális értékrendszeréből következő adottság. Ez azt jelenti, hogy a kérdést csak az adott társadalmi helyzetben érdemes vizsgálni és nem egy „elméleti állam” viszonyai között. Az adózás igazságossága tehát társadalmi és kulturális termék, amely a létező viszonyok eredményeként jött létre, s amely csak a társadalomban aktuálisan érvényesülő egyéb jogok és lehetőségek tükrében elemezhető. Eszerint amennyiben elfogadja a társadalom, hogy az adóztatás határait a kormány autonóm módon határozhatja meg az igazságosság fogalma is csak e kiszolgáltatott relációban érvényesülhet. Az adójogi igazságosság érvényesülésének és fejlődésének egyik záloga, az emberi jogok 2., 3. generációjának (szociális, gazdasági jogok) az adóztatásra való kiterjesztése, illetve konzekvenciáinak levonása lehetne.

³³ Takács Péter: Emberi jogok. Jogbölcseleti előadások. Miskolc 1998. 234. o.

³⁴ Lásd M. Herskovits: Cultural Relativism International Law. Random House, New York 1972. p. 198.

³⁵ Czirják László – Budai Judit – Hanák András – Hardi Péter – Kazár Péter – Kecskés András: Felelős vállalatirányítási és üzleti etikai szótár/Glossary of Corporate Governance and Business Integrity Terms. American Chamber of Commerce in Hungary, 2011. 30. o.

³⁶ Takács: Emberi jogok. 232. o.

A másik eszköz az optimális adórendszer meghatározása és nemzetközi adózási standard kidolgozása lehetne.³⁷ Már a század elején megindultak azok a kutatások, amelyek az adóztatást a lehetséges és optimális adóterhelést és adóstruktúrát vizsgálták. Az optimális adórendszer keresése az igazságos adóztatás minimumaként és a kormányzatok kötelező feladataként³⁸ is felfogható.

Az egészséges adórendszer meghatározásának első lépéseként 1915-ben Watkins felvetette a „Capacity factor”-hatékonysági index alkalmazásának szükségességét.³⁹ Ebben azt javasolta, hogy az aktuális adóeredményt – bevételt – vessék össze a társadalomban elméletileg lehetséges legjobb gyakorlatból származó eredménnyel. Wesley Mitchel 1937-ben az USA-ban, Ackermann 1923-1926-ban Svédországban ez alapján vizsgálta az adórendszer teljesítményét. Ők és más szakértők, úgy mint Bird, Carragata, hazánkban pedig Földes Gábor és László Csaba összefüggést határoztak meg a GDP redisztribúciójának szintje és az adórendszer hatékonysága között. A redisztribúció szintje azonban azt nem árulja el, hogy a különböző adófajták hogyan és milyen arányban teljesülnek, és hogy alakul az adózók és foglalkozási rétegek vertikális és horizontális adóteher elosztása.

P. Bejaković szerint az adórendszer egyszerű előrelátható és kevésbé változó kell, hogy legyen. A Horvát Köztársaságban a politikusok az adóváltozásokat előszeretettel magyarázzák az igazságosság adórendszerbe épített elemeivel.

A jövedelemadó az egyik olyan alapvető adófajta, amely viszonylag könnyen alakítható a polgárok gazdasági erejéhez, így a gazdagabbak viszonylagosan többet, a szegényebbek pedig kevesebb adót fizetnek. Ennek megfelelően ez az adónem alkalmas arra, hogy a jövedelmek igazságos elosztását elősegítse. A jövedelemadó így rendelkezik a progresszivitás jellegzetességeivel. A jövedelemadóval a fogyasztási adó (ÁFA és jövedéki adó) által létrehozott a szegényebbeket jobban terhelő „igazságtalanságot” próbálják orvosolni. A jövedelemadó

³⁷ vö. Mogens Lyketoft: The Danish Model. A European success story. Internationale Politikanalyse (2009) No. 12. 8. o.

³⁸ Magyarországon legutóbb a Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program tűzte napirendre az állami feladatok átfogó felülvizsgálatát. Lásd erről bővebben Bencsik András: Fejezetek a fogyasztóvédelmi (köz)jog hazai történetéből. JURA 2011. 2. sz. 162. o.

³⁹ Carragata: i.m. 13. o.

továbbá automatikusan igazítható bármely állam adott gazdasági helyzetéhez is a jövedelemadó flexibilitásából következően.⁴⁰

Ha a magyar adórendszert vizsgáljuk, itt is megétesztő lehet az adóterhelés átlaga, és az államháztartás redisztribúciós szintje, hiszen ez elfedi az SZJA olykor 40% fölötti, az ÁFA általános kulcsának 27%-os és a TAO 10%-a közötti különbségét. Ugyanúgy eltakarja a vállalkozók és az alkalmazottak közötti adózási különbségeket. László Csaba mutatta ki, hogy tradicionálisan az állam funkciójáról vallott nézőpont alapján a redisztribúció szintje az angolszász országokban 30-35 % között, míg a skandinávoknál 50% fölött alakul. De ez keveset árul el az adórendszer igazságosságáról. A skandináv államoknál ugyanis hagyományosan fejlett jóléti-szociális transzferek kiegyensúlyozzák a magas elvonási szintet. Ami a közvetlen adóterhelés és az igazságosság viszonyát illeti – eltekintve a foglalkozási, adóforrás szerinti és egyéb különbségektől – makroszinten vizsgálva megállapítható, hogy az alacsony GDP-jű államokban általában nagyobb a relatív adóterhelés. Ennek az oka, hogy az állam forrásigénye, szolgáltatásai magasabbak, mint azt a GDP volumene megengedné. Az állami szolgáltatásoknál az egyének a gazdag államok szolgáltatási rendszereihez viszonyítanak, aminek a megteremtéséhez a forrást az alacsonyabb adóbázisról – tehát a szegényebb polgárokat és társaságokat jobban megterhelve – kell begyűjteni. Ez magyarázhatja azt a tényt, hogy a kelet-európai régió SZJA rendszereiből szinte kivétel nélkül hiányzik az adómentes sáv.⁴¹ Az ilyen adóteher viszont eredőjévé válik az adókijátszásnak és a túladóztatásnak. Ennek az lesz a következménye, hogy az adórendszer olyan problémák kiküszöbölésére kényszerül, amelyek nem lennének, ha az adóztatás szintjének csökkentésével több jövedelem maradna az adózóknál. A legalapvetőbb elvárás tehát az adójogalkotással szemben az, hogy szorítkozzon a legszükségesebb elvonásokra, és politikáját ne a rövid távú érdekek alakítsák.

Az igazságosság fogalmát annak elvont természetéből adódóan nehéz megfogalmazni. A történelem megmutatta számunkra, hogy az idő múlásával az igazságosság tartalma jelentősen változik, és minden történelmi periódusnak meg van a saját igazság képe. Így nincs egyértelmű válaszunk arra a kérdésre, hogy egy adó igazságos vagy

⁴⁰ Lončarić-Horvat: i.m. 295. o.

⁴¹ Meeting Tax Obligations in Central and Eastern Europe Deloitte Touche IBFD 1994. 17-23. o.

igazságtalan, mert az csak néhány általánosan elfogadott elv alapján lenne eldönthető. A gyakorlati szakemberek azonban, függetlenül attól, hogy jogászok vagy közgazdászok, nem társítanak az igazságosság fogalomköréhez semmilyen speciális jelentést. Minden olyan adót igazságosnak tekintenek, amely eléri a kívánt és várt gazdasági hatást.⁴² Azonban a pénzügyi tudományok képviselői, jogászok és közgazdászok egyaránt egyetértenek abban, hogy az igazságosság alapelve a progresszív adókulcsok bevezetésével megvalósítható a jövedelemadóztatás gyakorlatában.

Az adóigazságosságról szóló kortárs tézisek azt mutatják, hogy e témák iránt csökken a közérdeklődés. Az adóigazság klasszikus értelmezése az adóterhek elosztásáról az adóbevételek elosztására módosult. Érthető az igazságosság elve iránti érdeklődés csökkenése mivel a polgárok nem érzékelik egyértelműen az adórendszert, az adófizetés elvontabbá válik, és a közösségi fogyasztással (a bevételek elköltésével) kapcsolatos tudatosság a közérdek egyre fontosabb kérdésévé válik.

Az igazságosság kérdésköre nem kapcsolódik egyetlen olyan különleges strukturális elvhez sem, amely csak az adókra vonatkozik. Az adóztatás első és legfontosabb célja, amelyet az adók tényleges megfizetésével valósít meg, a közkiadások pénzügyi fedezetének biztosítása. Gyakran kiemelik azonban, hogy ennek a fiskális célnak a helyét egy másik hasonlóan fontos cél kell, hogy átvegye: az adóterhek igazságos elosztása.⁴³

Kiemelendő, hogy nincs optimális igazságosság, és a társadalmakban eltérő az igazságosság értelmezése. Az adóztatás erkölcsi megközelítése azonban az államra és az adózóra egyaránt alkalmazandó. Ez azt jelenti, hogy az adóterhek igazságos elosztásának kidolgozása minden állam kötelezettsége, azaz az adóalanyok a gazdasági erejüknek megfelelően fizessenek adót és az állam ésszerűen költse el az összegyűjtött forrásokat. Másfelől, minden adózó kötelessége, hogy a gazdasági képességeinek megfelelően és igazságos összegben járuljon hozzá a közterhekhez.

Nem azt jelenti az igazságosság, hogy a gazdagoktól jövedelmeket vonjanak el a szegények részére, hanem hogy ne teremtsen újabb társadalmi problémákat, egyenlőtlenségeket. Az igazságosság és méltányosság tehát legalább annyit jelent, hogy a kormányzat

⁴² Lončarić-Horvat: i.m. 182. o.

⁴³ vö. Lončarić-Horvat: i.m. 187. o.

önmérséklettel és a szükséges minimumra szorítkozva állapítja meg az adókat, és a társadalom rétegeire igazságosan osztja el, és azokat etikusan az államháztartás alapelveit érvényesítve, átláthatóan és hatékonyan használja fel.⁴⁴ Ez felelne meg az igazságosság-helyesség értéktelített fogalmának.

⁴⁴ Vö. Richard E. Wagner: *Fiscal Sociology and the Theory of Public Finance*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2007. 200. o.

Ercsey Zsombor*
Emina Jerković**

Személyi jövedelemadó: az igazságosságra vonatkozó rendelkezések

I. Bevezetés

Azt, hogy egy adott ország adórendszere igazságos illetve hatékony, alapvetően az arányosság, a progresszió és a fiskális kedvezményezés általánosan elfogadott elveinek érvényesülésétől függ.¹ A fizetőképesség elvéből következően a magasabb bevételt realizáló adóalanyokra magasabb adót vetnek ki, és az ugyanazon jövedelemszintű adózók ugyanakkora összeget kötelesek fizetni.

II. A jövedelem fogalma, típusai

1. A magyar megközelítés

A jövedelmek, illetve jövedelemtípusok közötti differenciálást, éles elkülönítést már a jövedelem jogalkotó által meghatározott fogalma² is egyértelművé teszi. Az Szja törvény a jövedelmek két nagy típusát különíti el: az összevonandó jövedelmeket – amelyek együttesen képezik az összevont adóalapot –, valamint a különadózó jövedelmeket. Az első csoportba az önálló tevékenységből származó, a nem önálló tevékenységből származó és az egyéb jövedelmek tartoznak, míg a második kategóriába a különböző tőkejövedelmeket, ingó és ingatlan átruházásából származó jövedelmeket, befektetésből származó jövedelmeket, a béren kívüli juttatásokat és a béren kívülinek nem minősülő egyéb juttatásokat sorolják.

* Dr. Ercsey Zsombor, tanársegéd, Pénzügyi Jogi Tanszék, Pécs, ercsey.zsombor@ajk.pte.hu; az I., II.1., II.3., III.1., III.3., IV.1., IV.3., V. fejezetek szerzője

** Emina Jerković, mag.iur., tanársegéd, Pénzügyi Jogi és Pénzügyi Tudományi Tanszék, Eszék, ekonjic@pravos.hr; a II.2., III.2., IV.2. fejezetek szerzője

¹ Deák Dániel: Igazságos-e a magyar adórendszer? (Egy törvényhozási csapdahelyzet elemzése). Jogtudományi Közlöny 1997. 7-8. sz. 317. o.

² Az Szja tv. a jövedelem fogalmát a bevételből kiindulva, hármas megközelítésben határozza meg. A jogszabály 4. § (1) bekezdése alapján a jövedelem a magánszemély által más személytől megszerzett bevétel egésze, vagy a bevételnek a törvény szerint elismert költséggel, igazolás nélkül elismert költséggel, vagy általában meghatározott költséggel csökkentett része, vagy a bevétel törvényben meghatározott hányada, kivéve, ha a bevételt a jövedelem kiszámításánál nem kell figyelembe venni.

Eszerint ugyanis vannak olyan jövedelmek, amelyek nem a bevétel egészével egyeznek meg, hanem bizonyos kiadások levonásba helyezhetők.³ Ennek megfelelően e jövedelemtípusoknál az adó alapja csökkenthető a bevételszerző tevékenységgel szoros összefüggésben felmerült és igazolt, vagy akár átalányban meghatározott költségekkel.⁴ Más esetekben a bevétel meghatározott hányadát kell csak jövedelemnek tekinteni, így az adóalap általánosan kisebb, mint a bevétel. Ilyen konstrukció figyelhető meg például a különadózó jövedelmek közül az ingatlan átruházásából származó jövedelem esetén, amelynél a megszerzés és az értékesítés között eltelt évek számához igazodó adóalap-csökkentési konstrukcióval határozza meg a jogalkotó a számításba veendő és adóalapot képező jövedelem nagyságát.⁵ Ez teljesen ellentétes a horizontális méltányossággal, amely szerint az azonos jövedelmű adóalanyokat⁶ és az összes jövedelemforrást is egyenlően kell kezelni, tehát a munkajövedelmeket és az egyéb jövedelmeket – a magyar Szja rendszerbeli megfelelőekkel az összevonandó és a különadózó jövedelmeket – azonos mértékben és módon kell adóztatni. Kiemelendő azonban, hogy számos kortárs angolszász szerző véli úgy, hogy a személyi jövedelemadó természetéből adódóan alapvetően különbséget tesz az adófizetők között.⁷ Ezzel a megfontolással némiképp ellentétes a jogi értelemben vett kettős adóztatást is figyelembe vevő álláspont: az egyszer, például munkabéreként már megadóztatott jövedelem által termelt tőkejövedelem ugyanolyan megadóztatása nemcsak méltánytalan, de nagy

³ A magyar személyi jövedelemadó rendszere tradicionálisan elkülöníti az összevonandó és a különadózó jövedelmeket. E jövedelemtípusok és ezek fajtái a jövedelem definíciójában rögzített három csoport alapján is elkülöníthető.

⁴ Bármely költség csak egyszeresen, egy alkalommal és – bizonyos kivételekkel – legfeljebb a bevétel mértékéig vehető figyelembe. Igazolás nélkül elismert költség a ténylegesen felmerült és igazolt kiadás érvényesítése helyett jogszabályban meghatározott mértékig számolható el azzal, hogy ezt a költséget ilyen esetben teljes egészében elszámoltnak kell tekinteni. Átalányban vagy a bevétel hányadaként meghatározott jövedelem/költség esetén a bevétel más költséggel nem csökkenthető.

⁵ Szja tv. 62. § (4) és (6) bek.

⁶ Vö. Tóth István György: Gyermek és eltartottak figyelembevétel a jövedelemadóztatásban. In Semjén András (szerk): Adózás, adórendszerek, adóreformok. MTA Szociológiai Intézet, Szociálpolitikai Értesítő – Különszám, Budapest 1993. 1-2. 264. o.

⁷ Vö. Rob Vosslander: How Much? Taxation on New Zealanders' Employment Income 1893-1984, New Zealand. Journal of Taxation Law and Policy 2009. 12. sz. 302. o.

valószínűséggel gazdaságilag káros is lenne. A magyar személyi jövedelemadó – ebből is láthatóan – a fizetőképesség elve alapján működve az azonos fizetési képességű adóalanyokat azonos, a magasabb jövedelmű adóalanyokat pedig magasabb összegek fizetésére kötelezi.

2. A horvát szabályozás

Kézenfekvő, hogy az adóztatás egyik legfontosabb eleme a munkajövedelmek adóztatása, amelyek egyéb jövedelemfajtaikat is magukba foglalnak, és választ adnak arra is, hogy a jövedelem mely részét költik el, és mely részét takarítják meg.

A Horvát Köztársaságban az adóköteles jövedelmek hat típusát különböztetik meg:

- nem önálló tevékenységből származó jövedelem;
- önálló tevékenységből származó jövedelem;
- vagyonból és vagyoni jogokból származó jövedelem;
- tőkéből származó jövedelem;
- biztosításból származó jövedelem;
- egyéb jövedelem.

A nem önálló tevékenységből származó jövedelem adója az egész adórendszerben jelentős hányadot képvisel a vizsgált évtől függően ez a hányad a 80%-ot is meghaladhatja, ez pedig nem meglepő tekintettel arra, hogy az adózók túlnyomó többsége munkavállaló. A nem önálló tevékenység alapvetően a munkáltató és a munkavállaló közötti függő viszonyt fejezi ki, amelyben a munkavállaló a munkáltató utasításai alapján köteles feladatait teljesíteni. A nyugdíjasok a munkavállalókhöz hasonlóan adóznak. A munkaviszonyból származó jövedelem az adott adóévben e tevékenységből szerzett bevétel költségekkel csökkentett része, így tehát az ezzel összefüggésben felmerült költségek levonhatók. A jelen tanulmányban a két legfontosabb jövedelemfajta vizsgálatát részletesen: a nem önálló tevékenységből származó jövedelmet és az önálló tevékenységből származó jövedelmet.

a) A nem önálló tevékenységből származó bevételek

A nem önálló tevékenységből származó bevételek a következők:

- munkabér;
- nyugdíjak;
- egyéni elbírálás alapján juttatott bevételek, támogatás, jutalom, és más olyan vagyoni érték, amelyet a munkáltató fizet ki, vagy

- amelyet a munkavállaló a munkaszerződésben meghatározott összegben felül megszerez;
- a munkáltatón kívüli harmadik személy által a munkavállaló részére juttatott fizetés;
 - biztosításból származó jövedelem, amelyet a munkáltatók a munkavállalóik részére az életbiztosítással, a kiegészítő és magán egészségbiztosítással, a kötelezően előírtan felüli önkéntes nyugdíjpénztári befizetésekkel, valamint vagyonszerzésből származó jövedelemmel összefüggésben fizetnek ki;
 - minden más vagyoni érték, amelyet a munkáltató a munkavállalónak a munkaszerződés vagy bármely, más a munkaviszonyt szabályozó normák alapján végzett tevékenységeiért juttat;
 - vállalkozási bér, amely a társasági adó megállapítása során költségnek minősül;
 - a természetes személyek munkabére, akik a Horvát Köztársaságban belföldi gazdasági társaságnak dolgoznak külföldi munkáltató megbízásából;
 - a központi, valamint a helyi és regionális közszolgáltatásban feladatot ellátók bére;
 - azon személyek bére, akik a külön jogszabály rendelkezésének megfelelően a Honvédő Háború hadirokkantjainak segédkeznek.

b) Önálló tevékenységből származó jövedelem

Az alábbiak minősülnek önálló tevékenységből származó jövedelemnek:

- Kereskedelemről és kereskedelmi jellegű szolgáltatásokról származó jövedelem.
- A szabad foglalkozásból származó jövedelem, így:
- a szabad foglalkozású egészségügyi dolgozók, állatorvosok, ügyvédek, közjegyzők, mérnökök, könyvvizsgálók, csődbiztosok, építészek, adótanácsadók, tolmácsok, fordítók, idegenforgalmi munkavállalók stb.;
- szabad foglalkozású tudósok, feltalálók, írók stb.;
- szabad foglalkozású oktatók, pedagógusok stb.;
- szabad foglalkozású újságírók, művészek és sportolók.
- Mezőgazdasági, halászati és erdészeti tevékenységből származó jövedelem.
- Egyéb önálló, az adózó főtevékenységén kívüli jövedelemszerzési céllal alkalomszerűen végzett tevékenységből származó jövedelem.

Az alapvető szabályt a 26. § rögzíti, amelynek alapján a fent említett adózók kérelmükre társasági adót fizethetnek személyi jövedelemadó helyett.

3. Összehasonlító észrevételek

Ahogy ez a fenti csoportosításból is látszik, a magyar rendszer éles különbségeket tesz különböző jövedelemfajták között. Ilyen jelentős eltérő szabályozási elemek nem szerepelnek a horvát joganyagban, amelyben a személyi jövedelemadó által szabályozott bevételek egységes elbírálás alá tartoznak. A horvát rendszer e tulajdonsága a laikusok számára is átláthatóbbá teszi a szabályozást. Ezzel együtt a horvát jogszabályok is meghatároznak fontos eltéréseket, amelyek a tekintetben részben hasonlítanak magyar szabályokhoz, hogy a különböző jövedelmeket különböző kategóriákba sorolják. Az alapvető különbség, hogy bár a két rendszer ezeket a jövedelemfajtákat forrásuk és a kapcsolódó tevékenységek szempontjából azonos módon kezeli, Horvátországban e jövedelmek az összevont adóalapot képezik, míg Magyarországon külön szabályok vonatkoznak többek között a vagyontárgyak átruházásából és a befektetésekből származó jövedelmekre. Ez azt jelenti, hogy annak ellenére, hogy a bevételtípusok rendkívül hasonlóak, ezeket a két rendszer eltérően kezeli.

Lényeges különbség, hogy a magyar összevont adóalapot főszabály szerint nem csökkenthető az önálló tevékenységből származó bevétel megszerzése érdekében felmerülő költségekkel, míg Horvátországban az önálló tevékenységek után számított adó meghatározásakor levonásba helyezhetőek a tárgyév kiadásai, továbbá meghatározott biztosítási díjak (belföldön biztosítottak életbiztosítása, magán életbiztosítás, önkéntes élet- és magánbiztosítás, legfeljebb évi 6.000 HRK összegig, amennyiben a befizetett biztosítási díjak nem csökkentik az egyéb forrásból származó jövedelmeket). Az a magyar adózó, aki önálló tevékenységet végez, az Szja törvény rendelkezéseinek megfelelően teljesíti adókötelezettségét – egyetlen kiemelendő kivétel az egyéni vállalkozó, aki az önállóan végzett tevékenysége után választása alapján és a jogszabályi feltételeknek való maradéktalan megfeleléssel egyszerűsített vállalkozói adót fizethet –, az ilyen tevékenységeket végzők Horvátországban viszont a személyi jövedelemadó helyett általánosan választhatják a társasági adó megfizetését.

A magyar különadózó jövedelmek a kiadások levonásba helyezhetőségét tekintve az egyéb, ún. második jövedelem horvát

megoldáshoz hasonlíthatóak, azonban az utóbbi kategóriába olyan tevékenységek tartoznak elsősorban, amelyek a magyar rendszerben az önálló tevékenységből származó jövedelmek részét képezik (például országgyűlési képviselők bevételei), vagy éppen nem önálló tevékenységnek számítanak (például gazdasági társaságok felügyelő és irányító bizottsága tagjainak tevékenysége).

III. Adókulcsok

1. A magyar megoldás

A társadalmi igazságosság részeként az adórendszernek, és így az egyes adónemeknek is igazságosnak kell lenniük. A személyi jövedelemadó vonatkozásában ez azt is jelenti,⁸ hogy mindenkinek jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően kell hozzájárulnia a közterhekhez, az állami költségekhez.⁹

A progresszív jövedelemadó elméleti alapja, hogy „emelkedő jövedelemhez csökkenő határhasznok tartoznak”.¹⁰ A progresszivitás – amely könnyen belátható módon inkább a közepes jövedelemszintű adóalanyok számára kedvező – sokak szerint azonban növeli a méltányosságot,¹¹ de kétségtelen, hogy a nagyobb jövedelemmel rendelkezőktől jövedelmük nagyobb részét vonja el. Ez azonban megvalósítható egy lineáris rendszerben megfelelően kialakított adókedvezmény-rendszerrel is.

A progresszív jövedelemadó teljesítményt visszatartó negatív hatásának felismerése vezetett az adókulcsok csökkentésének és egységesítésének gyakorlatához: a viszonylag alacsony és közel arányos jövedelemadózáshoz, amelynek egyik legversenyképesebb megvalósulási formája az egykulcsos adónemek alkalmazása.

⁸ Lásd a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1. § (2) bekezdését, amely kimondja, hogy a törvény célja az arányosság és a méltányosság elvének érvényesítésével az állami feladatok ellátásához szükséges adóbevétel biztosítása, kivételesen egyes társadalmi, gazdasági célok megvalósulásának elősegítése.

⁹ Richard A. Musgrave – Peggy B. Musgrave: *Public Finance in Theory and in Practice*. McGraw-Hill Book Company, New York 1989. 227. o.

¹⁰ Erich Streissler: *Gazdaságelméleti kétségek a progresszív jövedelemadó ésszerűségét illetően*. Közgazdasági Szemle 1990. 1. sz. 79. o.

¹¹ vö. Christopher Heady: *The Conflict Between Equity and Efficiency in Designing Personal Income Tax Systems*. In *The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies*. OECD, Párizs 1991. 87-96. o.

A sávosan progresszív személyi jövedelemadó korábbi szabályozása – a kritikák szerint – gátolta a jövedelmek felhalmozódását, a vagyongyarapodást és a gazdagodás folyamatát. Ez azt eredményezte, hogy a vagyongyarapodás pont a tehetősebb, nagyobb jövedelemmel rendelkező rétegektől nagyobb elvonási szintet jelent. Ez a társadalmi igazságosság¹² kérdését is felvetette a magasabb jövedelmet realizáló rétegeknél: úgy vélekedhettek, hogy nagyobb szerepet vállalnak a társadalom építésében és finanszírozásában, hiszen nemcsak nominálisan, de arányaiban is nagyobb részt vállaltak így a közbevételek biztosításában. Az arányaiban is magasabb adófizetési kötelezettségükön kívül azonban szűkebb körben vehettek igénybe kedvezményeket, és az állami transferekből, illetve támogatásokból sem részesültek olyan mértékben, mint az alacsonyabb jövedelmű adóalanyok,¹³ ennek megfelelően őket jobban terhelte az állami költségek arányos része.¹⁴

Magyarország korábban sávosan progresszív rendszert használt, és 2011. január 1. napjával tért át a 16%-os, egykulcsos személyi jövedelemadó alkalmazására főként az igazságosabb rendszer megteremtése és a foglalkoztatás növelése érdekében.¹⁵ A bevezetett egykulcsos rendszerrel kapcsolatban alapvető kritika, hogy a társadalom jobban kereső rétegeinek jelent előnyt. Tekintettel arra, hogy a korábbi, 17 százalékos alsó kulcshoz képest a jelenlegi adómérték nem jelent érzékelhető csökkenést, sőt, az adóalap-kiegészítéssel még jelentősebbé is vált az alacsony jövedelmet realizálók adóterhe, azonban a 16%-os adókulcs a korábbi felső, 32 százalékos adómértékhez képest jelentős módosulás, ez a megállapítás helyénvalónak mutatkozik. Államháztartási oldalon ez a jelentős csökkenés szignifikáns mértékű adóbevétel-kiesést jelentett, azonban ezt nem ellensúlyozták a

¹² Kecskés András: Felelős trásaságirányítás (Corporate Governance). HVG Orac, Budapest 2011. 44. o.

¹³ A korábbi magyar Alkotmány állami feladatként fogalmazta meg a rászorulókra irányuló védelmi jellegű gondoskodást. Lásd Bencsik András: A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozásáról – az új Alaptörvény tükrében. In Drinóczi Tímea (szerk.): Magyarország új alkotmányossága. PTE ÁJK, Pécs 2011. 36. o.

¹⁴ Ahogy Szilovics Csaba mutatott rá: „az állam van a polgárokért és nem fordítva, és ennek megfelelően kell cselekedni, és a jogi struktúrát kialakítani”. Vö. Szilovics Csaba: Csalás és jogkövetés az adójogban. Gondolat Kiadó, Budapest 2003. 191. o.

¹⁵ Statement by Willy Kiekens, Executive Director for Hungary and Szilard Benk, Senior Advisor to the Executive Director January 18, 2012. 3-4. o. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1213.pdf> (2012.02.25.)

kedvezmények csökkentésével – sőt, mint azt a jelen tanulmányban részletesen kifejtettük, még ezek szélesítésére is sor került, bár a létfenntartáshoz kapcsolódó kedvezményeket eltörölték, és az adózók minden megkeresett forint után kötelesek adót fizetni.¹⁶

A fizetett magyar személyi jövedelemadó mértéke azonos gazdasági helyzetű adóalanyok esetén is jelentős eltéréseket mutat. Az összevonandó jövedelmek adóalapját adóalap-kiegészítéssel (az összevont adóalap 2 424 000 Ft-ot meghaladó részére 27 százalékos bruttó-sítással – vagy ahogy a köznyelvben mondják: szuperbruttó-sítással) kell meghatározni. Ennek megfelelően a tényleges adóterhelési szint az összevont adóalapba tartozó, önálló tevékenységből származó, nem önálló tevékenységből származó, valamint egyéb jövedelmek 2 424 000 Ft-ot meghaladó részére nézve 20,32 százalék. A különadózó jövedelmekre azonban ez az adóalapot növelő tétel nem alkalmazandó, így e jövedelemfajták esetén a ténylegesen számított adó a jövedelem 16 százaléka. A fentiek alapján a különbség nemcsak a kedvezmények igénybevétele, illetve a jelzett 4,32 százalékpontos eltérés, hanem adott esetben a kiadások levonásának lehetősége,¹⁷ illetve az egyéb járulékok különbözete miatt is fennáll: a jogalkotó az egyes jövedelemfajtákat eltérően adóztatja attól függően, hogy konkrétan milyen tevékenységből származnak, továbbá az adófizetőknek ezen felül eltérő lehetőségeik vannak az adóoptimalizálásra.

Az egykulcsos rendszerben így – ha nominálisan nem is – arányaiban ugyanúgy veszik ki a részüket a közteherviselésből a társadalom rétegei, tekintet nélkül jövedelmi viszonyaikra, illetve bevételeik nagyságára. Ez pedig kiegyensúlyozottabb és arányosabb közteherviselést eredményezhet ennek az adónemnek a vonatkozásában is: a magasabb jövedelmet realizálók abszolút értékben így is többet fizetnek, így még mindig jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően veszik ki a részüket a közteherviselésből.

A fentiekén túl a lineáris, jelesül egykulcsos adónem jobban ösztönzi a teljesítőképes adóalanyokat nagyobb jövedelem realizálására, ugyanis

¹⁶ IMF Survey online January 25, 2012
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/NEW012512A.htm>
(2012.01.30.)

¹⁷ Több országban még a nem önálló tevékenységből származó jövedelmek esetén is van helye költséglevonásnak. Belgiumban például egy sávosan progresszív átalányösszeggel csökkenthető a bevétel. Lásd bővebben O. Boeijen-Ostaszewska (szerk.): European Tax Handbook. IBFD, Amsterdam 2010, 127. o.

aki többet dolgozik, növeli a bevételét és magasabb adózás utáni eredményre tehet szert. Tehát hiába nagyobb a számított és fizetendő adójuk, arányaiban is magasabb összeget fordíthatnak szabad belátásuk szerinti kiadásaira.

A progresszív adóstruktúrában azonban az adóalany számára bizonyos energia-befektetések határhaszna már nem akkora, hogy érdemes legyen nagyobb bevételt realizálnia, tekintettel arra, hogy az elvonás arányaiban is nagyobb. Más szóval visszatartó hatása van a jövedelem megszerzést célzó tevékenységekre. Az adóalanyok például nem vállalnak még egy állást, vagy nem igyekeznek még egy ösztöndíjat¹⁸ vagy támogatást megpályázni akkor, ha ezáltal magasabb sávba kerülnek, és nagyobb adókulccsal adózva kisebb összeget vihetnek haza. A magasabb adókulcs ugyanis emeli a redisztribúció szintjét, de visszafogja a munkaerő-kifejtést. Ahogy John Stuart Mill¹⁹ rögzítette 1848-ban: a progresszív adó a magasabb jövedelmeket nagyobb mértékben adóztatja, így ténylegesen bünteti a keményebben dolgozó adóalanyokat.²⁰ Az adómérték ekként történő meghatározása és jogszabályba iktatása a régió országaiban a versenyképesség egyik meghatározó elemeként

¹⁸ 2011. január 1. napjával megszűnt az adóterhet nem viselő járandóság fogalma. Ez olyan, az összevont adóalapba tartozó, egyéb jövedelemtípus volt, amelyet – kategóriájából adódóan is – figyelembe kellett venni az összes jövedelem meghatározásánál, az adóalap és a számított adó meghatározásánál. Ennek megfelelően e tekintetben adóköteles jövedelemnek minősült, azzal a kedvezménnyel, hogy a rá eső adót nem kellett megfizetni – az Szja tv. 2010. december 31. napjáig hatályos szövegének 34. §-a szerint (amelyet 2011. január 1. napjától hatályon kívül helyezte 2010. évi CXXIII. törvény 32. § 14. pontja) ugyanis az adóterhet nem viselő járandóságok együttes összege alapján az adó mértékére vonatkozó rendelkezés szerint kiszámított összeg csökkentette a számított adót –, azonban a sávosan progresszív struktúrában magasabb sávba tolhatta az adóalany összes jövedelmét, így növelte adófizetési kötelezettségét is. A változással azonban a jövedelmek ténylegesen és teljes mértékben adómentessé váltak (kivéve a hallgatói munkadíjat, amely nem önálló tevékenységből származó jövedelemként az adóalany adóköteles jövedelme, az összevont adóalap része, és így adójóváírás, kedvezmények, valamint szolgálati idő szerzésére és társadalombiztosítási ellátások igénybevételére is feljogosítja az adóalanyt).

¹⁹ Kecskés András: John Austin gondolatai a jogról, a jogon kívüli tényezőkről és a szankciókról. In Gál István László (szerk.): Tanulmányok Dr. Földvári József professzor 80. születésnapja tiszteletére. PTE ÁJK, Pécs 2006. 114., 116. o. Továbbá Kecskés András: John Austin félig megélt élete és félig megírt jogbölcselete. Jogtudományi Közlöny 2007. 7-8. sz. 345-346. o.

²⁰ John Stuart Mill: Principles of Political Economy. Longmans, Green and Co., London 1848. 78. o.

jelent meg mai formájában, ezt követően általános tendenciává vált. Véleményem szerint ez is része annak az Ádám Antal által megfogalmazott és kimunkált egyetemesedési és egységesülési²¹ folyamatnak, amelyről szerző így nyilatkozik: a „fejlett országok bizonyos összehangolt gazdasági akciói, valamint néhány jelentős világméretű vagy regionális pénzgazdálkodási koncentráció koncepciózus ösztönző finansziális aktivitása elismerést érdemel”.²² A magyar adórendszert – így a személyi jövedelemadót is²³ – a progresszivitás és a bonyolultság jellemezte.²⁴ Az egykulcsos adórendszer bevezetésének előszele már a legfelsőbb sávok kulcsainak csökkentésére és az adóalap szélesítésére irányuló tendenciákkal egyértelműen kirajzolódott. A jogalkotó – megítélésem szerint – a kelet-közép-európai országok (például Szlovákia, Észtország, Lettország, Románia) példáját alapul véve úgy vélte, hogy egy szélesebb adóalap meghatározásával és alacsonyabb adókulcsokkal az adóztatás célja jobban elérhető: többen és szívesebben, pontosabban kisebb fájdalommal fizetnek adót, így nemcsak a közteherviselés alkotmányos,²⁵ valamint az Szja tv-ben rögzített alapelve²⁶ érvényesül lényegesen magasabb szinten, de az állami bevételek is jelentősen megnövekedhetnek.

A magyar kormány a jelen tanulmányban ismertetett jelentős kritikák ellenére is az egykulcsos adórendszer fenntartását tervezi, és annak érdekében, hogy egy stabil és kiszámítható rendszert valósítson meg, indokoltnak tartja, hogy ez a magyar Országgyűlés kétharmados többségéhez kötött maradjon. Álláspontjuk szerint az új szabályozás elérte a célját, magasabb költségvetési bevételt biztosított (a társadalombiztosítási járulékkal együtt 60 milliárd forint többletet),

²¹ vö. Ádám Antal: A posztmodernitás jogi sajátosságairól. Társadalmi Szemle 1996. 4. sz. 19. o.

²² Ádám Antal: Bölcsélet, vallás, állami egyházjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007. 79. o.

²³ Lásd bővebben Szilovics Csaba: Stability and Calculability Regarding the Taxation of Natural Persons in the Period of 1998-2005. In Jakab András – Takács Péter – Allan F. Tatham (eds.): The Transformation of the Hungarian Legal Order 1985-2005. Kluwer Law International, The Hague 2007. 169. o.

²⁴ vö. Ludwig van den Hauwe: German income tax policy between equity and efficiency. European Journal of Law & Economics 1998. 5. sz. 267-268. o.

²⁵ Lásd az 1949. évi XX. törvény 70/I. § (1) bekezdését.

²⁶ Lásd az Szja tv. 1. § (1) bekezdését.

ösztönözte a gazdasági növekedést és javított a foglalkoztatás helyzetén.²⁷

Az állami feladatok ellátása szempontjából²⁸ azonban egy progresszív adóstruktúra előnyösebb lehetne. Mind a parlamenti ellenzék, mind pedig a Nemzetközi Valutaalap előrejelzései azt mutatják, hogy a kormányzati elvárások ellenére középtávon is jelentős visszaesés várható.²⁹ Ez az érvelés helyénvalónak mutatkozik a személyi jövedelemadóból származó bevételi összegeket vizsgálva. A 2010. évi zárszámadásról szóló 2011. évi CXXXIII. törvény alapján személyi jövedelemadó befizetésekből 1 767 865 millió forint bevétel származott.³⁰ Összehasonlításképpen a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény³¹ 1 362 967 millió forint bevételi előiránnyal számol, amely a 2010-ben teljesítettnél jelentősen alacsonyabb, és a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény alapján a 2012-es előirányzat 1 574 300 forint.³²

Közpénzügyi szempontból további érv és cél volt, hogy a fogyasztási adókból az állam növekvő bevételt realizáljon, e cél azonban érdemben még nem látszik megvalósulni. 2010-ben az általános forgalmi adóból 2 313 582,1 millió forint, jövedéki adóból pedig 856 524 millió forint bevétel származott,³³ amely összegek 2011-ben nem emelkedtek jelentősen, amikor az ÁFA bevétel előirányzata 2 488 964,1 millió forint, a jövedéki adóbevétel előirányzata pedig 881 132,9 millió

²⁷ http://www.piacprofit.hu/kkv_cegblog/penz/marad_az_egykulcsos_szja.html (2012.04.12.)

²⁸ Megjegyezzük, hogy az államok feladatai azonban átalakulóban vannak. Lásd Bencsik András: Fejezetek a fogyasztóvédelmi (köz)jog hazai történetéből. JURA 2011. 2. sz. 161. o.

²⁹ IMF Country Report No. 12/13, p. 31. Interneten elérhető: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1213.pdf> (2012.03.10)

³⁰ Lásd a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2011. évi CXXXIII. törvény 1. sz. mellékletét.

³¹ Megjegyzendő, hogy még nem egyértelmű az, hogy a személyi jövedelemadó előirányzatából ténylegesen teljesített bevétel pontosan mennyi is lett, ezt majd az adott költségvetési évről szóló zárszámadás tartalmazza pontosan.

³² Lásd Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény 1. sz. mellékletét.

³³ Lásd a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2011. évi CXXXIII. törvény 1. sz. mellékletét.

forint.³⁴ Ezek a számok azt mutatják, hogy a magyar kormány által tett intézkedések az optimálisnál rosszabb gazdasági eredményre vezettek.³⁵

A kormányzati elképzelések és az ambiciózus központi költségvetés alapján azonban 2012-ben 2 722 000 millió forint bevételt várnak az általános forgalmi adóból és 913 850 millió forintot a jövedéki adóból,³⁶ amely összegek amennyiben ténylegesen teljesülnek a 2012. évben, az adórendszer átalakításának sikerességét támaszthatnák alá. Ebben a vonatkozásban ki kell emelnünk, hogy a fogyasztási adók 2012-ben emelkedtek, e módosulások közül pedig az általános ÁFA-kulcs 25%-ról 27%-ra történő emelése érinti leginkább az adózókat, amely megítélésem szerint a személyi jövedelemadóban végrehajtott kedvezményes módosítással együtt (az adóalap-kiegészítés szabályai alkalmazásának eltörlése az összevont adóalap 2 424 000 forintot meg nem haladó részére) az adórendszert igazságosabbá teheti.

Tény, hogy a személyi jövedelemadó kulcsának csökkentése – ahogy ez a legutóbbi tapasztalatokból is látható – nem eredményez komoly fogyasztásnövekedést (sem 2011-ben, amikor változatlan ÁFA kulcs mellett a gazdagabbak jelentősen több pénzt vihetek haza, mivel az adóterhek leginkább azok számára csökkentek, akik a legjobban kerestek,³⁷ sem 2012-ben, és a magasabb ÁFA kulcs alapján pedig főleg nem). A jövedelemtulajdonosok ugyanis a realizált többletjövedelmük egy részét ugyanis mindenképpen megtakarítják. Természetesen valószínűsíthetően többet költenek és fogyasztanak, azonban a náluk jelentkező többletet nem költik el teljes egészében.³⁸ A legutóbbi adatok azt mutatják, hogy a fogyasztás a várakozásokkal ellentétben jelentősen csökkent a 2012. év első negyedében, a GFK Hungária felmérése

³⁴ Lásd Magyarország 2011. évi központi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény 1. sz. mellékletét.

³⁵ Lásd az Nemzetközi Valutaalap 2012. január 25-i kimutatását interneten: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/NEW012512A.htm> (2012.01.30.)

³⁶ Lásd a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2011. évi CXXXIII. törvény 1. sz. mellékletét.

³⁷ Lásd az LMP költségvetési javaslatát: <http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2011/09/Az-LMP-2012.-%C3%A9vre-sz%C3%B3l%C3%B3-k%C3%B6lts%C3%A9gvet%C3%A9si-javaslat.pdf> (2012.03.04.) 17 o.

³⁸ Ahogy Dr. Surányi György fogalmazta meg a CIB Bank Zrt. központjában 2011. május 19-én 18.00 órakor tartott előadásában: „A gazdagok is egyszer vacsoráznak, ezért nem számít, hogy több pénzt hagyunk-e a zsebükben az adó levonása után, ha úgysem költik el.”

szerint a fogyasztási index radikálisan esett.³⁹ Ezekkel összhangban a 2011. január elsején bevezetett rendszer a megtakarítási kedv növekedését, valamint leginkább az alacsony kockázatú kis- és középértékű befektetéseket ösztönözte, de nem emelte érdemben a fogyasztás színvonalát.

A korábbi progresszív személyi jövedelemadó rendszeréhez képest ez a megoldás, nevezetesen az adókulcsok csökkentése és a versenyképes adóztatás⁴⁰ egyfelől összhangban áll a vonatkozó nemzetközi trendekkel, bár az egykulcsos adók bevezetése elsősorban a kelet-közép-európai államok sajátossága és ismeretlen a nyugati országokban.

A parlamenti ellenzék hangsúlyozza, hogy az egykulcsos jövedelemadó káros a költségvetési növekedésre, jelentős költségvetési deficitet eredményez, továbbá az alacsonyabb társadalmi rétegek milliói számára tette nehezebbé a megélhetést, valamint csökkentette a foglalkoztatás szintjét.⁴¹ Alapvetően ezt állapítja meg a Nemzetközi Valutaalap is, amely rögzíti, hogy a magyar rendszer növelte a bürokráciát és túlságosan terhelte a legelesettebbeket.⁴²

Fontos kiemelni azt a megoldást is, amelyet számos munkáltató alkalmazott az elmúlt időszakban: az alacsonyabb adóterhelési szint előnyeit kihasználva csökkentette a munkavállalóinak bruttó fizetését, a vállalkozás költségeinek egy részét spórolva meg ezzel. Ennek alkalmazásával a 2011. január 1-jétől életbe lépő módosítás nem az Szja alanyainak jelentett kedvezőbb helyzetet, hanem az ezt kihasználó vállalkozások, piaci szereplők részére teremt jobb lehetőségeket. Ilyenkor tehát nem a kiszolgáltatott munkavállaló élvezi a jogalkotó általi célkitűzésből fakadó előnyöket, hanem – a „közös megegyezéssel” módosított munkaszerződések miatt – pont a törvényi rendelkezéssel

³⁹ További részletekért lásd a legutóbbi GFK elemzést: http://www.gfk.hu/imperia/md/content/gfk_hungaria/pdf/press_2012/press_eng/press_2012_03_16_eng.pdf (2012.04.05.)

⁴⁰ Ezeket a kormányzati intézkedések megvalósítását már több éve számos piaci szereplő és elemző sürgeti. Lásd bővebben pl. Brother Layman: *Az offshore halála*. HVG Kiadó, Budapest 2010. 272-274. o.

⁴¹ További példákat lásd: <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=464441>, valamint

http://adozona.hu/szja_ekho_kulonado/LMP_tobbkulcsos_adora_van_szukseg_UPU_7YH (2012.04.10.)

⁴² Lásd az Nemzetközi Valutaalap 2012. január 25-i kimutatását interneten: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/NEW012512A.htm> (2012.01.30.)

kedvezményezni nem kívánt munkaadó élvezni annak hasznait. Természetesen még e megoldással is vitathatatlan az Szja csökkentésének pozitív gazdasági hatása, tekintettel arra is, hogy a foglalkoztatás növelése és így a munkanélküliség uniós átlag alá szorítására csak az adó- és járulékszintek csökkentésével képzelhető el.⁴³ E gyakorlati megvalósulás jól példázza az Európai Unióban alkalmazott két alternatívát: magas személyi jövedelemadó és alacsony járulékszint (lásd például dán modell), illetve alacsonyabb kulcsú személyi jövedelemadó a munkavállalóknak és jelentős mértékű járulékteher a munkáltatóknak (például Németország és Franciaország).⁴⁴

2. A horvát szabályozás

A legutóbbi jogszabály-változtatásokkal a jövedelemadózás rendszerében a jövedelemkategóriák száma négyről háromra csökkent. Így a jogalkotó automatikusan megváltoztatta a kapott jövedelmek utáni adózást, mely minden kivetett adónemmel és annak mértékével is összefügg. Ezzel a koncepcióval ellentétben, a horvát rendszerben megtalálható az egykulcsos adó is, amelynek esetében minden adózó a jövedelmi viszonyaira tekintet nélkül azonos mértékű adót fizet, ezt pedig sok szerző a társadalmilag legigazságosabbnak tartja.⁴⁵ Az adó alapját a munkavállaló jövedelemadó-köteles jövedelme és az önfoglalkoztatás jövedelme képezi, melyek három jövedelem kategóriára oszlanak fel. A személyi adókedvezmény kétszeresének megfelelő összegben felüli jövedelemre 12%-os adót kell fizetni (havi összeg: 3600 HRK, éves határ 43200 HRK alatt). 25%-os adó terheli az adóalapot a hatszoros személyi adókedvezmény és az adókedvezmény kétszeres összege közti különbözetét (havi alap 3600,01-10800 HRK

⁴³ Az euróözone átlagos munkanélküliségi rátája a 2010. decemberi felmérések szerint 10%, az uniós átlaga pedig 9,6% volt. Hazánkban ez a mutatószám 2009 december óta folyamatosan emelkedést mutatott, és a 2010. decemberi hivatalos kimutatás szerint 11,7 százalékponton kúszott fel. Lásd bővebben: Eurostat Newsrelease 2011. 18. sz.

⁴⁴ vö. Mogens Lykkesoft: The Danish Model. A European success story. Internationale Politikanalyse 2009. 12. sz. 5. o.

⁴⁵ Zrinka Perić: Osvrt na najnovije izmjene i dopune Zakona o porezu na dohodak: raspodjela poreznog tereta. In Olivera Lončarić-Horvat (ur): Znanstveni skup Uloga države u socio-ekonomskom razvoju nacionalnog gospodarstva, Zbornik radova u povodu 80. godišnjice života prof. emeritusa Božidara Jelčića. Visoka poslovna škola Libertas Zagreb, Zagreb 2010. 302. o.

éves alap: 43200,01-129600 HRK). A jövedelemadó mértéke 40% az adóalap személyi adókedvezmény hatszoros értékét meghaladó összegére (havi alapja a 10800 HRK feletti összeg, éves alapja: 129600 HRK feletti összeg). Ez lényegében azt jelenti, hogy az alapvető személyi kedvezmény igénybevételével csökkentett bruttó bér, mint adóztatandó jövedelem havi adózása a következően alakul: 3600 HRK-ig 12%-os adókulcs, 3600 és 10800 HRK között (tehát a további 3200 HRK összegre) 25%-os adókulcs, és 10800 HRK-s összegű jövedelem fölött 40%-os adókulcs terheli a jövedelmet.

3. Összehasonlító észrevételek

Alapvető kérdés, hogy a gazdaság szereplői hogyan reagálnak az adókra. A magas, valamint progresszív adók visszafogják a teljesítményt és nem sarkallnak annak növelésére.⁴⁶ A magas adókulcsok azon túl, hogy nem teszik vonzóvá az egyes tevékenységek végzését, az adókikerülés törvénytelen, valamint törvényes módját (a kikapukat, mint például a tartós befektetési számla,⁴⁷ a költség számlák elszámolása például egyéni vállalkozók esetén, vagy ingó-ingatlan értékesítésekor⁴⁸) vonzóvá teszik az adóalanyok számára. Az adóalany részéről ily módon megvalósuló adótervezés azonban álláspontom szerint nemcsak nem káros, hanem ennek széleskörű lehetősége kifejezetten elő is mozdíthatja az adójogi jogkövetést, tekintettel arra, hogy az adóalany boldogan fizet kevesebb adót. Úgy érezi ugyanis, hogy ezzel implicit módon újabb pénzösszeghez jutott, pontosabban több maradt a zsebében, ez pedig az államháztartás – a személyi jövedelemadó vonatkozásában a központi költségvetés, illetve végső felhasználását tekintve a települési önkormányzatok⁴⁹ – számára nagyobb bevételt eredményez, mintha a magas adóterhelési szintre tekintettel – akár valamely adócsalási technika alkalmazásával, például fekete vagy

⁴⁶ Erich Streissler: i.m. 79. o.

⁴⁷ Lásd Szja tv.67/B. §

⁴⁸ A hatályos törvény megtartotta az adóalany lehetőségét arra, hogy a bevételből három csoportban helyezze levonásba a kapcsolódó költségeket: a jövedelem összegét a megszerzésre fordított kiadások, az értéknövelő beruházások ráfordításai, és az átruházással kapcsolatos kiadások levonásával kell megállapítani.

⁴⁹ A Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. Törvény 38. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzatokat együttesen az állandó lakóhely szerint az adózók által 2009. évre bevallott személyi jövedelemadó 40%-a illeti meg, ennek a közigazgatási területére kimutatott összeg szerinti 8%-a illeti meg a települési önkormányzatot.

szürke foglalkoztatással – egyáltalán nem folya be bevétel, vagy akár az adóalap lenne lényegesen alacsonyabb a jövedelemelítékolás miatt.

A Szilovics Csaba által végzett kutatás⁵⁰ azt mutatja, hogy a magyar adófizetők egyértelműen ellenzik az adóemelést, mindenekelőtt az általános forgalmi adót és a személyi jövedelemadót illetően (a megkérdezettek mindössze 17%-a támogatná az Szja kulcsok emelését). A személyi jövedelemadó vonatkozásában az adózóknak szűkebb mozgásteret van az adótervezésre (a közszférában dolgozók adóelkerülési lehetőségei pedig az átlagosnál is szűkebbek), bár számos szerző ezzel ellentétes álláspontot képvisel.⁵¹

A magyar személyi jövedelemadó rendszere jogilag az egykulcsos adón alapul, azonban a jövedelmek a gyakorlatban kétféle adómértékkel terheltek. A Horvát Köztársaság progresszív személyi jövedelemadót használ három jövedelemkategóriával és három adókulccsal. A hatályos horvát rendelkezések hasonlóak a korábbi magyar szabályozáshoz,⁵² megjegyezve azt, hogy a horvát törvényhozó álláspontja szerint az adózás igazságossága jobban érvényesül, ha a magasabb jövedelműek nemcsak az adó mennyiségét tekintve, de arányosan is többet fizetnek. Ezt a megközelítést vonja kétségbe intézkedéseivel a jelenlegi magyar kormány, amelyet ezzel kapcsolatban élesen bírál a saját ellenzéke és a Nemzetközi Valutaalap is.

⁵⁰ Részletesebben lásd Szilovics Csaba: Adózási ismeretek és adózói vélemények Magyarországon (2002-2007). G & G Nyomda Kft., Pécs 2009.

⁵¹ Brother Layman szerint például „ma 10% az Szja ténylegesen fizetett mértéke”, és „a nagy személyes jövedelmek rég adómentesek az offshore vagy belföldi fiktív számlák révén, mivel vállalkozásaikból így veszik ki az egyébként Szja-köteles jövedelmet”. Layman: i.m. 331. o.

⁵² A személyi jövedelemadó korábbi szabályozása a progresszív adóztatást a következőképpen alkalmazta: az összevont adóalapot képező jövedelmek után fizetendő adó (számított adó), ha az összevont adóalap nem haladja meg az 5 millió forintot, az összevont adóalap 17 százaléka; ha az összevont adóalap meghaladja az 5 millió forintot, 850 ezer forint és az 5 millió forintot meghaladó rész 32 százaléka. Szja törvény 2010. december 31. napjáig hatályos 30.§-a.

IV. Kedvezmények, mentességek⁵³

1. Magyar helyzetkép

Bizonyos országok tekintetbe veszik az adóalany családjának összetételét a személyi jövedelemadók megállapításánál.⁵⁴ Ennek megfelelően a személyes adóztatáson kívül (amelynél az adóalanyok az egyes keresők) a fiskális szuverenitásból adódóan számos államban megtalálható az együttes adózás lehetősége is (az adóalany valamely családi egység), amely esetben a gyermekes családok személyi jövedelemadóztatása az országok többségében valamilyen kedvezménnyel történik: a jogalkotó tekintettel van a gyermekek eltartásának költségeire és a kapcsolódó nehézségekre, valamint a gyermekvállalás társadalmi előnyeire.⁵⁵

A gyermekes családok pénzügyi segélyezése ugyanis – bár a gyakorlatban eltérő megoldások léteznek és az egyes országok más-más politikát választanak – részben vagy egészben az adórendszeren

⁵³ A létminimum, illetve minimálbér adómentességéről részletesen lásd Ercsey Zsombor: Tax Exemption for the Minimum of Subsistence. In Ádám Antal (szerk.): PhD tanulmányok 6. PTE ÁJK Doktori Iskola, Pécs 2007. 169-184. o.

⁵⁴ Vannak, amelyek külön kezelik a gyermekeket és a házastársat (pl. Ausztria, ahol a házastársak és a gyermekek is külön-külön adóznak), más országok viszont összehozták a gyermekeket és a házastársakat. Franciaországban például – amely véleményem szerint az egyik legmarkánsabb példája a családi adóztatásnak – a személyi jövedelemadót a háztartás egészére vetik ki, nem pedig külön-külön az egyes házastársakra. Csak törvényben meghatározott kivételek esetén van lehetőség a házastárs adófizetőknek külön bevallást készíteni. (Lásd Ola van Boeijen-Ostaszewska (szerk.): i.m. 273. o.)

⁵⁵ A gyermekek számának növekedésével nő a kedvezmény Belgiumban, Görögországban és Olaszországban is. Ezzel ellentétes megoldás, hogy a gyermekek jövedelmeit részben vagy egészben hozzászámolják a szülők adóalapjához (lásd például Hollandia esetét: Henk Vording – Onno Ydema: The rise and fall of progressive income taxation in the Netherlands (1795-2001). British Tax Review 2007. 3. sz. 255-279. o. Az országok jelentős részében (például Belgium, Franciaország) a közös háztartásban élő eltartottakat családi állapotuk alapján is differenciálják: ha a kedvezményezett eltartott már házasságot kötött, kisebb adókedvezmény vehető igénybe utána, például az eltartott házastársak összehozták a jövedelemmaximuma a releváns az igénybevétel összehatárát tekintve (lényeges különbség, hogy ebben a vonatkozásban a magyar jogszabályok a cselekvőképesség megszerzésével rendezik a kérdést).

keresztül történik.⁵⁶ Megítélésem szerint a támogatás e módja fontos, de nem elégséges, tekintettel arra, hogy az adóalanyok nem azért vállalnak gyermeket, hogy nagyobb adókedvezményben részesülhessenek, és az adókedvezmények, illetve adóalap-kedvezmények nem serkentik a gyermekvállalási kedvet, bár hatékony eszközei a pénzügyi támogatásnak. Könnyen beláthatjuk, hogy általánosságban a társadalom alacsonyabb jövedelmű rétegei, illetve a munkanélküliek és inaktívak nem tudnak élni ezekkel a kedvezményekkel, mert jövedelmük nem éri el az adóköteles sávot sem, azaz a minimálbér körül mozog, illetve a létminimumot, társadalmi minimumot éppen eléri.

A magyar szabályozás is ilyen: a magasabb jövedelemmel rendelkezők több kedvezményt tudnak érvényesíteni és nagyobb előnyre szert téve még jobban ki tudják használni a jogszabályok által biztosított támogatási lehetőségeket. A hatályos magyar rendszer a „családi adózás” jelzőt kapta. A családi kedvezmények vonatkozásában ugyanis újat hoztak az Szja tv. új rendelkezései.⁵⁷ Megítélésem szerint pozitív jogalkotói kezdeményezés, hogy a családi kedvezmény – annak 1988-as megjelenése óta először – egy gyermek után is érvényesíthető, még hozzá tekintet nélkül a jövedelem nagyságára. Ezt az adóalap-kedvezményt (a korábbi adókedvezmény helyett) a családi pótlékra is jogosult házastársak – ha mindketten végeznek bevételszerző tevékenységet – együtt is igénybe vehetik. A családi kedvezmény – az eltartottak számától függően – kedvezményezett eltartottanként és jogosultsági hónaponként egy és kettő eltartott esetén 62 500 forint, három és minden további eltartott esetén 206 250 forint.⁵⁸

A kedvezmény megvalósulási formája azonban álláspontom szerint joggal kifogásolható, tekintettel arra, hogy az igénybevehetetlen a társadalom jelentős hányada – így az alacsony jövedelműek, munkanélküliek vagy inaktívak – számára, valamint a családi

⁵⁶ A gazdaságot érintő állami tevékenységfajtákról bővebben lásd Bencsik András: A gazdaság igazgatása. In Fábíán Adrián – Rózsás Eszter (szerk): Közigazgatási jog különös rész. PTE ÁJK, Pécs 2011. 134-135. o.

⁵⁷ A magyar személyi jövedelemadó rendszere e tekintetben is jelentős módosuláson, fejlődésen ment keresztül az 1988-as bevezetés óta. Akkor ugyanis csak nagyon korlátozott mértékben lehetett hasonló típusú kedvezményeket igénybe venni: legalább három, 14 éven aluli (nappali tagozatos felsőoktatásbeli hallgató esetén 25 év alatti) gyermek esetén lehetett igénybe venni az éves tizenkétezer forintos gyermekenkénti adóalap-kedvezményt.

⁵⁸ Lásd Szja tv. 29/A. § (2) bekezdését.

fogyasztásban is érvényesül a méretgazdaságosság elve,⁵⁹ és ennek megfelelően a harmadik és további eltartottak utáni, jóval magasabb összegű implicit juttatás véleményem szerint az összes körülményre tekintettel nem éri el a kívánt jogalkotói célt. Emellett a harmadik gyermekhez kapcsolódó magasabb kedvezményt pedig az érintett családok jelentős része képtelen igénybe venni. A szabályozás üdvözlendő eleme azonban, hogy a rokkantsági járadékban részesülő adóalany saját maga (mint kedvezményezett eltartott) után is érvényesíthet adóalap-kedvezményt.

2. Horvát helyzetkép

Az adózó alapvető életszükségleteinek kielégítéséhez szükséges jövedelemrész mentes az adó alól. A jövedelemnek ezt a részét általában létminimumnak nevezik. Az adóterminológia erre a jövedelem nem adóköteles részének megjelölését használja, és a horvát jövedelem-adó törvény a személyi adókedvezmény kifejezést vezette be. A jövedelemadóról szóló törvény 36. §-a rögzíti, hogy a megszerzett jövedelem teljes összegét az adóztatási időszak minden hónapjára 1800 HRK összeggel személyi kedvezményként csökkenteni kell. A személyi kedvezmény kiterjed az eltartott családtagokra és gyermekekre is. A jövedelemadóról szóló törvény ugyanis azt a jogi vélelmet állítja fel, hogy a havi 1800 HRK összeg elegendő az adózó számára az alapvető életszükségleteinek kielégítéséhez.⁶⁰

3. Összehasonlító megállapítások

Magyarországon az adózóknak alacsony jövedelemszintje miatt nem biztosítanak kedvezményeket, még a minimálbér sem adómentes, másképpen fogalmazva minden forint bevétel adóköteles az adózó létminimumára⁶¹ való tekintet nélkül, és így az emberek az első megkeresett forint után is adóznak. Az egyetlen megkülönböztetés, hogy az éves bevétel, pontosabban az összevont adóalap egy meghatározott

⁵⁹ Peter M. Mieszkowski – Joseph A. Pechmann – James Tobin: Is a Negative Income Tax Practical? Yale Law Journal 1967. 1. sz. 8. o.

⁶⁰ Petar Sindičić: Načelo pravednosti u poreznom sustavu RH. In Olivera Lončarić-Horvat (ur): Znanstveni skup Uloga države u socio-ekonomskom razvoju nacionalnog gospodarstva, Zbornik radova u povodu 80. godišnjice života prof. emeritusa Božidara Jelčića. Visoka poslovna škola Libertas Zagreb, Zagreb, 2010. 345. o.

⁶¹ A létminimum adómentessége az egyén anyagi biztonságának garanciája. Lásd Szilovics: Csalás és jogkövetés... 103. o.

részéig az adóalap-kiegészítés szabályait nem kell alkalmazni. Ez ellentétes az adóztatás modern alapelveivel, és csökkenti az adórendszer igazságosságának szintjét. A horvát rendszer azonban figyelembe veszi az adózó által megkeresett minimum összegre, amely véleményünk szerint méltányosabb megoldás és hasonló kedvezmény bevezetése a magyar rendszerben is üdvözlendő lenne.

Mindkét állam ismeri a családi kedvezmény intézményét, amely a megszerzett jövedelem nagyságától függetlenül érvényesíthető, ez pedig az igazságosságot erősítő rendelkezés. A horvát megoldás adókedvezményként a családban levő minden eltartott családtag (házastárs, házastárs szülei, unoka, nagyszülő) figyelembe veszi és részletesen szabályozza a gyermekek után járó adókedvezményt, a személyi kedvezmény az első gyermektől lépcsőzetesen emelkedik. Magyarország egy alacsony adóalap-csökkentést biztosít az első és a második gyermekre tekintettel, és egy sokkal jelentősebb nagyságrendet harmadik gyermektől kezdve, de nem számítja be az egyéb eltartottakat. Továbbá a harmadik gyermek után járó kedvezménynövekedés jelentősen magasabb, ez pedig – ugyanúgy ahogy a kedvezmény igénybevételének az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők általi igénybevételének lehetősége – kérdéseket vet fel.

A magyar személyi jövedelemadó nincs tekintettel az adózó illetve eltartott családtagjai alapvető életszükségleteinek kielégítésére, így a létminimum adómentességének modern adóztatási alapelve itt nem érvényesül. Ezzel szemben a horvát struktúrában a munkabér havi elszámolásánál adókedvezmények érvényesíthetőek: a létminimum adómentességének elvét érvényesítve minden adózó jövedelmének havi 1800 HRK (éves összesítésben 21600 HRK) nem adóköteles jövedelemrész, ennek alapján ez az összeg teljes adómentességet élvez. E megoldás a nyugdíjasok jövedelmére is kiterjed havi 3200 HRK, illetve éves 38400 HRK összegben.

Mindkét állam figyelembe veszi az eltartott gyermekek számát, azonban míg a magyar szabályozás csak a gyermekekre nézve állapít meg 3 gyermekig egy adóalap kedvezményt, amely ráadásul a harmadik eltartott gyermek esetén emelkedik radikálisan, a horvát jogalkotó az eltartott családtagokat is a gyermekekkel azonos módon kezeli, és egy arányosan növekvő, lépcsős adókedvezményt alkalmaz egészen az ötödik eltartottig rögzített mértékben.

Álláspontunk szerint a fogyatékkal élők részére mindkét állam által biztosított kedvezmények az adórendszer értékes jogintézményei és hatályban maradásuk a jövőben is indokolt.

V. Összegzés

A magyar személyi jövedelemadó rendszere a bevezetése óta jellemző sávosan progresszív rendszerről a 2011. adóévtől – a nemzetközi trendeknek megfelelően, továbbá elsősorban versenyképességi megfontolásokból – áttért az egykulcsos modell alkalmazására. A változtatás a foglalkoztatás szintjének emelését, a feketegazdaság arányának csökkentésével az állami bevételek növelését, és a fogyasztás kiszélesítésével a termelés emelését célozta. Ez magasabb foglalkoztatási szintet eredményezhet, valamint együtt járhat a fogyasztási adókból és a társasági adóból származó állami bevételek növekedésével.

A változtatás a foglalkoztatás szintjének emelését célozta annak érdekében, hogy a feketegazdaság arányának csökkentésével növekedjenek az állami bevételek, továbbá hogy a fogyasztás ösztönzésével elősegítse a termelést. Ezek az intézkedések eredményezhetik a foglalkoztatás növelését és a fogyasztási adókból valamint a társasági adóból származó állami bevételek emelését.⁶²

⁶² A magyar kormány előirányzata a 2012. évi költségvetésben jól látszik (a 2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi költségvetéséről 1. számú melléklete tartalmazza részletesen), amelyben a társasági adókból beszedendő előirányzott bevétel 356.200 millió forint, tehát lényegesen magasabb, mint a korábbi években (A 2010. évi zárszámadásról szóló 2011. évi CXXXIII. törvény 1. számú mellékletének tanúsága szerint 2010-ben 323 369,9 millió forint bevétel származott ebből a forrásból, amely 2011-re 288 020,9 millió forintra, tehát jelentősen csökkent a Magyarország központi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény alapján, tehát a személyi jövedelemadóban biztosított kedvezményt nem ellensúlyozta a társasági adóbevételek várt emelkedésénél). Az általános forgalmi adóból származó bevétel 2010-ben 2 313 582,1 millió forint, 2011-ben pedig a vonatkozó előirányzat 2 488 964,1 millió forint volt. A 2012-es előirányzat ezzel szemben jelentős emelkedést mutat: 2 722 000 millió forintot remélnek ebből az adónemből beszédni. A magyar kormánynak ez az előrejelzése olvasható ki a 2012. év költségvetéséből (Magyarország 2012. évi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény 1. számú melléklete tartalmazza ezt részletesen), amelyben a társasági adóból származó bevételi előirányzat 356 200 millió forint, tehát lényegesen magasabb, mint a korábbi években (a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2011. évi CXXXIII törvény 1. számú melléklete alapján ez az összeg 2010-ben 323 369,9 millió forint, amely a 2011. évi

A magyar személyi jövedelemadó rendszere így jogilag az egykulcsos adón alapul, azonban a jövedelmek a gyakorlatban kétféle adómértékkel terheltek. A Horvát Köztársaság progresszív személyi jövedelemadót használ három jövedelemkategóriával és három adókulccsal. A hatályos horvát rendelkezések hasonlóak a korábbi magyar szabályozáshoz, megjegyezve azt, hogy a horvát törvényhozó álláspontja szerint az adózás igazságossága jobban érvényesül, ha a magasabb jövedelműek nemcsak az adó mennyiségét tekintve, de arányosan is többet fizetnek. Ezt a megközelítést vonja kétségbe intézkedéseivel a jelenlegi magyar kormány, amelyet ezzel kapcsolatban élesen bírál a saját ellenzéke és a Nemzetközi Valutaalap is.

Érthető, hogy egy adónem megváltoztatása az adórendszer egészére kihat, és éppen ezért erre tekintettel kell kezelni, továbbá az ilyen módosítások eredményei csak hosszabb távon ítéltetők meg megfelelően. A jelenlegi ismeretek alapján egyértelmű, hogy a legutóbbi eredmények és kritikák alapján a fent ismertetett célokat még nem érte el az új magyar struktúra. A változások – az adómérték és terhelési szint csökkenése, valamint az adókötelezettségek teljesítésének egyszerűsítése miatt is – számos előnnyel járnak az adóalanyok számára, azonban sok tényezőt nem rendeznek teljeskörűen, és az előnyök jelentős részét leginkább csak a magasabb jövedelműek élvezetik.

Magyarországon az adózóknak alacsony jövedelemszintje miatt nem biztosítanak kedvezményeket, és minden bevétel – még a minimálbér is – adóköteles az adózó létminimumára való tekintet nélkül. Ez ellentétes az adóztatás modern alapelveivel és csökkenti az adórendszer igazságosságának szintjét. A horvát rendszer azonban figyelembe veszi az adózó által megkeresett minimum összeget, amely véleményünk szerint méltányosabb megoldás és hasonló kedvezmény bevezetése a magyar rendszerben is üdvözlendő lenne.

Álláspontunk szerint Magyarországon a többi adónemre és a költségvetés helyzetére is figyelemmel levő, további intézkedésekre és módosításokra van szükség. A munkajövedelmek után fizetendő adó ugyan jelentősen csökkent, azonban az adóalap-kiegészítés intézményére tekintettel az egyetlen kulcs ellenére is magasabb maradt, mint a tőkejövedelmek adója, és sok adóalany magasabb összegben járul

költségvetés – a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény – alapján jelentősen, 288 020,9 millió forintra csökkent, ennek megfelelően pedig a személyi jövedelemadó csökkentését még 2011-ben sem ellensúlyozta növekvő társasági adóbevételel).

hozzá a közterhekhez a korábbiakhoz képest. A magyar sajátosságokra és a vizsgált adónem belföldi működésének különleges vonásaira figyelemmel, de a nemzetközi tapasztalatokat is elemezve érdemes lenne korrigálni az adórendszert, valamint az optimális struktúra kialakítása végett nagyobb hangsúlyt kellene fordítani a jogkövetés szintjének és az adóelkerülés lehetséges technikáinak vizsgálatára, továbbá az adórendszer működésének költségvetési szempontú elemzésére.

Büntetőjog

A korrupció elleni küzdelem Magyarországon és Horvátországban

I. Alapvetések a korrupció természetrajzához

„A korrupció rossz. Akinek hatalma van, azt gazdaggá teszi. Aki gazdag, annak hatalmat ad. Azt a benyomást kelti, hogy minden áruba bocsátható. Elvész a jogérzet és a kormányba vetett bizalom. Elveszi a szegényektől és védtelenektől a reményt. Ha egyszer tért nyer, nehéz elpusztítani, mert beépül a társadalomszerkezetbe.”¹

Ez az idézet a korrupció problémáját és az általa előidézett társadalmi erőziót írja le. De kezdjük az elejénél, a korrupció definíciójánál. Már itt is problémába ütközünk, hiszen még ma sem létezik a korrupciónak egyetlen általánosan elfogadott definíciója. Nézőponttól függően, mely lehet társadalmi, jogi, gazdasági, erkölcsi, pszichológiai stb., valamint előfordulási területtől függően, megannyi típusa/definíciója létezik a korrupciónak. Azonban sok szerző foglalkozik ezzel a témával, és mind egyetértenek alapvető jellemzőiben. Például tágabb értelemben a korrupciót úgy tekinthetjük, mint bármely közhivatalt ellátó személy hivattal való visszaélését magánelőny szerzése céljából. Szűkebb értelemben pedig olyan eljárásként értelmezhetjük, melynek során legalább két személy elfogadhatatlan alkut köt, hogy saját érdekét megvalósítsa a közérdek ellenében, miközben erkölcsi és jogi normákat szeg meg, megsérti a demokratikus fejlődés és az alkotmányos jogállamiság alapjait.² A Transparency International úgy definiálja a korrupciót, mint ráruházott hatalommal való visszaélést magánelőny szerzése céljából. Elég csak annyit megjegyeznünk, hogy a korrupció mint jelenség és annak terjedelme mindannyiunk számára ismert, és minden bizonnyal tudatában vagyunk az általa okozott kárnak.

* Barbara Herceg, mag. iur., tanársegéd, Büntetőjogi Tanszék, Eszék, barbara.herceg@pravos.hr

** Kóhalmi László, PhD, adjunktus, Kriminológiai és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék, Pécs, kohalmi.laszlo@ajk.pte.hu

¹ J. Kregar: Korupcija je društveno zlo. In Izgradnja institucija: Etika i korupcija. Zagreb 2010. 15. o.

² Rječnik kaznenog prava. Zagreb, Masmedia 2002. 199. o. Derenčinović felsorolja a korrupció különböző típusait: egyéni, rendszerszerű, közvetett, versenyhez kötődő, aktív és passzív, utcai alku, politikai, ügyleti, nepotista, befektetési stb. D. Derenčinović: Mit(o) korupciji. Nocci, Zagreb 2001. 42. o.

A korrupciós bűncselekmények alapjaiban veszélyeztetik a társadalmak egészséges működését. A korrupció „örökzöld” kategória, hiszen hosszú évtizedek óta nem veszíti aktualitását, s kevés olyan probléma létezik Magyarországon, mely nagyobb aktuálpolitikai jelentőséggel rendelkezne. A korrupció legátfogóbb elemzését a magyar szakirodalomban Kránitz Mariann³ végezte el, aki kutatási során megállapította, hogy minden társadalomnak meg kell fizetnie a „demokrácia árát”, és ebbe az árba mintegy „bekalkulálódik” – többek között – a bűnözés terjedelmének növekedése és minőségének megváltozása, továbbá a korrupció sajátos alakulása is.⁴

A rendszerváltás önmagában nem szüntette – nem is szüntethette meg! – a korrupciót, hanem átformálta, átalakította annak jellegét és irányát. A korrupció ugyanis rendkívül szorosan kötődik ahhoz a gazdasági, politikai és társadalmi miliőhöz, amelyben megvalósul. S ezen is túlmenően: kevés olyan társadalmi jelenség akad, amely ennyire „naprakészen”, ennyire gyors reakcióidővel követi a létezési közegében végbemenő változásokat, mint a korrupció. A gyors akkomodációs készség a rendszerváltás éveiben és az azt követő időszakban is kimutatható.

A korrupció tárgyalása során elvi élel szeretnénk hangsúlyozni – és véleményünk szerint ez az örök „mérgezett alma” problémája e jelenségnek –, hogy rendkívül hatékony probléma-megoldó, érdekérvényesítő-eszköz jelleggel rendelkezik, s így a csábítás diszkrét bája mindig ott lebeg az emberek előtt. Korrupciómentes civilizáció létezése nem ismert az emberiség néhány évezredes történelmében, de nyilván nem mondhatunk le ezen idillikus állapot elérésének a vágy(álmá)ról. Arról viszont meggyőző ismeretek állnak rendelkezésre, hogy azon közösségek, amelyek a korrupció elleni küzdelmet komolyan vették, ott igenis a korrupció intenzitása jelentősen csökkent. Látni kell azonban azt is, hogy a korrupció rendkívül szenzibilisen reagál a jogszabályi környezet változására – olyan, mint a víz, vagy a fény –, azonnal utat talál magának és aktivizálódik, s korrump aktusok egész lavináját képes elindítani.

A problémákat tovább fokozza, hogy a korrupció különösebben soha nem „tisztele” az ország- és kontinens-határokat. Ez a jelenség

³ Kránitz Mariann: A korrupció utolsó huszonöt éve Magyarországon. (Kiadatlan tanulmány) 1. o.

⁴ Kránitz Mariann: A korrupció utolsó huszonöt éve Magyarországon (posztumusz tanulmány). *Ügyészek Lapja* 2006. 5. sz. 26-28.o.

bizonyára az első között volt, – ha nem egyenesen a legelső! – amely globalizálódott.⁵

Egy nemkívánatos jelenség ellen akkor lehet sikeresen felvenni a harcot, ha ismerjük az adott jelenség jellemzőit. A korrupció kapcsán éppen az a gond, hogy nagy a „sötétben tapogatózás”. Számos, a korrupció felfogásáról szóló tanulmány rámutat arra a tényre, hogy a korrupcióról azért vitáznak, és azért foglalkoznak vele, mert az egyik fő, ha nem a legfőbb társadalmi problémának tekintik. Manapság azt hallhatjuk, hogy a depresszió az egyik legfőbb betegség. Hasonlóképpen, azt mondhatjuk, hogy a korrupció a társadalom depressziója. Nincs az életnek olyan területe, ahol ne fordulna elő, és nincs olyan ország, ahol a korrupció ne okozna kisebb vagy nagyobb problémát. Emiatt, nincs olyan állam, amely ne küzdene a visszaszorításáért.

A korrupció visszaszorítása azonban csak hatékonyan működő nevelő-felvilágosító, megelőző és büntető mechanizmus segítségével lehetséges, de természetesen tudatában annak, hogy ugyan a korrupciót nem lehet teljesen kiirtani, azonban le lehet csökkenteni optimális vagy elfogadható szintre. Már említettük, hogy a korrupció népszerű és izgalmas téma. Számos nemzetközi és országos szintű tanulmány foglalkozik a korrupcióval, ismerteti a korrupcióról az egyes korszakokban alkotott felfogásokat, a jelenség okait, ad nemzetközi összehasonlítást, hogy ez által végeredményben növelje a tudatosságot.

Kétféle módszert szokás alkalmazni, mely közelebb visz a jelenség jobb, mélyebb megismeréséhez és működési mechanizmusának megértéséhez: az egyik a Transparency International nemzetközi szervezet által kimunkált ún. korrupció-érzékelési (percepció) index, a másik a kriminálstatisztikai adatok.

Minden bizonnyal az egyik legnépszerűbb a Transparency International által végzett, korrupció-érzékelési index néven ismert kutatás.⁶ Ez a

⁵ Kránitz: A korrupció utolsó... 5. o.

⁶ A továbbiakban CPI. Egyébként, a Transparency International olyan civil szervezet, mely elkötelezte magát az állami felelősség növelése, valamint a nemzetközi és nemzeti korrupció elleni harc mellett. Ez az egyetlen globális, non-profit és politikailag elfogulatlan szervezet, melynek tevékenysége a korrupció, valamint annak következményei leküzdésére irányul. Székhelye Berlinben található, és 1993-ban alapították eredetileg azzal a céllal, hogy a nemzetközi üzleti tranzakciók során előforduló korrupciót megszüntesse. Később sok országban létesített részlegeket, így Horvátországban is, ahol 1999 óta folytat kutatásokat. A TI nagy támogatottságnak örvend világszerte és tagjainak száma egyre nő. Részletesebben a TI-ről lásd www.transparency.org.

kutatás az országokat a rájuk jellemző korrupció értékelése alapján, egy skálán rangsorolja. Az államok által kapott pont 0-10-ig terjed, és fordítottan arányos az adott országban érzékelt korrupcióval. Tehát a legkorruptabbnak tartott ország 0 pontot kap, a legkevésbé korruptnak érzékelt állam pedig 10 pontot. Habár ezt a tanulmányt sok kritikai érheti, főként mivel problematikus a korrupció érzékelése, tagadhatatlan, hogy nagyon értékes annak felmérésében, hogy az állampolgároknak mi a véleményük saját országukban a korrupció szintjéről, és milyen gyakran találkoznak ezzel a jelenséggel.

A Transparency International egytől tíz fokozatig terjedő pontozáson alapuló percepciós indexe alapján 2010-ben például a korrupció által a legkevésbé érintett Dánia, Izland és Szingapúr 9,3 ponttal holtversenyben az első három helyen szerepelnek, míg a sereghajtók Afganisztán 1,4 ponttal, Myanmar 1,3 és Szomália 1,1 ponttal.⁷ Teljesen korrupciómentes ország kaphatná meg a maximális 10 pontot, ilyen azonban a korrupciós percepciós indexek (Corruption Perception Index, továbbiakban: CPI) történetében ez idáig nem akadt.

A percepciós index azonban, mivel érzékelésen alapul, így szubjektív, tehát „csak” arra alkalmas, hogy valamiféle eligazítást nyújtson az egyes országok fertőzöttségét illetően. Egy szubjektív mérce viszont nem alkalmas olyan objektív, nagyon is a gazdaság, a bürokrácia és a hatalom fragmentumához kötődő jelenség mérésére, mint a korrupció.

A CPI továbbá beindít egy „címkézési effektust”, azaz pozitív vagy negatív bélyeget ragaszt az adott országra. Ugyanakkor maga a címkézés is korrupciógén tényezőként működik. Így válik a korrupció által kevésbé vagy alig fertőzöttebből még tisztább, a korrupció által fertőzöttebből pedig még veszélyeztetettebb ország.

A CPI nemzetközileg elismert standardot jelent, de egy adott ország korrupciós helyzetének megítélésében erősen megkérdőjelezhető eredményeket és következményeket produkál.⁸

2010-ben a percepciós index alapján Horvátország 4,1 pontot kapott és a 62. helyen állt a kutatásban szereplő 178 ország között. 2011-ben 4,0 pontot kapott és a 183 ország közül 66. volt.⁹ Magyarország az 50.

⁷ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results (2011.09.25.)

⁸ Kránitz: i.m. 6.o.

⁹ Egyébként, a kutatás szerint Horvátországban az évek során változás ment végbe a korrupció érzékelésében: a legjobb eredményt 1999-ben érte el, amikor 2,9 pontot kaptunk és a legrosszabbat 2008-ban, amikor 4,4 pontot kaptott. Álljon itt néhány

helyen állt 4,7 ponttal. Azonban globálisan nézve az a fő üzenet, hogy az országok háromnegyedét 5 pont alattira értékelték, ami azt jelzi, hogy a korrupció globális és súlyos probléma.¹⁰ A Transparency International készített egy másik jelentős tanulmányt is globális korrupciós barométer (GCB) címmel.¹¹ Ez a tanulmány a percepciók index felmérésben kapott eredményeket korrigálja és a korrupciós kockázati szintet és területeket méri.¹² A CPI-t a különböző országok korrupciós szintjének összehasonlításával határozzák meg, míg a GCB a különböző társadalmi csoportokkal és kockázati területekkel kapcsolatban érzékelt korrupció között tesz különbséget. A GCB szerint 2010-ben Horvátországban a bírakat találták a legkorruptabbnak.¹³ Ugyanez volt az eredmény 2007-ben és 2009-ben is.¹⁴

A kriminálstatisztikai adatok alapján viszont azt a következtetést kellene levonni, hogy a korrupciós bűnözés fehér hollónak számít a magyar és a horvát kriminalitásban. Ez nyilván téves diagnózis a látencia miatt, hiszen a jogtalan előnyt adó és azt fogadó közötti érdekegység miatt csak elenyésző számban kerül sor korrupciós cselekmények miatt büntetőeljárás megindítására.¹⁵

2011. évi adat, amely nemcsak világviszonylatban ad összehasonlítást Horvátországról, hanem a régió országainak viszonylatában is: Szlovénia a 35. helyet foglalta el, Szlovákia és Montenegró ugyanazon a helyen álltak, mint Horvátország (66. hely), Olaszország a 79., Szerbia 86. és Bosznia-Hercegovina 91. volt.

¹⁰ A legjobb eredményt Új-Zéland (9,5) és Dánia (9,4) érték el és a legrosszabbat szokás szerint Szomália és Észak-Korea (mindkettő 1,0 pont).

¹¹ A továbbiakban GCB.

¹² J. Kregar: Korupcija: Nezanjanje nije opravdanje. In Korupcija i povjerenje. Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb 2010. 26. o.

¹³ www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results

(2011.12.20.) Itt Horvátország olyan országok mellett szerepel, mint Afganisztán, Bolívia, Kambodzsa, Peru és Ukrajna. Kérdés: „Mennyire változott meg a korrupcióval kapcsolatos helyzet az elmúlt három év során?” A megkérdezettek 57%-a azt a választ adta, hogy nőtt a korrupció, 33%-uk szerint pedig nem volt változás. Érdekes lehet még a következő összevetés: Szingapúrban a legkorruptabb a média, Dániában pedig az üzleti szféra.

¹⁴ Ezek az ismert kutatásokon kívül más kutatás is foglalkozik a horvátországi korrupció témakörével, mint például a BEEPS (Business Environment and Enterprise Performance Survey), a Világbank, a Freedom House, a Gallup International stb. kutatásai, de a korlátozott terjedeleme miatt e tanulmányban nem foglalkozunk velük.

¹⁵ Komoly sikerként könyvelheti el a magyar rendőrség, amikor egy országgyűlési képviselőt 20 millió forintos (69.000 EUR) kenőpénz átvételekor tetten ért. A

A bűnvádi processzusok alacsony száma¹⁶ azzal magyarázható, hogy a büntetőeljárások döntő többsége állampolgári feljelentésre indul meg – ahogy látenciakutatásai¹⁷ során Korinek László megállapította: a „törvény szeme az állampolgár” – és a korrupciónál a feljelentési hajlandóság mértéke rendkívül alacsony.¹⁸

Nem túlzás az állítani, hogy Magyarországon tragikomikusak a korrupciós bűnözés terjedelmére és az össz-bűnözésen belüli részarányára vonatkozó mutatószámok.¹⁹ (2010-ben 447186 bűncselekményt regisztráltak a magyar bűnüldöző hatóságok, s ebből mindössze 481 korrupciós bűncselekményt észleltek.)

Amennyiben „összeadjuk” a percepciós indexből és a kriminálstatisztikából nyert, a korrupcióra vonatkozó ismereteinket, még akkor sem állíthatjuk, hogy ismerjük a korrupció teljes vertikumát.

A magyar korrupció egyik sarkalatos problémája a magyar gazdasági rendszer működési zavarából ered. Míg korábban a szocializmusban a termékeknek, szolgáltatásoknak a hiánya eredményezte a korrupciót, napjainkban a túltermelés a „bűnös ok”. A piaci szereplők zöme szívesen adna el szolgáltatást az állami és az önkormányzati szektornak. Ilyenkor a polgármesternek, a képviselőnek juttatott egy kis ajándék (például bónusz üdülés) megkönnyíti a döntést egyik vagy másik cég irányába. A piaci viszonyok megtisztítását célzó eddig elfogadott két közbeszerzési törvény a gyakorlatban zsákutcába jutott, megkockáztatjuk, a korábban alkalmazott ún. „szabadkézi vétel” időszakában sokkal kedvezőbb módon került elköltésre a közpénz, mint napjainkban.

képviselő mentelmi jogát felfüggesztette a parlament és a bíróság jogerősen 6 évi végrehajtható szabadságvesztés-büntetésre és 9 millió forint (31.000 EUR) pénzmellékbüntetésre ítélte.

¹⁶ Korinek László: A korrupció legfontosabb kriminológiai összefüggései. In Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): Politika és korrupció – A törvényesség és a törvénytelenység határai. PTE Állam-és Jogtudományi Kar, PTE ÁJK Politikatudományi és Társadalomelméleti Tanszék, Pécs-Baranyai Értelmisségi Egyesület, Pécs 2010. 270. o.

¹⁷ Korinek László: A bűnözés visszatükröződése. Latens bűnözés, bűnözésábrázolás, félelem a bűnözéstől. In Gönczöl Katalin – Kerezi Klára – Korinek László – Lévay Miklós (szerk.): Kriminológia – Szakkriminológia. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2006. 251. o.

¹⁸ Gál István László: Gazdasági büntetőjog közgazdászoknak. Akadémiai Kiadó, Budapest 2007. 78. o.

¹⁹ Kránitz: i.m. 6. o.

II. A korrupció büntetőjogi szabályozása de lege lata Magyarországon

A 1978. évi törvény a Büntető Törvénykönyvről (továbbiakban: Btk.) 1979. július 1-jén lépett hatályba. A magyar jogalkotó a korrupciós deliktumokat a Btk-nak „Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények” megnevezést viselő XV. fejezetében kerültek elhelyezésre.²⁰ E deliktumok komoly figyelmet érdemelnek, hiszen minden társadalom számára alapvető jelentőségű kérdés, hogy a hivatalos személyek, a társadalmi-gazdasági és a politikai élet szereplői, azaz egy-egy közösség legitim vezetői részrehajlás nélkül lássák el feladataikat. E körülmény döntően meghatározza az állampolgároknak a különböző állami-önkormányzati szervek iránti bizalmat, végső soron a politikai-társadalmi rendszerről kialakított véleményüket.

A korrupciós bűncselekmények nagyfokú demoralizáló hatására figyelemmel tizenöt szakasz foglalkozik a törvényben a közélet tisztasága elleni bűncselekményekkel.

A közélet tisztasága elleni bűncselekmények a következők:

- Vesztegetés (Btk. 250-255/A. §)
- Vesztegetés feljelentésének elmulasztása (Btk. 255/B. §)
- Befolyással üzérkedés (Btk. 256. §)
- Közérdekű bejelentő üldözése (Btk. 257. §)

A nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekmények az alábbiak:

- Vesztegetés nemzetközi kapcsolatban (Btk. 258/B-258/D. §)
- Befolyással üzérkedés nemzetközi kapcsolatban (Btk. 258/E. §)
- Vesztegetés feljelentésének elmulasztása nemzetközi kapcsolatban (Btk. 258/F. §).

A közélet tisztasága elleni bűncselekmények közül a két legtipikusabb deliktumnak – a vesztegetés és a befolyással üzérkedés – hatályos szövege a következő.

Vesztegetés

250. § (1) Az a hivatalos személy, aki a működésével kapcsolatban jogtalan előnyt kér, avagy a jogtalan előnyt vagy ennek ígérését elfogadja, illetőleg a jogtalan előny kérőjével vagy elfogadójával

²⁰ Erdősy Emil – Földvári József – Tóth Mihály: Magyar Büntetőjog Különös Rész. Osiris Kiadó, Budapest 2007. 293. o.

egyvetért, büntettet követ el, és egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt

a) vezető beosztású vagy fontosabb ügyekben intézkedésre hivatott hivatalos személy,

b) más hivatalos személy fontosabb ügyben követi el.

(3) Az (1) és a (2) bekezdésben foglalt megkülönböztetés szerint két évtől nyolc évig, illetőleg öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő az elkövető, ha a jogtalan előnyért hivatali kötelességét megszegi, hatáskörét túllépi, vagy hivatali helyzetével egyébként visszaél, illetőleg ha a cselekményt bünszövevényben vagy üzletszerűen követi el.

Befolyással üzérkedés

256. § (1) Aki arra hivatkozással, hogy hivatalos személyt befolyásol, a maga vagy más részére jogtalan előnyt kér vagy elfogad, büntettet követ el, és egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha az elkövető

a) azt állítja, vagy azt a látszatot kelti, hogy hivatalos személyt megveszteget,

b) hivatalos személynek adja ki magát,

c) a bűncselekményt üzletszerűen követi el.

(3) Aki az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekményt

a) gazdálkodó szervezet vagy társadalmi szervezet dolgozójával, illetve tagjával kapcsolatban követi el, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel,

b) gazdálkodó szervezet vagy társadalmi szervezet önálló intézkedésre jogosult dolgozójával, illetve tagjával kapcsolatban követi el, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(4) Aki a (3) bekezdésben meghatározott bűncselekményt üzletszerűen követi el, büntett miatt, az ott tett megkülönböztetéshez képest három évig, illetőleg egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A Btk. megítélésem szerint igen szigorú szankciókat (adott esetben 10 évig terjedő szabadságvesztés-büntetést) helyez kilátásba a korrupciós bűncselekmények elkövetőivel szemben, és a bírósági ítélkezési gyakorlatot is az jellemzi, hogy – még akár a néhány tízezer forintos kenőpénzt átvevővel szemben is – végrehajtandó szabadságvesztés – büntetést szabnak ki. Elgondolkodtató Tóth Mihály érvelése, miszerint a túlzó és életidegen tilalmak akár ellentétes hatást is kiválthatnak: ha a jogi normák egy része betarthatatlan, kérdésessé válhat másutt is a

jogkövető magatartás.²¹ A korrupció elleni harc meglehetősen kényes kérdés, mert az üldözők és az üldözöttek, a felelősségrevonók és a felelősségrevontak gyakran ugyanakkor a hatalmi elitnek a tagjai. A hatalom birtokosai büntetik a hatalommal visszaélőket, s így a dolog könnyen „családi ügyé” válhat, ami viszont kihat a korrupció elleni küzdelem hatékonyságára. A korrupció elleni fellépést megnehezíti az embereknek e kriminális jelenség irányában mutatkozó ambivalens viszonya: egyfelől a korrupciót a politikai rendszer szerves részének tekintik, másfelől teljes erővel tiltakoznak ellene.²² A korrupciós jelenségek nem egyértelműek, s így a jogi megítélésük sem. Büntetőjogi felelőssége van-e annak az országgyűlési képviselőnek, aki egy több milliárd forintos beruházás esetében az ország érdekeivel szemben előnyben részesítené saját választókerületének érdekét? A korrupció elleni küzdelem kontextusfüggő: az eliten belüli erőviszonyok, illetve az elitnek²³ a civil társadalomhoz való függő viszonya határozza meg, hogy a korrupcióellenes stratégiák nagy valószínűséggel csak a közvéleményt megnyugtató látszatstratégiák vagy érdemi intézkedések lesznek. A korrupcióellenes harcot meghirdető jogalkotóknak (politikusoknak) a jogi eszközrendszer mellett erkölcsi legitimációra is szükségük van ahhoz, hogy antikorrupciós küzdelmüket siker koronázza.²⁴ A zéró korrupciót hirdető kormányok azonban könnyen saját ígéreteik foglyává válhatnak, s gyors és visszafordíthatatlan legitimitásvesztést szenvedhetnek el.

Amennyiben a korrupció genézisét az erkölcsi gyengeségben látjuk, akkor a korrupcióellenes stratégia a büntetéspolitika és a fizetéspolitika helyes kombinálásával kezelendő. Ez egyfelől a korrupciós

²¹ Tóth Mihály: Adalékok a kriminális korrupció megítélésének néhány újabb kérdéséhez. In Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): Politika és korrupció – A törvényesség és a törvénytelenység határai. PTE Állam- és Jogtudományi Kar, PTE ÁJK Politikatudományi és Társadalomelméleti Tanszék, Pécs-Baranyai Értelmisségi Egyesület, Pécs 2010. 286. o.

²² Gulyás Gyula: A politikai korrupcióról. In Gulyás Gyula (szerk.): Politikai korrupció. AULA Kiadó, Budapest 2004. 40. o.

²³ Gál István László: A gazdasági vesztegetés, mint a gazdasági büntetőjog része és a politikai korrupció egyik kísérőjelensége. In Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): Politika és korrupció – A törvényesség és a törvénytelenység határai. PTE Állam- és Jogtudományi Kar, PTE ÁJK Politikatudományi és Társadalomelméleti Tanszék, Pécs-Baranyai Értelmisségi Egyesület, Pécs 2010. 307. o.

²⁴ Gulyás: i.m. 41.o.

cselekményei miatti rendkívül szigorú szankciórendszer bevezetését indokolhatja, másfelől az átlagbérek emelését kívánja meg.

Azt azonban látni kell, hogy a korrupció elleni küzdelemnek van közgazdaságilag racionális optimuma is. Amennyiben az állam (például Szingapúr) túlzottan jól megfizeti a politikusait, akkor az ily módon keletkező állami kiadás meghaladhatja a korrupció folytán az államot ért kárt, tehát inkább érdemes – gazdaságossági és nem morális szempontok alapján – az államnak vállalni a korrupciós kárt, mint a politikusoknak fizetendő többletjuttatást.

A korrupció visszaszorításával kapcsolatban a különböző diszciplínák művelői működési területük és a szakismeretük függvényében számtalan ötletet adtak. A bűnügyi tudományok művelőjeként az alábbiakban néhány javaslatot és elgondolást fogalmazunk meg.

A korrupció elleni harc sikeréhez először is *egyszerűbb jogrendszerre van szükség*. Az elavult, idejétmúlt jogszabályok revízióra szorulnak, a rossz jogszabályokat ki kell szűrni. A jogalkotás egyszerűsödjön, és *lex imperfecta* ne legyen. A jogalkalmazás ne akadályozza, hanem segítse a gazdasági élet szereplőit és az állampolgárokat egyaránt.²⁵

A büntetőjog ultima ratio szerepe. A büntetőjogi büntetések szerepét a korrupció vonatkozásában sem alá-, sem pedig túlbecsülni nem szabad. A büntetőjognak nem szerepe és feladata a társadalmi és a politikai élet problémáinak megoldása. Magyarországon a rendszerváltozás óta nagy hagyománya alakult ki annak, hogy a mindenkori hatalom a társadalom működési zavarait büntetőjogi eszközökkel próbálja kezelni. A korrupció terén a kérdések alapvetően nem büntetőjogiak, hanem más jogágak területét érintik.²⁶

A tanúvédelem lehetőségeinek jobb kihasználása. A korrupciós ügyekben gyakran olyan személyek (például titkárnő, gépkocsivezető) lehetnének korona tanúk, akik egy-egy vezető (például polgármester, vállalati igazgató) szinte minden ügyes-bajos dolgáról információval rendelkezik, ugyanakkor egzisztenciális lehetőségük behatárolt. Abban

²⁵ Kóhalmi László: Büntetőjogi eszközök a politikai korrupció elleni küzdelemben. In Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): Politika és korrupció – A törvényesség és a törvénytelenység határai. PTE Állam- és Jogtudományi Kar, PTE ÁJK Politikatudományi és Társadalomelméleti Tanszék, Pécs-Baranyai Értelmisségi Egyesület, Pécs 2010. 302. o.

²⁶ Márki Zoltán: Válasz a korrupciós kihívásokra. In Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): Korrupció Magyarországon. Pécs-Baranyai Értelmisségi Egyesület, PTE Állam- és Jogtudományi Kara, Pécs 2001. 37-38. o.

az esetben, ha a korrupciós ügyekről információs adni tudó személyek tanúvédelemben részesülnének, vélhetően megnőne a „tanúzási hajlandóság” és javulna a tanúk emlékezőképessége is. A tanúvédelem kapcsán azonban meg kell jegyezni, hogy a jelenlegi szabályozási rendszer továbbfejlesztésre szorul, ugyanis az adott esetben új lakóhelyet és/vagy személyazonosságot kapó tanúnak az állam által biztosított jövedelmi szintje nem túl vonzó.

A tanúvédelem gyakran összekapcsolódik a *vádalku* alkalmazásával illetve azzal, hogy a korrupcióban érintett felek szándék-és érdekességét a jogalkotó „önfeljelentéssel” és büntetlenség ígéretével (Btk. 255/A. §) megtörni igyekeznek.

A korrupciós deliktumok világát gyakran a *mély konspiráció*, a közvetítói láncolaton keresztül érintkezés, a „kódolt” (rejtjelezett) beszéd-és üzenetváltások (például „lobby-pénz”, „zsírpénz”, „sütemény”, „kedvezményezett vállalkozók klubja”, „mazsola” stb.) jellemzik. A felderítési eredmények fokozása érdekében nem lehet megkerülni a fedett nyomozók, illetve a titkosszolgálati eszközök alkalmazását.

Mind az elméleti, mind a gyakorlati szakemberek között időszakonként felmerül annak igénye, hogy a korrupciós deliktumok esetében *speciális bizonyítási szabályok* vonatkozzanak a vélt elkövetőkre. A bizonyítási teher megfordítása, mint büntetőeljárás novum azt jelentené, hogy a terheltnek kell bizonyítania a korrupciós vágon legális eredetét, s amennyiben ezt nem tudja megtenni – például nincs a vágon mögött adózott vagy illetékezett jövedelem stb. – az számára terhelő körülményt (tényt) jelentene. Megítélésünk szerint a bizonyítási teher megfordítása súlyos visszaélésekre adhat lehetőséget az állam büntetőhatalmat gyakorló szervei számára – például. politikai ellenfelek erkölcsi likvidálása – és ez mindenképpen elvetendő újítás.

A mindenkori kormányok részéről rendre felmerül az a javaslat, hogy egy önálló hatóságot/hivatalt (például Közrendvédelmi Hivatal, Antikorrupciós Hivatal) kellene felállítani a korrupció elleni küzdelemre. Véleményem szerint ez teljesen hibás és szakmailag megalapozatlan elgondolás, mert csak a bűnüldöző hatóságok megkettőződéséhez, hatásköri összeütközéshez, információvesztéshez és a hivatalos szervek közötti presztízs küzdelemhez (rivalizáláshoz) vezetne.

A nemzetközi és az európai bűnügyi tárgyú (politikai) korrupcióellenes *egyezményekhez* és előírásokhoz való gyors *csatlakozás* illetve

nemzetközi standardokhoz²⁷ igazítása (harmonizálása) a magyar büntető anyagi-, eljárási és végrehajtási jogszabályokat.²⁸

A közelmúltban lépett hatályba a 2011. évi LXXXIX. törvény az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról, mely módosította a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt. Ez a jogszabályváltozás eljárást gyorsító céllal speciális büntetőeljárási szabályokat állapít meg az ún. kiemelt jelentőségű ügyek – így a korrupciós bűncselekmények – esetében. A magyar büntető eljárási jog történetében szinte példa nélkülinek mondható, hogy kiemelt jelentőségű ügyben az őrizetbe vétel időtartama az általános szabályok szerinti 72 óra helyett 120 óráig tarthat és az őrizet első 48 órájában a terhelt és a védő érintkezését az ügyész (!) megtilthatja. Ez – és egyéb a törvényben leírt – módosítás olyan komoly szakmai megütközést keltett, hogy a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának elnöke alkotmányellenesség utólagos megállapítását és nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát indítványozta a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságánál.

Összegezve: a korrupció elleni harc egy befejezhetetlen háborúnak tűnik és tudni kell, hogy a (gyakran) minimális siker is csak nagyon-nagyon hosszú idő után mutatkozik meg, mégis üldözéséről nem mondhatunk le, mert az nem lenne más, mint csendes alku a bűnnel.

III. Korrupció elleni harc Horvátországban

A korrupcióellenes intézkedések és a korrupcióra adott válasz terén 2002-ben történt jelentős áttörés, amikor Horvátországban elkezdődött az európai uniós csatlakozási tárgyalások folyamata. Akkor készült el ez első nemzeti program a korrupció leküzdésére. A korrupció leküzdésére irányuló elhatározás 2005-ben, a csatlakozási tárgyalások kezdetén még erőteljesebbé vált. Ekkorra világossá vált, hogy a korrupció elleni harcban már nem elégedhetünk meg az ezen a területen végzett munkánk saját magunk általi értékelésével, hanem magasabb és komolyabb mércének kell megfelelnünk. E követelmények teljesítését valaki másnak kell felügyelnie. Az is világossá vált, hogy Horvátország nem rendelkezik megfelelő jogszabályokkal és intézményekkel a

²⁷ Végvári Réka: Nemzetközi fellépés a korrupció ellen. Állam-és Jogtudomány 2001. 1-2. sz. 99-100. o

²⁸ Végvári Réka: Vesztegetés. In Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (szerk.): Az Európai Büntetőjog Kézikönyve. Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, Budapest 2008. 468-469. o.

probléma megoldásához. Ez nem jelenti azt, hogy 2005-ben nem volt egyáltalán semmiféle jogszabályi háttér vagy jogi intézmény, mindössze azt jelenti, hogy azok nem voltak elégségesek a korrupció elleni hatékony küzdelemhez és az új követelményeknek való megfeleléshez.²⁹ Új jogszabályokat fogadtunk el és speciális intézményeket hoztunk létre a korrupció különféle szegmensei ellen. Ma összesen 34 nemzeti törvényről és önkormányzati rendeletről, valamint 14 nemzetközi dokumentumról tudunk, amely releváns ezen a téren.³⁰ Megfelelő intézményi keretek nélkül, az intézmények egymást kiegészítő és összehangolt munkája nélkül, nem lehet sikeres korrupcióellenes harcról beszélni. Ilyen intézmények például: a Korrupcióellenes Intézkedések Végrehajtását Ellenőrző Bizottság,³¹ az Igazságügyi Minisztérium Korrupcióellenes Osztálya,³² a Korrupció és Szervezett Bűnözés Elleni

²⁹ Emellett Horvátország korábban tagja volt az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ), a Kereskedelmi Világszervezetnek (WTO) és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetnek és más további szervezeteknek, Horvátország több, korrupcióellenes harcot támogató okmányt is elfogadott. Ezek által Horvátország elkötelezte magát a korrupció elleni harc mellett. Ilyen okmányok például az Egyesült Nemzetek Szervezetének Korrupció elleni egyezménye, az Európa Tanács korrupcióról szóló büntetőjogi egyezménye, az OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) Egyezmény a külföldi köztisztviselők megvesztegetése ellen a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokban, az ENSZ Nemzetközi Szervezett Bűnözés elleni Egyezménye. Horvátország szintén tagja a Korrupcióellenes Államok Csoportjának (GRECO); a tagság abból adódott, hogy Horvátország aláírta a korrupcióról szóló büntetőjogi egyezményt. Mindez azt jelentette, hogy szükséges a harmonizáció a nemzeti törvényhozás terén, így több törvény is elfogadtak és különböző intézményeket hoztak létre.

³⁰ www.antikorupcija.hr/Default.aspx?art=467&sec=475 (2011.12.20.)

³¹ „[...] olyan végrehajtó testület, amely a korrupcióellenes szabályok végrehajtásáért felelős szervezetek legfőbb képviselőit tömöríti magába. A Bizottság feladatai közé tartozik, hogy felmérje a korrupciós veszélyt és jogszabályokat javasoljon és alkosson annak megelőzésére, hogy összehangolja a Korrupcióellenes Stratégia végrehajtását a kapcsolódó Akciótervvel, hogy erősítse az intézményközi együttműködést az Akcióterv végrehajtása során.” www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=492 (2011.12.20.)

³² „[A]z Igazságügyi Minisztérium belső egysége, amely az adatgyűjtésért és elemzésért felelős, valamint a Korrupcióellenes stratégia és az Akcióterv végrehajtásáért, a Stratégia célkitűzéseinek felügyeletéért, stratégiai útmutatási javaslatokért, más korrupcióellenes szabályokat végrehajtó testületekkel való együttműködésért és az együttműködés irányításáért és a propaganda és felvilágosító-oktatótevékenység szervezéséért.” Részletesebben lásd www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=492.

Harcért Felelős Országos Rendőri Hivatal (mely a Bűnügyi Rendőség Hivatalán belül jött létre),³³ a Korrupció és Szervezett Bűnözés Elleni Harc Hivatala (szakállamügyész),³⁴ a zágrábi, spliti, rijekai és eszéki megyei bíróságok külön osztályai, a Korrupcióellenes Stratégia Végrehajtását Felügyelő Országos Tanács,³⁵ az Állami Számvevőszék, a Közbeszerzéseket Felügyelő Állami Bizottság. A korrupció-ellenes harc főbb dokumentumai: az állami Korrupcióellenes stratégia (a továbbiakban: a Stratégia), az Akcióterv, az átdolgozott Akcióterv és a többségi állami tulajdonban lévő társaságokra vonatkozó 2010-2012. évi Korrupcióellenes program. A horvát parlament 2008-ban fogadta el a Korrupcióellenes stratégiát, mely hatályon kívül helyezte a 2006-tól addig az időpontig alkalmazott Korrupció leküzdésének nemzeti tervét. A Stratégia várhatóan az Akcióterven keresztül kerül majd megvalósításra, amely még határozottabban szögezi le a korrupcióellenes harc célkitűzéseit. A Stratégia elvei a következők: jogállamiság, jó gyakorlat, a felelősség elve, megelőzés, hatékonyság, együttműködés, átláthatóság és a civil társadalommal való együttműködés. A Stratégia kilenc általános célt és prioritást fogalmaz meg, köztük: a jogi és intézményi keretek fejlesztését, zéró tolerancia hirdetését a korrupció ellen, a kormányzervek integritásának, felelősségének és átláthatóságának növelését, az állami intézmények iránti közbizalom erősítését, a korrupció-megelőzés előfeltételeinek megteremtését, a korrupciós bűncselekmények hatékonyabb felderítését és az ilyen ügyekben indult bűnvádi eljárások hatékonyságának növelését, köztudatoságot, a kormányzervek közötti együttműködés elősegítését, nemzetközi, valamint a civil társadalommal való

³³ Lásd www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=492

³⁴ Továbbá a Pénzmosás Megelőzéséért Felelős Hivatal és a Közhivatali Összeférhetetlenség Megelőzéséért Felelős Bizottság. Mindhárom testületet és munkájukat külön törvény szabályozza: a Korrupció és Szervezett Bűnözés Elleni Harc Hivataláról szóló törvény, a pénzmosás és a terrorizmus támogatásának megelőzéséről szóló törvény, és a közhivatali összeférhetetlenség megelőzéséről szóló törvény.

³⁵ A felállításáról hozott határozat alapján, a Tanács feladata, hogy irányítsa és felügyelje a Korrupcióellenes stratégia és Akcióterv végrehajtását, szisztematikusan vizsgálja a korrupciós adatokat, és elemezze az illetékes intézmények jelentéseit, intézkedéseket javasoljon a Stratégia és az Akcióterv hatékonyságának növelésére. Tizenkét tagja van, és élén egy ellenzéki parlamenti képviselő áll. Részletesebben lásd Z. Malenica – R. Jeknić: Percepcija korupcije i borba protiv korupcije u Republici Hrvatskoj. In Izgradnja Institucija: Etika i korupcija. Zagreb 2010. 30. o.

együttműködést. A korrupció elleni harcnak párhuzamosan három különböző fronton kell zajlania: az oktatás-nevelés, megelőzés és büntetés terén. A represszió önmagában, mint egyedüli korrupcióellenes stratégia, nem hozhat eredményeket hosszú távon. Ebben az összefüggésben az Egyesült Nemzetek Korrupció elleni egyezménye, amelyet Horvátország is aláírt,³⁶ kiemelt jelentőségű, mivel ez az első olyan dokumentum, amely ezt a hármas megközelítést globálisan propagálja. Először e hármas megközelítés első két komponenséről kell néhány szót szólnunk.

A felvilágosításért-nevelésért elsősorban az Igazságügyi Minisztérium felel. Ennek a munkának a médián, kerekasztalokon és szemináriumokon keresztül kell zajlania, hogy megkönnyítse a témáról folyó beszélgetést, és ez által növelje a korrupcióval kapcsolatos tudatosságot. Minden kormány szervnek rész kell ebben vennie és együtt kell működnie a nem kormányzati szervezetekkel. Nálunk az Egyesületekért Felelős Kormányhivatal feladata, hogy felügyelje az egyes szervezetek tevékenységét és pályázatokat nyújtson be e szervezetek korrupcióval kapcsolatos projektjeinek pénzügyi támogatására.³⁷ A közszolgálatnak a korrupciós problémával kapcsolatos oktatását az Igazgatási Államhivatal végzi, az igazságügyben ezt a feladatot a Bíróképző Akadémia látja el.

A megelőzés kulcsfontosságú a korrupció leküzdésében. A Stratégia rögzíti, hogy melyek azok a kritikus területek, amelyek napjainkban a leginkább ki vannak téve a korrupciónak. Úgy gondoljuk, hogy ha összehasonlító elemzést végzünk, a Horvátországra jellemző kritikus területek nem fognak jelentős mértékben különbözni a korrupciós problémával küzdő más országok kritikus területeitől. Ezek a következők: összeférhetetlenség közhivatal betöltése esetén, a politikai pártok pénzügyi támogatása, információhoz való hozzáférés, közigazgatás és közbeszerzés. Mint korábban említettük, a kutatások szerint Horvátországban az igazságügyi rendszert tartják a

³⁶ A horvát parlament 2005. február 4-én elfogadta az ENSZ Korrupcióellenes egyezményének ratifikálásáról szóló törvényt. Narodne novine – međunarodni ugovori [Hivatalos Közlöny – Nemzetközi szerződések] 2005/2.

³⁷ Az oktatással kapcsolatban a Stratégia hangsúlyt helyez a diákok szisztematikus felvilágosítására a korrupció káros hatásairól, valamint annak szükségességére, hogy posztgraduális szak- és doktori képzéseket kell szervezni, melyek feladata, hogy a megelőzési szempontokkal foglalkozzanak, és az újságírókat fogékonyra kell tenni az iránt, hogy munkáikban a korrupció témájával foglalkozzanak.

legkorruptabbnak. Emellett ott van az egészségügyi rendszer, melyet a közigazgatás és magánszektor követ. Meg kell jegyezni, hogy a nem kormányzati szervezetek és a civil társadalom által végzett munka felbecsülhetetlen fontosságú. Mivel külön problémát jelent az, hogy az állampolgárok nem mutatnak hajlandóságot a korrupció bejelentésére, ezen a téren az őrájuk gyakorolt hatástól várhatjuk a legtöbbet. Olyan környezetet kell teremteni, ahol az emberek szabadabban „mutogathatnak ujjal”, anélkül, hogy a korrupció jelentése miatt az állásuk elvesztésétől, zaklatástól, megtorlástól, bosszútól és más hasonló dologtól kellene tartaniuk, mint ahogy manapság. Itt hívjuk fel a figyelmet a „besúgókra”.³⁸ Az ő tevékenységük nélkül nehéz felderíteni a korrupciót, mert az titokban zajlik, és mindkét fél számára előnyös. A Stratégia abban a részében foglalkozik a bejelentői tevékenység értékével, amely az áldozatvédelemmel és a korrupció jóhiszemű bejelentőivel kapcsolatos szabályozást tartalmazza. Horvátország köteles védelmükről gondoskodni, mely kötelezettség Horvátországnak a korrupciós büntetőjogi egyezményben való részvételéből adódik. Ma ezt a védelmet nem értékelhetjük kielégítőnek. Az csak a kijelentések szintjén létezik, nincs olyan igazi mechanizmus, amely a korrupcióellenes harchoz való komolyabb hozzáállásról tanúskodna. Bár a közszolgákról szóló törvény módosítását követően a bejelentők védelmet élveznek a közszolgálatból való jogellenes elbocsátással szemben abban az intézményben, amelyet feljelentettek, de ez a gyakorlatban nem érvényesül. Amennyiben nem bocsátják el őket a korrupció nyilvános leleplezése és a jogellenes tevékenység jelentése után, saját maguk hagyják ott munkahelyüket, egészségi okokra, bércsökkenésre és a szakmai előmenetelre adott lehetőségek hiányára hivatkozva. A leghíresebb „besúgók” Horvátországban: Ankica Lepej, Vesna Balenović, Krešimir Mišić, a világon pedig: Jeffrey Wigand, Stanley Adams, Joe Darby, Richard Convertino stb.³⁹ Ezzel kapcsolatban külön problémaként jelentkezik, hogy a bejelentők ki vannak szolgáltatva másodlagos viktimizációnak. A korrupció elleni harc nem lehet hatékony anélkül, hogy elébe ne mennénk a korrupciós bűncselekményeknek. Ahogy mondani szokás: a

³⁸ A közérdekű bejelentő olyan alkalmazott vagy volt alkalmazott vagy egy szervezet tagja, aki a jogellenes magatartást az illetékes hatóságoknak jelenti.

³⁹ Részletesebben lásd www.poslovni.hr/vijesti/zvzdaci-su-najvece-zrtve-72121.aspx, www.dalje.com/hr-hrvatska/zvzdaci---hrabri-ljudi-ili-izdajice-zeljne-slave/126472 (2011.12.20.)

büntetés legyen mindig a „legutolsó megoldás”, az „ultima ratio”(még ezen a téren is).

A büntetés előtt mindig megelőző lépéseket kell tenni, és tanulmányozni kell a kritikus területet. A horvát büntető törvénykönyvben,⁴⁰ amelyet 1997. szeptember 19-én fogadtak el, és 1998. január 1-én lépett hatályba, a korrupciós bűncselekményeket a XXV. fejezet szabályozza, melynek címe „Hivatali kötelesség elleni bűncselekmények”, és a ratio legis ezek mögött a vádemelési eljárások mögött a korrupció elleni harc.⁴¹ Azonban a korrupció szerepel más fejezetekben is, például „A pénzügyi és üzleti tranzakciók biztonsága elleni bűncselekmények” című XXI. fejezetben, valamint minden más bűncselekménynél, ahol a korrupció mint jogellenes eszköz jelenik meg, például nyomásgyakorlás formájában vagy más jogellenes módon. Ilyenkor a korrupció eszköz az elkövető számára céljának eléréséhez. Több fontos bűncselekményt is említhetünk:⁴²

- Vesztegetés elfogadása (Büntető Törvénykönyv 347. §),
- Vesztegetés felajánlása (Büntető Törvénykönyv 348. §),
- Vesztegetés elfogadása és vesztegetésre való felhívás gazdasági tranzakciók során (Büntető Törvénykönyv 294b §),
- Szabálytalan magatartás csődeljárás során (Büntető Törvénykönyv 283. §),
- Kormányzati hivatal ellátása során elkövetett visszaélés (Büntető Törvénykönyv 338. §),
- Befolyással üzérkedés (Büntető Törvénykönyv 343. §),
- Külkereskedelmi tranzakciók során elkövetett tisztességtelen versenymagatartás (Büntető Törvénykönyv 289. §) és
- Hivatallal és hivatali hatalommal való visszaélés (Büntető Törvénykönyv 337. §).

A magyar korrupciós bűncselekményekkel összehasonlítva a horvát korrupciós bűncselekmények a következők:

⁴⁰ Narodne novine [Hivatalos Közlöny] 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.

⁴¹ Lásd D. Derenčinović in P. Novoselec (ur) : Posebni dio kaznenog prava. Zagreb 2007. 398. o.

⁴² Hasonlóan, a bűncselekmények felsorolását tartalmazza az alábbi kiadvány: M. Mrčela et al.: Koruptivna kaznena djela od 2002-2007 (Zagreb, 2009) a pénzmosás kivételével (Büntető Törvénykönyv 279. cikk), tekintettel arra, hogy függetlenül e két fogalom összekapcsolásától, a pénzmosás elsődlegesen a szervezett bűnözéssel és speciális problémákkal áll kapcsolatban, és csak másodsorban a korrupcióval.

Vesztegetés elfogadása

347. cikk

(1) Az a hivatalos vagy felelős beosztású személy, aki ajándékot vagy más jogtalan előnyt kér vagy fogad el, vagy ennek ígérését elfogadja azért, hogy hatáskörében számára nem megengedett hivatalos vagy egyéb intézkedést tegyen, vagy a számára előírt hivatalos vagy egyéb intézkedés megtételétől eltekintsen, egytől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az a hivatalos vagy felelős beosztású személy, aki ajándékot vagy más jogtalan előnyt kér vagy fogad el, vagy ennek ígérését elfogadja azért, hogy hatáskörében a számára előírt hivatalos vagy egyéb intézkedést megtegye, vagy a számára meg nem engedett hivatalos vagy egyéb intézkedést ne tegye meg, hat hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(3) Az a hivatalos vagy felelős beosztású személy, aki az (1) és (2) bekezdésekben foglalt hivatalos vagy más intézkedés megtétele vagy meg nem tétele után ajándékot vagy más jogtalan előnyt kér vagy fogad el ezen intézkedés megtételéért vagy meg nem tételéért pénzbüntetéssel vagy egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(4) Az elfogadott ajándék vagy más jogtalan anyagi előny elkobzásra kerül.

Vesztegetés felajánlása

(1) Az a személy, aki egy hivatalos vagy felelős beosztású személynek ajándékot vagy más jogtalan előnyt ad vagy ígér azért, hogy az utóbbi hivatali hatáskörében számára nem megengedett hivatalos vagy egyéb intézkedést tegyen, vagy egy az egyébként számára előírt hivatalos vagy egyéb intézkedés megtételétől eltekintsen, vagy aki közvetítői szerepet játszik egy hivatalos vagy felelős beosztású személy ilyen módon történő megvesztegetésében, az hat hónaptól három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az a személy, aki egy hivatalos vagy felelős beosztású személynek ajándékot vagy más jogtalan előnyt ad vagy ígér azért, hogy az utóbbi hivatali hatáskörében a számára előírt hivatalos vagy egyéb intézkedést megtegye, vagy egy számára meg nem engedett hivatalos vagy egyéb intézkedést ne tegyen meg, vagy aki közvetítői szerepet játszik egy hivatalos vagy felelős beosztású személy ilyen módon történő megvesztegetésében, az pénzbüntetéssel vagy egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(3) A bíróság e cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt bűncselekmény elkövetőjét felmenti a büntetés alól, ha az a megvesztegetési összeget egy hivatalos személy kérésére nyújtja át és a bűncselekményt bejelenti még annak leleplezése előtt vagy mielőtt tudomást szerezne arról, hogy a bűncselekmény leleplezésre került.

(4) Az ezen cikk (3) bekezdésében foglalt körülmények esetén adott ajándékot vagy anyagi előnyt vissza kell szolgáltatni a vesztegetési összeget adó személynek.

Befolyással üzérkedés

(1) Az a személy, aki ajándékot vagy más jogtalan előnyt követel vagy fogad el, vagy ezek ajánlatát elfogadja a maga vagy más természetes vagy jogi személy részére azért, hogy hivatalos vagy társadalmi helyzetét vagy befolyását kihasználva közbenjárjon annak érdekében, hogy egy hivatalos személy egy számára előírt hivatalos vagy más intézkedést megtegyen vagy egy számára meg nem engedett hivatalos vagy más intézkedés megtételétől eltekintsen, hat hónaptól három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt büntetést kell alkalmazni azzal a személlyel szemben, aki hivatalos vagy társadalmi helyzetével vagy befolyásával visszaélve közbenjár annak érdekében, hogy egy hivatalos személy egy számára meg nem engedett hivatalos vagy más intézkedést megtegyen vagy egy számára előírt hivatalos vagy egyéb intézkedést ne tegyen meg.

(3) Ha, e cikk (2) bekezdésében írt közbenjárásért az elkövető ajándékot vagy más jogtalan előnyt fogadott el, vagy ezek ajánlatát elfogadta maga vagy más természetes vagy jogi személy részére, amennyiben más szigorúbb büntetéssel büntetendő bűncselekményt nem követett el, egytől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(4) Az a személy, aki ajándékot vagy más jogtalan előnyt ajánl, ígér vagy ad egy személynek vagy más természetes vagy jogi személy részére azért, hogy az hivatalos vagy társadalmi helyzetével vagy befolyásával visszaélve közbenjárjon annak érdekében, hogy egy hivatalos személy egy számára előírt hivatalos vagy más intézkedést megtegyen vagy egy számára meg nem engedett hivatalos vagy más intézkedés megtételét elmulassza, hat hónaptól három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(5) Az a személy, aki ajándékot vagy más jogtalan előnyt ajánl, ígér vagy ad egy személynek vagy más természetes vagy jogi személy részére azért, hogy az hivatalos vagy társadalmi helyzetével vagy befolyásával visszaélve közbenjárjon annak érdekében, hogy egy hivatalos személy egy számára meg nem engedett hivatalos vagy más intézkedést megtegyen vagy egy számára előírt hivatalos vagy más intézkedés megtételétől eltekintsen, egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Amint látjuk, az előírt büntetés általában maximum öt évig terjedő szabadságvesztés. Üzleti tranzakció során elfogadott vesztegetés esetében a kiszabott büntetés nyolc évig terjedhet és hivattalal és

tekintéllyel való visszaélés esetében, ha az elkövető jelentős anyagi előnyre tesz szert, a büntetés tíz évig terjedő szabadságvesztés.⁴³ Az új horvát büntető törvénykönyv, amely 2013 júliusában lép majd hatályba, némileg változtat a helyzeten. Új bűncselekményeket vezet be, köztük a hivatali bizalommal való visszaélést, amely összefoglaló kategória a (ma szabályozott) gazdasági és üzleti szabályellenes magatartás, hatalommal való visszaélés gazdasági ügyletek során, hátrányos szerződés aláírása, valamint a hivattalal és hivatali hatalommal való visszaélés bűncselekményekre. A jelenlegi és a jövőben bevezetni tervezett bűncselekmények elégségesnek tekinthetők a korrupcióellenes harcban a büntető keretek kialakításához és a Horvátország által e téren vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítése szempontjából.

Horvátországban a korrupcióra adott elsődleges válasznak két irányt kell követnie: először is növelni kell a korrupció-bejelentés szintjét. Mára kialakult egy „korrupciós toleranciának” nevezhető jelenség: „hiszen mindenki csinálja”. Csak egy tényt tévesztünk szem elől: a korrupció pont ezen a hozzáálláson alapul, és emiatt terjed, majdnem, hogy azt mondhatnánk „qui tacet consentire videtur”. Kulcsfontosságú olyan légkört teremteni, melyben szabadabban lehet bejelenteni a korrupciót, kevésbé félve és egyszer talán minden félelem nélkül. Horvátország, sok más országhoz hasonlóan, még nem ért el erre a szintre és nyilvánvaló problémát jelent a bejelentőkhöz való hozzáállás, akik nem hajlandóak eltérni a korrupciótól. Túl kell lépniük a védelem pusztá hangoztatásán és a valóságban is biztosítani kell ezt a védelmet. A probléma nem is annyira a jelenlegi szabályozásban rejlik, mint inkább annak végrehajtásában.

A másik irány a korrupciós bűncselekmények bizonyításával kapcsolatos probléma megoldása. Ezt a problémát jól mutatja a feljelentett és végül elítélt személyek aránya.⁴⁴ Magas a rejtve maradó

⁴³ Az Állami Statisztikai Hivatal 2010-ben a Statisztikai Évkönyvben közzétett adatai szerint az összesen 24430 elítélt közül 529-t (2,16%) hivatali kötelesség elleni bűncselekményért és 166-t hivattalal és hivatali hatalommal való visszaélésért és 50-t vesztegetés adásáért ítélték el. www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2011/SLJH2011.pdf (2011.12.21.)

⁴⁴ A 2220 hivatali kötelesség elleni bűncselekményért történt feljelentésből, csak 529 személyt ítélték el. Nagyfokú diszkrépancia van a korrupció érzékelése és a bünvádi eljárási és elítélési statisztikák között. Ez magas „rejtett számra” utal ezen a területen. Derenčinović a megoldást a nyomozó-felderítő rendszer fejlesztésében és az anyagi előny elkobzásában látja, valamint a vádejtesben a vesztegetés átadójának együtműködése esetén az esély elve alapján. Erről a témáról bővebben lásd: D.

esetek száma. A korrupciós bűncselekményeket titokban követik el, tanúk nélkül, mind a két fél hasznot húz a jogellenes üzletből és korrupt egyezségből. A felek nem érdekeltek a korrupció bejelentésében, mert az számukra előnyös, és félnek a lehetséges önvádtól. Ez a horvát büntető eljárásról szóló törvény szerint úgy nevezett speciális bizonyítási eszközök alkalmazását teszi szükségessé (titkos megfigyelés, lehallgatás, provokátorok stb.).⁴⁵ Ezek az intézkedések sértik az alapvető emberi jogokat, mivel titokban zajlanak, figyelmeztetés nélkül, és alkalmazásukkal kapcsolatban a büntetőeljárásról szóló törvény szigorú követelményeket ír elő (alkalmazásuk csak abban az esetben lehetséges, ha a nyomozás e nélkül nem lehetséges vagy mellőzésük a nyomozást nagymértékben megnehezítené), és tételesen felsorolja azokat a bűncselekményeket, amelyek esetén alkalmazásuk megengedhető. A büntetőeljárásról szóló törvény 334. cikk (2) bekezdése alapján ebbe a kategóriába tartoznak a korrupciós bűncselekmények.

IV. Összegzés

A hatékony korrupcióellenes harcnak három fronton kell zajlania: az oktatás-felvilágosítás, megelőzés és büntetés szintjén. Minden egyes ország maga választja ki annak módját, miként tudna megfelelni ezeken a szinteken jogi szabályozásával és jogalkalmazásával. Emlékeztetnünk kell arra, hogy a korrupció leküzdéséhez való igazi hozzáállás nem csak a szabályozott bűncselekmények és a korrupció elleni harcról szóló nyilatkozatok számában mérhető, hanem a meglehetősen rossz bűnvádi eljárási statisztikákban is. Egy külön, hangsúlyozást érdemlő probléma a bejelentők viktimizációja. Erősebb és magasabb szintű védelmet lehetne és kell is biztosítani számukra. Nem szabad alábecsülnünk a civil társadalom és civil szervezetek szerepét, mert nagy hatással lehetnek azokon a területeken, ahol az állam nem ér el eredményeket. Végül, de nem utolsó sorban, az olyan kitartó ellenség, mint a korrupció elleni küzdelemben, a büntetőjog pótolhatatlan szerepet játszik. Azt az

Derenčinović: Prilog raspravi o rasvjetljavanju velike „tamne brojke“ kod korupcijskih kaznenih djela. In M. Benko et al. (ur): Korupcija-pojavni oblici i mjere za suzbijanje. Inženjerski biro d.d., Zagreb 2008. 175-185. o.

⁴⁵ Lásd a Hivatalos Közlöny 152/2008, 76/2009, 80/2011 számait és B. Pavišić: Commentary on Criminal Procedure Act. Dušević i Kršovnik d.o.o., Rijeka 2011. Részletes leírásukat a 332-340. cikkek tartalmazzák a következők alapján: a) szubszidiaritás, b) arányosság, c) különös intézkedések, d) bűncselekmények felsorolása, e) bírói felülvizsgálat, g) az államügyész különleges rövidtávú elrendelési joga az utólagos bírói jóváhagyás feltétele mellett.

üzenetet közvetíti, hogy a korrupció nem kifizetődő hosszútávon. A korrupció elleni harc egy befejezhetetlen háborúnak tűnik és tudni kell, hogy a (gyakran) minimális siker is csak nagyon-nagyon hosszú idő után mutatkozik meg, mégis üldözéséről nem mondhatunk le, mert az nem lenne más, mint csendes alku a bűnnel.

Daniela Hećimović*

A mulasztásos bűncselekmény és a kezes szerepe a horvát büntetőjogban

I. Bevezetés

Ontológiai értelemben a mulasztás nem cselekvés. A természetben nem létezik. A fizikai valóságban a statikusságot, passzivitást és mozdulatlanságot jelenti. A külső ingerekre az emberek valamilyen aktív cselekedettel reagálnak, azaz valami olyat tesznek, amit meg szabad tenniük, vagy éppen valami olyat, ami számukra tilos. A másik válaszlehetőség a passzivitás. Ebben az esetben az emberek elkerülik a cselekvést, még akkor is, ha elvárják tőlük, hogy tegyenek valamit. A büntetőjog különbséget tesz elkövetés és mulasztás között az emberi reakciók különbsége alapján. Ez a reakció lehet aktív vagy passzív. Ennek megfelelően a büntetőjog magába foglalja mind a tevési (latin *delicta commissiva*, német *Begehungsdelikte*), mind a mulasztásos (latin *delicta omissiva*, német *Unterlassungsdelikte*) bűncselekményt.

Ha az elvárt cselekvést vagy mulasztást mint emberi reakciót tekintjük, akkor a mulasztás a cselekedet nem megtevését jelenti. Relevánssá válik, megvan a valós alapja és meghatározott társadalmi jelentőséggel bír. A büntetőjogban a mulasztás valamely imperatív (társadalmi, etikai vagy szokásjogi, stb.) norma alapján elvárt cselekvés meg nem tevését jelenti.¹ Valamennyi büntetendő mulasztás esetében az *ultra posse nemo tenetur* alapelvet kell alkalmaznunk. Ez az alapelv kimondja, hogy csak az a személy tehető felelőssé a mulasztásért, aki önmaga veszélyeztetése nélkül képes a kívánt cselekedet végrehajtására. A tevési és a mulasztásos bűncselekmények között az elkövető cselekvési képessége tekintetében is van különbség. Amennyiben elkövetőként senki nem lenne képes a cselekedet megtevésére (általános cselekvési képesség), akkor büntetőjogi szempontból nem jön létre elkövetés, és kizárt a bűncselekmény lehetősége. A mulasztásos bűncselekmények esetén az egyéni cselekvési képesség sokat számít. Ha egy valós személy nincs abban a helyzetben, hogy felvállalja az elvárt cselekvést (egyéni cselekvési képesség), akkor nem beszélhetünk büntetendő mulasztásról.

* Daniela Hećimović v. tanársegéd, Római jogi Tanszék, Eszék, dhcimov@pravos.hr

¹ Lásd F. Bačić – Š. Pavlović: Komentar Kaznenog zakona. Zagreb, Organizator 2004. 89. o.

A gyakorlatban a mulasztás csak kivételes esetben minősül büntetendő mulasztásnak. A kivételesség igazolásához a büntetőjog elsődleges céljára hivatkozhatunk, amely nem más, mint a társadalomra veszélyes, káros magatartás megelőzése. A büntetőjog céljának illetően megfogalmazása azt eredményezi, hogy a horvát büntető törvénykönyvben a tevési bűncselekmények elsőbbséget élveznek a mulasztásos bűncselekményekkel szemben. Az okozati összefüggés kritériuma olyan vitatható esetekben alkalmazandó, amikor a bíróság nem bizonyos abban, hogy egy adott eset tevési vagy mulasztásos bűncselekmény. Eme kritérium szerint, amennyiben a cselekmény maga után von valamilyen következményt, akkor az tevési bűncselekménynek minősül.

A Horvát Köztársaság Büntető törvénykönyve 25 cikk 1. bekezdése szerint (Hivatalos Lap 110/97., 27/98., 50/00., 129/00., 51/01., 111/03., 190/03., 105/04., 84/05., 71/06., 110/07., 152/08., 57/11. sz., a továbbiakban Btk.) bűncselekmény mulasztással is elkövethető. A Btk. 25. cikk 2. bekezdése rögzíti a bűncselekmény időbeliségére és elkövetőjére vonatkozó szabályokat. A Btk. 25. cikkében meghatározott bűncselekmények enyhébb büntetésének lehetőségét a 25. cikk 3. bekezdése rögzíti. Jelen tanulmány áttekintést nyújt a mulasztásos bűncselekmények jellemzőiről, és tisztázza a kezes szerepét a horvát büntető törvénykönyvben. Az áttekintés az alábbi részekre tagolódik: a mulasztásos bűncselekmények kategóriái és alkategóriái, valamint ezek jellemzői (II. A mulasztásos bűncselekmények osztályozása); ezt követi a kezes kiemelt fontosságú szerepének elemzése a kezes kötelességeinek kategóriákba és alkategóriákba sorolásával, illetve az egyes alkategóriákban e kötelességek relevanciájának bemutatásával (III. A kezesről); majd a mulasztás enyhébb büntetési lehetőségét bemutató rész következik (IV. Enyhe büntetés). A tanulmány végül az V. Összegzés helyett című résszel zárul.

II. A mulasztásos bűncselekmények osztályozása

A mulasztásos bűncselekmények különböző módon, eltérő kritériumok alapján osztályozhatóak (latin *delicta omissiva*, német *Unterlassungsdelikte*). A horvát jogelmélet a mulasztásos bűncselekményeket két csoportba sorolja: tiszta (valódi) és nem tiszta

(nem valódi).² A horvát büntetőtörvénykönyv ezzel a kategorizálással a német modellt követi.

1. A tiszta (valódi) mulasztásos bűncselekmény

Tiszta (valódi) mulasztásos bűncselekményről (latin *delicta omissiva*, német *echte Unerlassungsdelikte*) akkor beszélhetünk, ha az elkövető nem hajtja végre a törvény által előírt cselekményt, ezzel a bűncselekmény megvalósult, nincs szükség semmi másra a mulasztás megállapításához. A mulasztásos bűncselekményeknek ezt a kategóriáját az a tény jellemzi, hogy következményei az *actus reus*-on túl jelentkeznek, és az elkövető meg sem próbálja azokat kiküszöbölni. Ilyenkor azt tételezzük, hogy az elkövető rendelkezett cselekvési képességgel, de nem akarta megtenni, amit megtehetett volna.

Annak következtében, hogy a mulasztás következményeit nem tartalmazza az *actus reus*, a tiszta mulasztásos bűncselekménnyel együtt jár az okozatiság. A büntetőtörvénykönyv különös része rögzíti a mulasztásos bűncselekményeket oly módon, hogy felsorolja azokat a helyzeteket, amelyekben felmerül a cselekvés köteleessége, és leírja azok jellemzőit. Jó példa erre a segítségnyújtás elmulasztása (Btk. 104. cikk 1. bek.). Így tehát az a járművezető, aki gépjárművével a közelben parkol és nem hajlandó egy súlyos sérültet kórházba szállítani, mert nem akarja a kocsját vérrel beszennyezni, elköveti az elsősegélynyújtás elmulasztásának bűncselekményét.³ A mulasztásos bűncselekmények e kategóriájának alapvető jellemzőivel kapcsolatban hasonló megoldások merültek fel a német büntetőjogi elméletben.⁴

A mulasztásos bűncselekmények lehetséges elkövetőinek meghatározásakor figyelembe kell venni azokat a kivételeket, amelyeket a törvény valós bűncselekmények és esetek leírásával ad meg. Ilyen eset az elsősegély nyújtásának elmulasztása (Btk. 243. cikk), amely tiszta mulasztásos bűncselekmény, mivel következményei nem vonatkoznak az *actus reus*-ra. A törvényben megadott leírás értelmében ezt a

² A mulasztásos bűncselekmények elfogadott osztályozásának különbségeiről lásd B. Pavišić et al.: Komentar kaznenog zakona. 3. átdolgozott kiadás, Zágráb, Hivatalos Közlöny 2007. 102. o. és köv. Lásd még Bačić – Pavlović: i.m. 89. o. és köv.

³ A példa forrása P. Novoselec: Opći dio kaznenog prava. 3. átdolgozott kiadás, Zágrábi Tudományegyetem Jogi Kar, Zágráb 2009. 157. o.

⁴ Lásd Jescheck – Weigend: Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil. 5. kiadás, Duncker & Humblot, Berlin 1996. 605. o.

büntetendő mulasztást kizárólag orvos, fogorvos vagy más egészségügyi dolgozó követheti el, azaz valamely kezesnek minősülő személy.

A kivételek számbavétele után kijelenthető, hogy tiszta mulasztásos bűncselekményt bárki elkövethet, ám a kezes felelőssége származhat mind tiszta mulasztásos bűncselekményből, mind néhány formális bűncselekményből is; ilyen esetekben a cselekmény csak tévésnek minősül. Az ilyen formális bűncselekmények magukba foglalják az elkövetőnek a bűncselekmény megakadályozására vonatkozó felelősségét,⁵ és ez a felelősség csak személyek bizonyos csoportjára vonatkozik.

2. A nem tiszta (nem valódi) mulasztásos bűncselekmény

Szerkezetét tekintve a nem tiszta (nem valódi) mulasztásos bűncselekmény (latin *delicta commissa per omissionem*, német *unechte Unterlassungsdelikte*) összetettebb, mint a tiszta (valódi) mulasztásos bűncselekmény. Az előbbit a következmények megvalósulásának megakadályozására vonatkozó kötelesség megszegése jellemzi. Ennek értelmében a következményeket tartalmazza az *actus reus*, és ez a tény különbözteti meg a nem tiszta mulasztásos bűncselekményt a tisztától. A megvalósult következmény lehet egy sérülés vagy valakinek a veszélyeztetése. A nem tiszta mulasztásos bűncselekmény elkövetője csak kezesnek minősülő személy lehet. A kezes olyan személy, akit jogi felelősség terhel a következmények megvalósulásának megakadályozásáért, azaz olyan személy, aki kezeskedik azért, hogy ne legyenek következmények.⁶ A nem tiszta mulasztásos bűncselekményeket két kategória keretében kell elemeznünk. Így tanulmányunk következő részében bemutatjuk a jogilag szabályozott nem tiszta mulasztásos bűncselekményeket és a jogilag nem szabályozott nem tiszta mulasztásos bűncselekményeket.

a) A jogilag szabályozott nem valódi (nem tiszta) mulasztásos bűncselekmény

Ez a kategória a büntető törvénykönyv különös részében meghatározott büntetendő mulasztásokon alapul. A Btk. meghatározza az elkövetőt vagy a kezeset, a mulasztás tartalmát és a hozzá tartozó következményeket. Az ilyen típusú mulasztásra jó példa a Btk. 263. cikk 2. bekezdésében rögzített bűncselekmény, valamely személy vagy

⁵ További részleteket lásd Novoselec: i.m. 158. o.

⁶ Novoselec: i.m. 159. o.

tulajdon veszélyeztetése általában veszélyesnek minősülő cselekménnyel vagy anyaggal.

A jogilag nem szabályozott nem valódi mulasztásos bűncselekmény bonyolult kérdésének precíz jogi szabályozására vonatkozó igény az ilyen típusú mulasztások részletesebb elemzését eredményezte.

b) A jogilag nem szabályozott nem valódi (nem tiszta) mulasztásos bűncselekmény

A mulasztásos bűncselekmények ezen csoportjába azok a következményt eredményező bűncselekmények tartoznak, amelyek leírása nem tartalmazza a mulasztást.⁷ A leírás csak az elkövetést tartalmazza, de az elkövető bizonyos körülmények fennállása esetén felelős lehet a mulasztásért is. Az ilyen szabályozásnak az a célja, hogy megakadályozza a védett dolog sérelmét, amelyet a tényleges cselekmény (tevés) vagy a mulasztás eredményezhet. Megfigyelhető, hogy egy adott leírás tartalmaz tiltást és utasítást is. A Btk. általános rész 25. cikk 2. bekezdésének rendelkezései olyan szituációkat rögzítenek, amelyek megerősíthetik az elkövető felelősségét egy mulasztásért, ugyanakkor kizárják az ellenvetést tiltott analógia alapján a csak tevést tartalmazó leírások értelmezése esetén. Ezek a rendelkezések kimondják, hogy büntetendő mulasztást az követ el, aki cselekvőként köteles lenne megakadályozni a törvényben meghatározott következmények megvalósulását, de ezt mégsem teszi meg, és így az ilyen mulasztás hatása és relevanciája alapján megfelel az adott mulasztásos bűncselekmény elkövetésének. A következmények kiküszöbölésének kötelessége azon az elven alapul, hogy egy adott személytől bizonyos módon elvárt, hogy védje a sérelmet szenvedett dolgot, mások pedig joggal számíthatnak és számítaniuk is kell az adott személy tevőleges közbeavatkozására. Mindez azt jelenti, hogy a következmények kiküszöbölésének szintjén a mulasztás egyenlő a tevőleges elkövetéssel.⁸ A Btk. 25. cikk 2. bekezdésének rendelkezései kimondják: „[...] hatását és jelentőségét tekintve az ilyen mulasztás azonos az adott bűncselekmény mulasztással történő elkövetésével”, így ezek a rendelkezések elméleti büntetőjogi értelemben egyenlőségi klauzulának tekintendők (német *Gleichwertigkeitsklausel*). Amennyiben hatását és jelentőségét tekintve az ilyen mulasztás azonos az adott bűncselekmény mulasztással történő elkövetésével, akkor ennek

⁷ Novoselec: i.m. 159. o.

⁸ További részleteket lásd Jescheck – Weigend: i.m. 620. o.

megítélése a bíró értelmezésétől függ, ami az adott esettől függően változhat. A klauzula jelentősége és szerepe miatt érdemes a további elemzésre. Egyrészt megakadályozza a jogilag nem szabályozott nem valódi mulasztásos bűncselekmény túl tág és nem helytálló felfogását. Ez a klauzula az ilyen mulasztások előfeltételeként jelöli meg, hogy a (nem valódi) mulasztásnak a törvényben lefektetett konkrét leírás alapján azonos értékűnek kell lennie a hozzá tartozó tevőleges elkövetéssel. Másrészt pedig az illetékes bíró a bírói gyakorlat alapján találja meg a jogilag nem szabályozott nem valódi mulasztásos bűncselekményekkel kapcsolatban felmerülő esetleges elméleti kérdésekre vagy kételyekre a legjobb választ.⁹ Ugyanakkor a bírák helytelen vagy téves értelmezése hozzájárulhat a törvényi meghatározáson alapuló követelmények fellazulásához (*nullum crimen sine lege certa*).

III. A kezesről

A büntetendő mulasztások elemzése során érintőlegesen már volt szó a kezes (német *Garant*) kérdéséről. Annak ellenére, hogy a kezes szerepe kivételesen megjelenhet a valódi mulasztásos bűncselekmények esetében és a formális bűncselekmények esetében is, ahol csak a kezes felelős a mulasztásért, a nem valódi mulasztásos bűncselekmények

⁹ A mulasztásos bűncselekmények szerkezetének elemzése sok hasonlóságot mutat ki számos más nemzet joga és a német modell között, amely modellt többek között Horvátország is elfogadta. Az osztrák büntető törvénykönyv tartalmaz a mulasztásra vonatkozó rendelkezéseket, és rögzít bizonyos követelményeket az egyenlőségi klauzula tekintetében. Ebben a vonatkozásban különösen érdekes a francia és a belga büntetőjog. A francia büntető törvénykönyv csak tiszta mulasztásos bűncselekményt ismer, ám kivételes esetekben a nem valódi mulasztásos bűncselekményt a jogilag szabályozott nem valódi mulasztásos bűncselekmény egy fajtájának ismeri el. Ilyen esetben a törvény szövege egyenlőséget tesz a tevőssel okozott következmény és a mulasztással okozott következmény közé. Az ilyen jogi megoldás joghézagokat eredményez, amelyek kitöltése jogbizonytalanságot okozhat. A francia bírói gyakorlat kétféle módon kezeli a problémát: vagy átalakítja a szándékos mulasztásos bűncselekményt nem szándékos mulasztásos bűncselekménnyé, vagy a gazdasági büntetőjog területén a harmadik fél cselekvési kötelességének intézményét alkalmazza. A spanyol és az olasz jogelmélet osztja a német álláspontot, ám ezen a területen jogi megoldásaik eltérnek a német megoldásoktól. A holland jog különbséget tesz a valódi és a nem valódi mulasztásos bűncselekmények között, anélkül azonban, hogy meghatározná a kezes felelősségét. További részleteket lásd Jescheck – Weigend: i.m. 612-613. o. Ugyanaz, mint Novoselec: i.m. 160. o.

esetében a felelősség gerincét annak a személynek a szerepe képezi, aki kezeskedik azért, hogy a következmények ne valósuljanak meg. A jogilag szabályozott mulasztásos bűncselekmények esetében nem jelent problémát a kezes meghatározása, mivel azt a törvény szabályozza. A jogilag nem szabályozott mulasztásos bűncselekmények esetében viszont már gondot jelent a kezes azonosítása. A Btk. 25. cikk 2. bekezdésében lefektetett általános formula meghatározza annak a személynek a jogi felelősségét, aki köteles megakadályozni a következmény megvalósulását, de nem határozza meg, hogy mikor keletkezik ez a felelősség. Erre a fontos kérdésre a jogelmélet adhat választ.¹⁰ A következő fejezet az erre vonatkozó elméleti megoldásokat mutatja be.

1. A kezes kötelességeinek osztályozása

A jogelmélet a fenti kérdéskörrel kapcsolatos megoldásokat alapvetően két megközelítést alkalmazva elemzi:

- a jogi kötelességek formális elmélete és a források elmélete,
- a jogi kötelességek funkcionális elmélete.

A jogi kötelességek formális elmélete (a források elmélete) hagyományos elméletként a cselekvésre vonatkozó jogi kötelességek forrásának segítségével határozza meg a kezes fogalmát. A források az alábbiak:

- törvény,
- szerződés,
- korábbi veszélyes cselekmény.

¹⁰ A német büntetőjogi elmélet egyik irányzata megkülönbözteti a kezesi státusz (Garantenstellung) és a kezesi kötelesség (Garantenpflicht) fogalmát. Ennek értelmében a kezesi státusz az elkövető és a védendő dolog közti jogi vagy valós viszonytól függ. A kezesi kötelesség a kezesi státuszából eredő cselekvési kötelességet vagy felelősséget jelenti. Ez a megkülönböztetés a magatartás büntethetősége szempontjából lényeges. A kezesi státusz lényeges az actus reus-ra vonatkozó mulasztás szempontjából is, míg a kezesi kötelesség a jogellenesség vagy a bűnösség esetében számít. Amennyiben az elkövető nincs tudatában kezesi státuszának, akkor az actus reus-nak sincs tudatában. Ellenkező esetben, amennyiben az elkövető észlelte azokat a körülményeket, amelyekből kezesi státusza ered, de nincs tudatában cselekvési kötelességének (az elkövető azt hiszi, hogy a cselekvés nem kötelező), akkor az elkövető megtévesztésben van az elkövetés jogtalanságát illetően. További részleteket lásd S. von Coelln: Das "rechtliche Einstehenmüssen" beim unechten Unterlassungsdelikt. Duncker & Humblot, Berlin 2008. 84-86. o.

A jogi kötelességek funkcionális elmélete, mely újabb elmélet, a kezes jogi kötelezettségét szubsztantív szempontból határozza meg, és a kezesnek a jogilag védett érdekekre vonatkozó szerepéből eredezteti.¹¹ A megoldások keresésének során ez az elmélet rávilágít a kötelességek társadalmi tartalmára is. Ezen elmélet szerint ebben a vonatkozásban a kezes kötelességei tükrözik:

- egy adott érdek védelmét,
- a veszélyforrások feletti felügyelet kötelességét.

Novoselec mindkét elmélet álláspontját tekintetbe veszi, és integrálja a horvát büntetőjogba. Véleménye szerint „[...] a funkcionális elméletek keretei között különbséget kell tenni a jogi kötelességek forrásai között”.¹² Hasonló megoldások találhatóak a német büntetőjogi elméletben.¹³ Miután a horvát büntetőjog ezt az álláspontot képviseli, a kezes kötelességei két alapvető kategóriába sorolhatóak:

- az érdekek védelmének kötelessége,
- a veszélyforrások felügyeletének kötelessége.

a) Az érdekek védelmének kötelessége

Minden személy köteles az érdekek védelmét biztosítani. Ebbe a kategóriába három alkategória tartozik.

aa) A védelem kötelessége természetes kapcsolat alapján

Bizonyos érdekek védelme, mint például az élet és a testi épség védelme természetes kapcsolatból eredhet. Ilyen kapcsolat lehet a szülő és gyermek, vagy más közvetlen családtag, ideértve a házastársak közötti kapcsolatot is. Ezek a személyek kötelesek egymást megóvni az élet és a testi épség veszélyeztetése esetén. A természetes kapcsolat egyben a legerősebb jogi érv a kezes felelősségére. Ez a kapcsolat jogi alappal is kell, hogy rendelkezze ahhoz, hogy büntetőjogi hatása legyen. Ennek megfelelően a családjogi törvény 92. cikk 1. bekezdése (Hivatalos Lap 116/03., 17/04., 136/04., 107/07., 57/11. szám) értelmében a szülők kötelesek gondoskodni gyermekük életéről és egészségéről. Az az anya, aki szándékosan megtagadja gyermeke szoptatását, és ezzel a gyermek éhhalálát okozza, a Btk. 25. cikke alapján felelős mulasztása következményeiért, míg a következmények megvalósulásának meg nem

¹¹ Armin Kaufmannat tekintik a jogi kötelességek funkcionális elmélete megalkotójának. További részleteket lásd Jescheck – Weigend: i.m. 621. o.

¹² Lásd Novoselec: i.m. 163. o.

¹³ További részleteket lásd Jescheck – Weigend: i.m. 622. o.

akadályozásáért a családjogi törvény rendelkezései alapján felelős jogilag. Szintén a családjogi törvény rendelkezései alapján kötelesek a házastársak egymásnak segítséget nyújtani. Az a kérdés, hogy a lehetséges kezesek köre ebben a csoportban bővíthető-e, és ha igen, milyen mértékben, még mind elméletben, mind gyakorlatban tisztázásra szorul.

ab) Szoros közösségi kapcsolaton alapuló védelmi köteletség

A szoros közösségi kapcsolat a tagok közötti kölcsönös bizalmon alapul és olyan társas közösségben jelenik meg, amelyet kölcsönös függőségi viszonyok jellemeznek. Ezek a közösségek gyakran azért jönnek létre, hogy fokozott veszélynek kitett tagjaik számára kölcsönös segítséget nyújtsanak. A szoros közösségi kapcsolaton alapuló kezesi köteletség gyakran kapcsolódik házasságon kívüli és homoszexuális közösségekhez, valamint bizonyos veszélyes vállalkozások idejére alakult közösségekhez, mint például különféle expedíciók, bűvár- és hegymászó csapatok és más efféle. Ebben az értelemben a szoros közösségi kapcsolat nem alapulhat csak alkalmi közösségen.

ac) Felelősség önkéntes vállalásán alapuló védelmi köteletség

Ez a köteletség az egyén önkéntes felelősségvállalásán alapul. A személy maga határozza el, hogy valamely jogi érdekért felelősséget vállal. Ilyen felelősség származhat szerződésből, konkludens cselekményből vagy foglalkoztatásból, és ezek azok a források, amelyek szabályozzák a kezes köteletségének tartalmát és határát. A kezes kötelezése a védelmi köteletség valós felvállalásakor keletkezik. Ebből következően az ilyen típusú védelmi köteletség esetén kezesi státusza lehet egy turistacsoportot vezető hegyi vezetőnek, gyakorló nővérnek, bébiszitternek, sí- és úszásoktatónak, biztonsági őrnek.

b) A veszélyforrás felügyeletének kötelessége

Az ilyen típusú köteletség esetén a kezesi státusz alapja az egyén felelőssége valamely veszélyforrásért, azaz virtuális hatalma a veszélyforrás fölött. Ha összehasonlítjuk a jogi érdek védelmének és a veszélyforrás felügyeletének köteletségéhez kapcsolódó kezesi kötelességeket, azonnal szembetűnik, hogy a veszélyforrás felügyeletén alapuló kezesi kötelességek köre szűkebb, mint a jogi érdek védelmén alapuló kezesi kötelességek köre. Az utóbbi esetben (jogi érdek védelme) a kezes kötelessége a dolog védelmére összpontosul, míg az

előbbi esetben (veszélyforrás felügyelete) a hangsúly a potenciálisan veszélyes szituációra helyeződik, amelyet magának a kezesnek kell kontrollálnia. Ebbe a kategóriába három alkategória tartozik. Az elsőbe a kezesnek az a kötelessége tartozik, amelynek értelmében meg kell akadályoznia az esetlegesen más személyre nézve káros következményeket, amelyek a kezes saját korábbi, veszélyes cselekményéből származnak. A második alkategória a kezesnek a cselekvő ellenőrzése alatt álló veszélyforrás felügyeletére vonatkozó kötelessége. Végül a harmadik alkategóriába a potenciálisan veszélyes harmadik fél felügyeletének kötelessége tartozik.

ba) Korábbi veszélyes cselekményen alapuló kötelesség

Ez a kötelesség a más személy testi épsége megsértésének tilalmán alapul. Aki veszélyt idéz elő, köteles mindent megtenni az abból esetlegesen származó sérelem megelőzéséért. Lényeges, hogy a korábbi veszélyes cselekmény a következmény megvalósulásának konkrét veszélyét kell, hogy jelentse, és egyben bűnös cselekmény is. Továbbá, a cselekmény a veszélyeztetett jogi érdeket védő jogi norma megsértésén alapul, például olyan termék forgalmazása, amely a gyártó tudtával veszélyes lehet az emberi egészségre. Ez esetben a gyártó felelőssége a forgalmazás beszüntetése annak érdekében, hogy kiküszöbölje az emberi egészségre veszélyes következményt. Kezesi státusza lehet továbbá annak a személynek, aki heroint ad egy másik személynek (veszélyeztetve ezzel a másik személy életét), és aztán ez utóbbi életveszélybe kerül. Az előbbi személy köteles a káros következmények megjelenését megelőzni és segítséget nyújtani az utóbbi személynek (orvost hívni, minél előbb kórházba vinni az utóbbi személyt és hasonlók). A jogilag szabályozott nem valódi mulasztásos bűncselekményeken kívül a horvát büntetőjog korábbi veszélyes cselekményen alapuló kötelességet is előír. Erre legjobb példa az elsősegély nyújtásának elmulasztása egy közlekedési balesetben súlyosan sérült személy számára, amelyet a Btk. 273. cikke rögzít.

bb) A cselekvő ellenőrzése alatt álló veszélyforrás felügyeletére vonatkozó kötelesség

Az ebbe az alkategóriába tartozó felügyeleti kötelesség abból ered, hogy a társadalom számíthat azokra, akik veszélyforrást tartanak ellenőrzésük alatt. A társadalom elvárja, hogy azok, akiknek hatalmuk van valamilyen veszélyforrás fölött, tartsák azt ellenőrzésük alatt, és

akadályozzák meg, hogy az jogilag védett érdek sérelmét okozza. A kezes felügyeleti kötelességének köre az adott forrás képességétől, milyenségétől függ. A felügyeleti kötelesség körét pontosan meg lehet határozni az egyes források tekintetében. Ilyenek például az atomerőművek működésére, a radioaktív anyagokra, a radioaktív anyagok kezelésére vonatkozó szabályok. Ebbe a csoportba tartoznak az olyan veszélyforrások, amelyek veszélyes körülményekből vagy veszélyes szituációból származnak, mint például veszélyes erőműi műveletek, veszélyes állatok, veszélyes anyagok felhasználása. Hasonló módon az ingatlan tulajdonosa köteles az ingatlanában keletkezett tüzet kioltani annak érdekében, hogy megakadályozza a tűz tovaterjedését annak ellenére, hogy a tüzet nem ő maga okozta.¹⁴

bc) Harmadik fél felügyeletének kötelessége

Ebbe az alkategóriába a potenciálisan veszélyes harmadik fél felügyeletének kötelessége tartozik. Ebben az alkategóriában a kezes olyan személy, aki a harmadik fél felettese, vagy bizonyos hatáskörrel rendelkezik felette. A társadalom elvárja, hogy hatáskörét vagy felettesi helyzetét kihasználva az ilyen kezes tartsa ellenőrzése alatt a veszélyforrást, és akadályozza meg a neki alárendelt személyek káros cselekményeit. Ilyen viszony áll fenn a tanár és diákjai, a szülő és gyermeke, a katonatiszt és közlegényei között. Így tehát például az apa felelős a más személy tulajdonában okozott kárért, amennyiben nem akadályozza meg, hogy gyermeke betörjön egy kirakatot.¹⁵

IV. Enyhe büntetés

A Btk. 25. cikk 3. bekezdése kimondja, hogy a mulasztásos bűncselekmény elkövetőjének büntetése lehet enyhe, amennyiben az adott bűncselekményt csak mulasztással lehet elkövetni. Ez a cikk egyértelműen rögzíti, hogy a büntetés enyhítésének lehetősége nem áll fenn valódi mulasztásos bűncselekmény esetén, valamint olyan jogilag szabályozott nem valódi mulasztásos bűncselekmény esetén, amelyet a törvény csak mulasztásként határoz meg. Másrészt a büntetés enyhítésének lehetősége fennáll minden jogilag nem szabályozott nem valódi mulasztásos bűncselekmény esetében és az olyan jogilag szabályozott nem valódi mulasztásos bűncselekmények esetében, amelyeket tevással és mulasztással is el lehet követni. A büntetés

¹⁴ A példa forrása Novoselec: i.m. 164. o.

¹⁵ Novoselec: i.m. 164. o.

enyhítésének a lehetősége a csak mulasztást tartalmazó esetekben azért korlátozott, mert ilyen esetekben a törvény már figyelembe vette a mulasztást a büntetés kereteinek meghatározásakor. A mind mulasztással, mind tevéssel elkövethető bűncselekmények esetében lehetséges, hogy a mulasztást kisebb fokú inautentikusság és bűnösség jellemzi, mint az elkövetést. Ilyen esetben a bíróság értékelésétől függ, hogy a mulasztás enyhébb formája-e a bűncselekménynek, mint a tevés. Ha igen, akkor alkalmazza a büntetés enyhítésének lehetőségét. A fentiek alapján tehát egyértelmű, hogy a bírói gyakorlat ezen a téren is hozzájárul a mulasztásos bűncselekmények jelentőségéhez és relevanciájához.

V. Összegzés helyett

A horvát büntetőtörvénykönyv egyik sajátossága, hogy a tevési bűncselekményt előtérbe helyezi a mulasztásos bűncselekményekkel szemben. Mivel a valódi mulasztásos bűncselekmény következménye az *actus reus*-on túl jelentkezik, ezért összehasonlítható a formális bűncselekménnyel (német *Tätigkeitsdelikte*). Ebben az esetben a cselekvési köteletség megszegése, azaz egy kényszerítő norma megszegése inkriminálódik. A kezesi felelősség megállapítható a valódi mulasztásos bűncselekmények esetében is, ami lehetővé teszi a mulasztásos bűncselekmények besorolását valódi és nem valódi mulasztásos bűncselekmények kategóriájába. A nem valódi mulasztásos bűncselekmények esetében csak akkor beszélhetünk bűncselekményről, ha a következmények megvalósulnak. Az elkövető felelős a következményekért, így ennek következtében ezek a mulasztásos bűncselekmények mint egyfajta mulasztásos bűncselekmények az eredmény bűncselekményekhez (német *Erfolgsdelikte*) hasonlíthatóak. A nem valódi mulasztásos bűncselekmények minden kétséget kizáróan az ún. *delicta propria* kategóriájába tartoznak, mivel csak kezesi státuszú személy követheti el őket. A kezesi státusz a nem valódi mulasztásos bűncselekmény elengedhetetlen eleme. A horvát büntetőjogról szólva meg kell jegyezni, hogy az előtérbe helyezi a jogilag szabályozott nem valódi mulasztásos bűncselekményeket a jogilag nem szabályozott nem valódi mulasztásos bűncselekményekkel szemben. Eme tény alapján lehet a horvát büntetőtörvénykönyvet azon kortárs büntetőtörvények közé sorolni, amelyek nagy körültekintéssel és a törvényesség elvével összhangban foglalkoznak a mulasztásos bűncselekmények kérdésével. Ugyanakkor a fennmaradó joghézagokat a

bíró gyakorlatnak kell megfelelően kitöltenie. Az egyenlőségi klauzula értelmében a következmény tevésével való megakadályozásának elmulasztása egyenlő a bűncselekmény elkövetésével. Megjegyzendő, hogy a nem valódi mulasztásos bűncselekmény léte nem függ szükségszerűen a mulasztás és a tevés értékének egyenlővé tételétől. Az ilyen megközelítés kikezdhethetné a jobbiztonságot. Azt is hangsúlyoznunk kell, hogy az általánosan elfogadott álláspont szerint a pusztán következmény okozását jelentő bűncselekményhez, amelynek elkövetése nincs kifejezetten leírva, elegendő a kezesi kötelesség elismerése.¹⁶ Az egyenlőségi klauzula csak olyan bűncselekményekre vonatkozik, amelyek elkövetését a törvény kifejezetten leírja. Ez a klauzula a gyakorlat számára amolyan vezérfonalként szolgálhat. Ebből következően a fenti klauzula alkalmazási kritériumainak rendezése és a jogilag nem szabályozott nem valódi mulasztásos bűncselekmények esetében az elkövetői felelősség fennállásának pontos meghatározása rendkívüli jelentőséggel bír a gyakorlat számára.

¹⁶ Novoselec: i.m. 165. o.

Herke Csongor*
Mészáros Bence**
Ante Novokmet***

A vádemelés folyamata és bírói kontrollja – jogösszehasonlító megközelítésben

I. Bevezetés

A vádemelés kulcsfontosságú mozzanat minden büntetőeljárásban, hiszen a vád léte elengedhetetlen feltétele, *conditio sine qua non*-ja a bírósági eljárás lefolytatásának, vádemelés nélkül tárgyalás tartása sem lehetséges. A vád meghatározza a bírósági eljárás pozitív és negatív kereteit is, mivel a bíróság csak annak a személynek a büntetőjogi felelősségéről dönthet, aki ellen vádat emeltek, és csak olyan cselekmény miatt, amelyet a vád tartalmaz, a vádon túl nem terjeszkedhet. A vádemelés bírói kontrollja éppen ezért arra szolgál, hogy csak alapos és törvényes vád alapján kerülhessen sor az eljárás folytatására. Az említett intézményekre vonatkozó, a különböző országokban érvényesülő eljárási megoldások összehasonlítása fontos tanulságokkal szolgálhat. A tanulmány ezért rövid áttekintést ad a vádemelés folyamatának és bírói kontrolljának egyes modelljeiről az angolszász és a kontinentális jogrendszerekben, és bemutatja a hatályos szabályozást erre vonatkozóan Horvátországban és Magyarországon. Az írás különös figyelmet szentel a vádemelés bírói kontrolljára vonatkozó, Horvátország 2008-ban elfogadott új büntetőeljárás törvényében szereplő szabályok gyakorlatba való átültetésének. A magyar büntető eljárásjogot illetően a tanulmány bemutatja a vádemelés folyamatát, és elemzi a törvényes vád definícióját valamint követelményeit, amely fogalom 2006 óta része a magyar jognak.

* Dr. Herke Csongor, PhD, dr habil., egyetemi docens, Büntető Eljárásjogi és Kriminálisztikai Tanszék, Pécs, herke.csongor@ajk.pte.hu

** Dr. Mészáros Bence, PhD, adjunktus, Büntető Eljárásjogi és Kriminálisztikai Tanszék, Pécs, meszaros.bence@ajk.pte.hu

*** Ante Novokmet, mag. iur., tanársegéd, Büntetőjogi és Büntető Eljárásjogi Tanszék, Eszék, anovokme@pravos.hr

II. A vádemelés folyamatának szabályozása az egyes európai jogrendszerekben

1. Németország¹

Ha az ügyész Németországban benyújtotta a vádiratot, akkor arról nem azonnal kell bírósági eljárásban dönteni. Mindenekelőtt a bírósági eljárásra illetékes, a vádhatóságtól független bíróságnak nem nyilvános közbenső eljárásban (*Zwischenverfahren*) kell a vádiratot megvizsgálnia (StPO² 199-211. §), hogy vajon megfelelően megalapozott-e a gyanú. Csak ebben az esetben lehetséges, hogy a terheltet kitegyék a személyiségét hátrányosan érintő nyilvános tárgyalásnak. A vádemelést követően (amivel a gyanúsított vádlottá válik) a tanácselnök tájékoztatja a vádlottat a vádiratról, és egyben felszólítja, nyilatkozzon a megadott határidőn belül, kíván-e bizonyítási indítványokat előterjeszteni vagy kifogással élni (StPO 201. § (1) bek.). Ha kötelező védelem esete forog fenn, akkor az elnök az StPO 141. § (1) bekezdése alapján köteles védőt kirendelni annak a terheltnek, akinek nincs védője. A terhelt által előterjesztett indítványokról és kifogásokról a bíróság dönt (StPO 201. § (2) bek.). A bíróság a tényállás alaposabb tisztázása érdekében egyedi bizonyítás-felvételt is elrendelhet (StPO 202. §). A bíróság ezen döntései nem megtámadhatók (StPO 201. § (2) bek. és 202. §). Végezetül a bíróság zárt ülésen hoz határozatot arról, hogy a bírósági eljárást megnyitja vagy megszünteti az eljárást.

2. Anglia³

Angliában, ha a rendőrség megindította az eljárást, az ügyészség (Crown Prosecution Service) feladata, hogy az ügyet átvegye. A legfontosabb jellemzője az angol rendszernek a diszkrecionális vádemelés. Amikor az ügyészség megkapja az iratokat, dönt arról, hogy folytatja az eljárást, vagy megszünteti azt (az 1985-ös Prosecution of Offences Act 23. szakasza alapján, „nemfolytatási megjegyzéssel”). Ilyenkor az ügyészség a vádelejtésről egyszerűen csak tájékoztatja a bíróságot. Ha egy ügy megszűnt a 23. szakasz alapján, a terheltnek joga van ahhoz, hogy ragaszkodjon az eljárás folytatásához (például ha biztosnak gondolja, hogy felmentik, és ezzel tisztázza magát). Nincs egyetlen

¹ Herke Csongor: A német és az angol büntetőeljárás alapintézményei. PTE ÁJK, Pécs 2011. 69-70. o.

² Strafprozeßordnung (BGBl. I S. 1074, 1319)

³ Herke: i.m. 70-76. o.

olyan törvény, amely koherens módon szabályozza Angliában azokat a lépéseket, amelyekre valószínűleg sor kerül a vádemelés és a tárgyalás között. De ebben az eljárási szakban döntenek általában a tárgyalás módjáról az ún. „kétféle” bűncselekménynél (*triable-either-way offence*), ahol határozatot kell hozni arról, hogy azt a magisztrátusi vagy a koronabíróság előtt tárgyalják-e; az óvadékról vagy a fogvatartásról (a magisztrátusok döntenek erről, nyilvános ülésen, a vád és a védelem érvei meghallgatását követően); és sor kerülhet az előzetes meghallgatásokra (például a bizonyíték elfogadhatóságáról, vagy arról, hogy a vád által felvonultatott bizonyítékokra van-e a vádlottnak válaszul tényállása).

3. Franciaország⁴

A francia büntetőeljárás is a diszkrecionális vádemelésen alapul. A büntetőeljárás megindítása az ügyész feladata (CPP⁵ 31. cikk), de neki nem csak az ügy jogi háttérét kell kiértékelnie, hanem a vád helyességét is. A vádemelést mindig közölni kell az érintett személlyel, ha tárgyalásra utalják, pontosan meghatározva, mivel is vádolják. Mégis előfordul, hogy a *tribunal de police* (rendőrbíróság) által hozott *ordonnance pénale*-t (büntetőparancsot) az elítélt csak azután kapja meg, amikor meghozzák a határozatot. Mivel a tárgyalás előtt az eljárás többnyire írásban halad (a vizsgálatot írásbeli nyilatkozatban vagy jelentésben rögzítik), a vádlott a tényekről az akták áttanulmányozásával kaphat átfogó képet. A CPP nem ad számára közvetlen hozzáférési jogot az aktákhoz; az aktát általában az ügyvédjének küldik meg. Az ügyről való rendelkezés Franciaországban lehet a) egyoldalú vagy b) többoldalú.

a) Eltekintve a viszonylag ritka esetektől, amikor a *tribunal de police* nem hajlandó ítélezni egy *contravention*ról (szabálysértésről) *ordonnance pénale* útján, a fő példa az egyoldalú rendelkezésekre, ha az ügyet diszkrecionális okból az ügyész *classée sans suite* (további intézkedés nélkül) zár le. Hasonló eset, ha a *juge d'instruction* (vizsgálóbíró) vizsgált egy esetet, és arra a következtetésre jut, hogy a *mise en examen* (letartóztatott) személy elleni bizonyítékok nem elegendőek, akkor bejelenti (amit *ordonnance de non-lien*-nek neveznek), hogy nincs ok az ügy folytatására (CPP 177. cikk). Ilyenkor

⁴ Herke Csongor: A francia és az olasz büntetőeljárás alapintézményei. PTE ÁJK, Pécs 2012. 71-76. o.

⁵ Code de procédure pénale

a vádlottat az előzetes letartóztatásból azonnal szabadon kell engedni, illetve ha óvadék ellenében van szabadlábon, akkor vele szemben minden korlátozó rendelkezést meg kell szüntetni.

b) Franciaországban három módja van a felek közötti egyezkedésnek, amely módosíthatja vagy le is zárhatja az ügy hagyományos menetét: az első kettőt (feltételes besorolás – *classement sous condition* és mediáció – *médiation*) az ügyész kezdeményezi és a vitát tárgyalás nélkül rendezzi; a harmadik (leminősítés – *disqualification*) a bíró hallgatóságos egyetértésével történik, és a törvény által előírtnál kevésbé szigorú büntetéshez vezet.

4. Olaszország⁶

A vádemelés (*richiesta di rinvio a giudizio*) Olaszországban is írásban történik. A legalitás alapelveinek betartását Olaszországban két formában is ellenőrzik:

- az ügyészség egyedül nem dönthet az eljárás megszüntetéséről (csak arra irányuló indítványt intézhet a bírósághoz);
- a sértett ellentmondással élhet az ügyészség eljárás megszüntetésére irányuló indítványával szemben.

Közbenső eljárás az olasz büntető perrendtartásban (OCPP) tulajdonképpen nem létezik. Ennek ellenére az olasz büntetőeljárásnak is létezik egy olyan fázisa, amely több tekintetben is hasonlóságokat mutat fel a közbenső eljárással. Közbenső eljárásról az olasz büntetőeljárásban olyan értelemben beszélhetünk, hogy az ügyészség általi vádemelés és a tárgyalás lefolytatása közé egy olyan eljárási szakasz ékelődik, amelyben egy bírói szerv a vádemelési előterjesztést felülvizsgálja azt megakadályozandó, hogy indokolatlan vádak juthassanak el a tárgyalásig. Olaszországban ez a felülvizsgálat a felek részvételével zajló olyan tárgyaláson történik, amelyet egy, a *giudici per le indagini preliminari* (nyomozási bíró) körébe tartozó bíró vezet le. Ez az előkészítő tárgyalás (*udienza preliminare*). Az előkészítő tárgyalás zártkörű, és azon az ügyész és a terhelt védőjének részvétele kötelező (OCPP 420. cikk 1. bek.), de a terhelt részvétele nem. A bíró az *udienza preliminare* során a bizonyítékok tekintetében komoly hatáskörrel rendelkezik (OCPP 421-bis. cikk). Abban az esetben ugyanis, amikor az eléje terjesztett bizonyítékok hiányosak, elrendelheti további nyomozási cselekmények lefolytatását. A bírónak az *udienza preliminare*

⁶ Herke: A francia és az olasz ...i.m. 76-78. o.

lefolytatását követően két lehetőség áll rendelkezésére: megszüntetheti az eljárást egy *sentenza di non luogo a procedere* formájában kibocsátott ítélettel (OCPP 424. cikk 1. bek.), vagy megindíthatja a tárgyalást (OCPP 424. cikk).

III. A vádemelés folyamata és bírói kontrollja Horvátországban

1. Problémafelvetés

Az új büntetőeljárás törvény elfogadásával, amely 2008. január 1-jén lépett hatályba⁷ (a továbbiakban: HBe.) Horvátország jelentősen átalakította a büntetőeljárását, elhagyva a korábban évtizedekig követett, a nyomozási bíró által vezetett előkészítő eljárás hagyományát, amelyben az ügyész is központi szerepet játszott. Röviden összefoglalva, a bírói nyomozás intézménye megszűnt, és az ügyész általi nyomozást vezették be, amely szükségszerűen vezetett az ügyész által végzett, a vádemeléshez való adatgyűjtés funkciójának, és az előkészítő eljárásban való döntéshozatal funkciójának szétválasztásához, amely a bíróság joga és egyben kötelessége.⁸ Ezek a módosítások jelentős változásokat eredményeztek a vádemelést és annak bírói kontrollját felölelő közbenső eljárásban.⁹ Ellentétben a korábbi, 1997-es büntetőeljárás törvény¹⁰ (a továbbiakban: HBe./97) rendelkezéseivel, ez a reform a vádemelés kötelező bírói kontrollját vezette be mind a rendes, mind pedig a gyorsított eljárásban. A HBe./97 szerint a vádemelés kontrollja csak egy lehetőség volt, és csak kivételesen került rá sor két esetben: a terhelt vagy a védője panaszát követően, vagy az ítéldbíró tanácselnökének kérésére, ha a vádemelés ellen nem nyújtottak be panaszt, vagy azt elutasították.¹¹ A vádemelés bírói kontrollja tehát most kötelező, és csak kivételes eset az, hogy a bíróság nem vizsgálja a vádemelést megalapozó tényeket, az alábbi esetekben: a) ha a terhelt lemond a vádtanács előtti üléshez való jogáról, és az ülés előtti három

⁷ A büntetőeljárásról szóló törvény, 2008. december 18. Narodne novine, nr. 152/08, 76/09, 80/11

⁸ B. Pavišić: Novi hrvatski Zakon o kaznenom postupku. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 2008. 2. sz. 515. o.

⁹ D. Tripalo: Tijek kaznenog postupka – kontrola optužnice, rasprava, pravni lijekovi. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 2008. 2. sz. 731-734. o.

¹⁰ A büntetőeljárásról szóló törvény, 1997 október 3., Narodne novine, nr. 110/97, 27/98, 58/99, 112/99, 58/02, 143/02, 62/03, 178/04, 115/06

¹¹ Lásd V. Ljubanović: Kazneno procesno pravo – izabrana poglavlja. Grafika, Osijek 2002. 261-265. o.

napon belül írásban tárgyalás tartását kéri (HBe. 348. § (4) bek.); b) a magánvádra indított gyorsított eljárásban (HBe. 527. §); c) és a tárgyalás mellőzéses eljárásban (HBe. 540. §). A vádemelés kötelező bírói kontrollja intézményének elfogadásával a horvát törvényhozó egyértelműen úgy rendelkezett, hogy egy független és pártatlan bírói testületnek kell döntenie a büntetőeljárás megindításának és lefolytatásának lehetőségéről, ami megvédi a terheltet a megalapozatlan és jogtalan vádemeléstől. Mivel a HBe. az ügyészt tette az ügy urává az előkészítő eljárásban, az eljárás megindítása tárgyában hozott döntését nem lehet felülbírálni. Más szavakkal, a terheltnek nincs jogi lehetősége arra, hogy kezdeményezze az ügyész döntésének, az eljárás legitimitásának felülvizsgálatát a legalitás elvének megfelelően, és a bíróságnak sincsen erre hatásköre, kivéve néhány, az eljárásban meghozott döntést,¹² amelyek esetében közvetett módon vizsgálja az eljárás elrendelését és a nyomozás lefolytatását megalapozó körülmények meglétét.¹³ Az előkészítő eljárás ilyen módon való szabályozásából következően a vádtanács vált az első olyan testületté a közbenső eljárásban, amely felülvizsgálja a büntetőeljárás megindítását és lefolytatását megalapozó körülményeket. A vádemelés ilyen tervezett ellenőrzése egy tulajdonképpeni „szűrőt” jelent, amelyen minden vádiratnak keresztül kell mennie, több célból is. Egyrészt ilyen módon minden állampolgár védve van a megalapozatlan vádemeléstől, a bíróság számára pedig ez az a fázis, amellyel megelőzik azt, hogy az előkészítő eljárásnak vagy a vádnak magának a hiányosságaival csak a tárgyaláson kelljen szembesülniük.¹⁴ Mivel az előkészítő eljárás új koncepciója szerint a büntetőeljárás nem nyomozással kezdődik, az csak egy lehetőség,¹⁵ amely adott esetben jelentheti az előkészítő eljárást,

¹² Például házkutatás, őrizetbe vétel, előzetes letartóztatás, lefoglalás.

¹³ Lásd Z. Đurđević: Sudska kontrola državnoodvjetničkog kaznenog progona i istrage: poredbenopravni i ustavni aspekt. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 2010. 1. sz. 15-18. o.

¹⁴ Lásd B. Pavišić: Kazneno postupovno pravo. Pravni fakultet Rijeka, Rijeka 2010. 325. o.

¹⁵ A HBe. ugyanis azt írja elő, hogy nyomozást csak olyan bűncselekmények esetén kell lefolytatni, amelyek hosszú tartamú (20-40 évig terjedő) szabadságvesztéssel büntetendők, és nyomozást akkor lehet lefolytatni, ha a bűncselekmény a megyei bíróság hatáskörébe tartozik, azaz olyan bűncselekmények esetén, amelyek 12 évi szabadságvesztésnél súlyosabban büntetendők. A nyomozás így a reális várakozások szerint egy ritka eljárási szakasszá válik, és a bűnözés tendenciáit

szükségessé vált az eredményét bírósági kontrollnak alávetni. Nem szabad arról sem megfeledkezni, hogy az eljárási cselekményeket a nyomozás során az ügyész végzi,¹⁶ aki mint az egyik fél az eljárásban, az eljárás tárgyát képező tényeket úgy határozza meg, és a bizonyítékokat úgy gyűjti össze, hogy azok a vádat támasszák alá,¹⁷ és mivel az ő eljárási érdekei nem jelentenek garanciát az ilyen módon beszerzett bizonyítékok törvényességére, szükséges a tevékenységét bírói kontrollnak alávetni. Következésképpen, az előkészítő eljárás lefolytatása után az ügyésznek az a feladata, hogy meggyőzze a bíróságot a vádemelés szakaszában az eljárása eredményeinek prezentálásával arról, hogy elég nagy a valószínűsége annak, hogy a terhelt bűncselekményt követett el, ezért reálisabban várható bűnösítő ítélet, mint felmentő ítélet az ügyében, és ez elegendő a vádirat jóváhagyásához és a tárgyalás kitűzéséhez.¹⁸ Tekintettel a téma bonyolultságára, ehelyütt csak a vádemelés folyamatának lényegét mutatjuk be, és áttekintést adunk néhány gyakorlati problémáról, amelyek a bizonyítékok másik félnek való bemutatása kötelezettségéből származnak. Különös figyelmet szentelünk ennek során a jogellenes bizonyítékok kiszűrésének, valamint a vádirat végleges jóváhagyásának és a tárgyalás kitűzésének.

2. A vádirat benyújtása, előzetes vizsgálat, válaszok a vádiratra

Mielőtt megtárgyalnánk a vádirat benyújtását és annak formális kontrollját, szükséges utalni a HBe. szerinti eljárás alapvető formáira. A HBe. a büntetőeljárás két formáját különbözteti meg. Van egyrészt a

figyelembe véve az ügyek több mint 90%-át gyorsított eljárás keretében fogják elintézni.

¹⁶ Lásd D. Novosel – M. Pajčić: Državni odvjetnik kao gospodar novog prethodnog kaznenog postupka. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 2009. 2. sz. 445-460. o.

¹⁷ A jog bizonyos mértékben ellensúlyozza az ügyész egyoldalú eljárását, mivel lehetőséget ad a terheltnek arra, hogy az ügyésznél nyomozási cselekmények elvégzést indítványozza, és az ügyész e tárgyban hozott döntését a nyomozási bíró felülvizsgálhatja [HBe. 234. § (1) és (2) bek., 213. § (3) bek.]. Ezenfelül a 213. § (4) bekezdésének rendelkezése a terheltnek de facto lehetővé teszi, hogy a vádirat benyújtásától számított 30 napon belül indítványozza a saját kihallgatását, amely alkalmat ad számára, hogy betekintszen az iratokba és felmérje az ügyész rendelkezésére álló bizonyítékokat.

¹⁸ Lásd F. Feeney – J. Herrmann: One Case – Two Systems. A Comparative View of American and German Criminal Justice. Ardsley New York, 2005. 382. o.

rendes büntetőeljárás, amelyet a törvény rendelkezései szerint azon bűncselekmények esetén kell lefolytatni, amelyek a megyei bíróság hatáskörébe tartoznak [HBe. 203. § (1) bek.],¹⁹ és van másrészt a gyorsított büntetőeljárás a többi bűncselekmény esetén, amelyek nem a megyei bíróság, hanem a városi bíróság hatáskörébe tartoznak.²⁰ A bíróságok vázolt hatáskörei alapján az előzetes vizsgálatra vonatkozó hatáskör a következőképpen alakul. Az olyan bűncselekmények miatti előzetes vizsgálatot, amelyek a rendes büntetőeljárásra tartoznak, a nyomozási bíró végzi, míg a gyorsított eljárásra tartozó bűncselekmények esetében az egyesbíró vagy a tanács elnöke.²¹ A vádiratot²² az ügyész nyújtja be a nyomozás elvégzése után. Ha a nyomozás a törvény szerint nem kötelező, az ügyész nyomozás elvégzése nélkül is benyújthatja a vádiratot, amennyiben a bűncselekményre és az elkövetőre vonatkozó adatok elegendő alapot nyújtanak a vádemelésre [HBe. 341. § (1) és (2) bek.]. A vádirat benyújtása előtt azonban az ügyésznek fontos kötelezettsége, hogy alakszerűen kihallgassa a gyanúsítottat; ez egy kulcsfontosságú mozzanat az előkészítő eljárásban. A kihallgatással az ügyész nem csak a jogi kötelezettségét teljesíti. Ez egyben lehetőséget is jelent a terhelt és a védője számára, hogy betekintést nyerjen az ügy irataiba és felmérje az ügyész rendelkezésére álló bizonyítékokat.²³ Az iratokba való betekintés a védelemre való felkészülés szükséges feltétele, mert ez az egyetlen mód a terhelt és védője számára, hogy megismerje a majdani vád kereteit. Figyelembe véve azt a tényt, hogy az iratokba való betekintés jogának gyakorlása a terhelt kihallgatásán múlik, logikusan adódik a kérdés, hogy mikor kell őt kihallgatni. A rendelkezés maga, amely

¹⁹ A megyei bíróság hatáskörébe azok a bűncselekmények tartoznak, amelyek több mint 12 évi szabadságvesztéssel vagy hosszú tartamú (20-40 évig terjedő) szabadságvesztéssel büntetendők. 19c. § (1)a bek.

²⁰ A városi bíróság hatáskörébe azok a bűncselekmények tartoznak, amelyek pénzbüntetéssel, vagy legfeljebb 12 évi szabadságvesztéssel büntetendők. 19a. § (1) bek.

²¹ A legfeljebb 8 évi szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények esetében az előzetes vizsgálatot az egyesbíró, míg a 8 és 12 közötti évi szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmények esetében a tanács elnöke végzi. 19b. § (1) és (2) bek., 525. § (1) bek.

²² A vádirat tartalmáról lásd a Hbe. 342. §-át.

²³ Lásd V. Drenški Lasan – J. Novak – L. Valković: Pravni i praktični problemi dobre obrane okrivljenika. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 2009. 2. sz. 524-527. o.

szerint közvetlenül a vádirat benyújtása előtt kell ennek megtörténnie, meglehetősen tág értelmű és határozatlan tartalmú. Ha a kihallgatásra csak a nyomozás végén, vagy közvetlenül a vádirat benyújtása előtt kerülne sor, a terhelt nyilvánvalóan túl későn tudna csak az iratokba betekinteni, és ezáltal jelentősen korlátozva lennének a lehetőségei a védekezésre való felkészülésre. Ugyanakkor a bonyolultabb ügyek többségében a terhelt viszonylag korán tudja gyakorolni az iratbetekintési jogát, mivel az ügyésznek az őrizetbe vételt követően a rendőrségi fogda vezetőjének értesítésétől számított 16 órán belül ki kell hallgatnia a fogvatartottat [HBe. 109. § (5) bek.].²⁴ Másrészt, minden más esetben a törvény előírja, hogy a terhelt 30 napon belül kérheti a kihallgatását a vádirat benyújtásától, a megmozgatásától, a nála tartott házkutatástól, a birtokában lévő tárgyak lefoglalásától vagy a felismerésre bemutatásától, az ujjnyomat vagy biológiai mintavételtől, a róla írt szakértői vélemény elkészültétől kezdve a HBe. 325. és 326. §-ai szerint. Ha az ügyész nem hallgatja ki a gyanúsítottat az előírt határidőn belül, joga van az ügy irataiba betekinteni [HBe. 213. § (4) és (5) bek.]. Miután az ügyész benyújtotta a vádiratot a nyomozási bírónak, annak előzetes vizsgálata következik arra vonatkozóan, hogy megfelel-e a jog által előírt formális feltételeknek. A nyomozási bíró köteles megvizsgálni, hogy a vádiratot a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező ügyész nyújtotta-e be, hogy megelőzte-e a vádirat benyújtását, amennyiben az kötelező, hogy sor került-e a nyomozás kiegészítésére, így a vádirat tartalmazza-e a jogilag előírt kellekeket, hogy nem alapul-e jogellenes bizonyítékokon, hogy a jogilag előírt határidőn belül nyújtották-e be, hogy az ügyész a korábbi vádirat visszavonásától számított hat hónapon belül nyújtotta-e be az új vádiratot [HBe. 344. § (1) bek.]. A vádemelés e formális kontrolljához szükséges egy fontos megjegyzést fűznünk. Nevezetesen, a jog egyáltalán nem ejt szót arról, hogy a nyomozási bírónak figyelembe kell-e vennie bármely eljárási akadályt, ún. negatív eljárási feltételt (elévülés, eljárási kegyelem, mentesség). Az ismertetett szabályozás nem engedi meg, hogy arra következtessünk, a nyomozási bíró elutasíthatja a vádiratot eljárási akadály meglétére hivatkozva, azonban ilyen következtetésre juthatunk a Hbe. 206. §-ának és 355. § (1)

²⁴ Lásd M. Pajčić: Pravo okrivljenika na uvid u spis predmeta tijekom prethodnog kaznenog postupka u pravnim sustavima nekih europskih država i praksi Europskog suda za ljudska prava. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 2010. 1. sz. 44-49. o.

bekezdésének valamint 308. §-ának logikai értelmezése útján. A jogi bizonytalanságok elkerülése érdekében azonban *de lege ferenda* indokolt lenne, hogy a törvényhozó meghatározza a nyomozási bíró erre vonatkozó kompetenciáját. Figyelembe véve azt a tényt, hogy a vádirat ellenőrzésének lényege az előzetes vizsgálatkor az alapvető feltételek meglétének tisztázása, természetes, hogy a nyomozási bíró vizsgálja a negatív eljárási feltételeket is, és nem csak azt, hogy az illetékes ügyész nyújtotta-e be a vádiratot.²⁵ Ha a nyomozási bíró úgy dönt, hogy a vádirat jogilag helytálló, kézbesítik a vádlottnak, hogy reagálhasson rá. A vádlott a vádirat kézhezvételétől számított nyolc napon belül panasszal élhet. Szükséges megjegyezni, hogy a vádlott nem köteles a panaszt benyújtani, tehát a nyomozási bíró a határidő lejárta után, függetlenül attól, hogy érkezett-e panasz vagy nem továbbítja a vádiratot – amennyiben volt nyomozás a nyomozati iratokkal együtt – a vádtanácsnak.

3. A vádemelés megalapozottságának vizsgálata a vádtanács előtt

A vádtanács előtti eljárás központi szakasza a vádemelést felölelő közbenső eljárásnak,²⁶ amely elvben minden vádemelés esetén kötelező.²⁷ A vádtanács a vádirat jóváhagyásáról zárt ülésen határoz, amelyen főszabály szerint csak a felek, a védő és a sértett lehet jelen [HBe. 349. § (2) bek.]. Azért csak főszabály szerint, mert az ülést a felsorolt személyek nélkül is meg lehet tartani. A HBe. szerint a gyorsított eljárásban az olyan bűncselekmények esetén, amelyek pénzbüntetéssel vagy legfeljebb 8 évi szabadságvesztéssel büntetendők, a vádtanács ülését a felek jelenléte nélkül is meg lehet tartani [HBe. 526. § (2) bek.].²⁸ Ilyen módon a törvényhozó indokolatlanul és drasztikusan korlátozta a felek jelenléti jogát. Ezért véleményünk szerint e jogi konstrukció elvetendő, mivel a feleknek így nincs módjuk megismerni a másik fél bizonyítékait, ami korlátozza őket az eljárási jogaik gyakorlásában és törést jelent a kontradiktórium elvén,

²⁵ Lásd A. Pavičić – M. Bonačić: Skraćeni postupak prema novom Zakonu o kaznenom postupku. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 2011. 2. sz. 502-504. o.

²⁶ Lásd M. Bradley Craig: Criminal Procedure. A Worldwide Study. Carolina Academic Press, Durham 175-180. o. (Anglia), 540-541. o. (USA), 261-263. o. (Németország), 333-343. o. (Olaszország).

²⁷ Azokat az ügyeket, amelyben nincs vádemelési kontroll lásd Craig: i.m. 4. o.

²⁸ E rendelkezés bírálatairól lásd még Pavičić – Bonačić: i.m. 507-509. o.

ami a tisztességes eljáráshoz való jog egyik alapeleme.²⁹ E rendelkezés különösen a terheltet érinti hátrányosan, akinek így nincs lehetősége kifogásolni az előkészítő eljárás esetleges hiányosságait és az esetlegesen előforduló jogellenes bizonyítékokat.³⁰ Ha a vádtanács ülését a felek jelenlétében tartják, a tanács elnöke azt a vádirat ismertetésével nyitja meg. Ezt követően az ügyész röviden beszámol az előzetes vizsgálat eredményéről és a vádat megalapozó bizonyítékokról [HBe. 350. § (2) bek.]. A vádlott és a védő előadhatja a terhelt javára szóló bizonyítékokat, és felhívhatja a figyelmet a nyomozás hiányosságaira valamint az esetleges jogellenes bizonyítékokra [HBe. 350. § (3) bek.]. Az elmondottakból látható, hogy a vádirat benyújtásának szakasza szorosan összefügg a bizonyítékok egymás részére történő feltárásának kötelezettségével.³¹ Mindemellett az ügyész kötelessége az is a vádirat benyújtásakor, hogy csatolja a rendelkezésére álló olyan bizonyítékok listáját, amelyeket nem kíván felhasználni a tárgyaláson, mert a vádlott ártatlanságát, a bűnösség enyhébb fokát támasztják alá, vagy enyhítő körülményre utalnak. [HBe. 342. § (2) bek.]. Az ügyész e kötelezettsége logikus folyamata annak rendelkezésnek, amely szerint „a büntetőeljárásban részt vevő bíróságnak és más hatóságnak kötelessége mind a terhelt javára, mind pedig a terhére szóló körülmények azonos gondossággal történő vizsgálata és megállapítása”, és „az ügyészség [...] azonos gondossággal szerzi be mind a terhelt bűnösségére, mind pedig az ártatlanságára vonatkozó bizonyítékokat” [HBe. 4. § (2) és (3) bek.]. Másrészt a védelem számára is elő van írva a bizonyítékok feltárására irányuló kötelezettség. A terheltnek és a védőnek értesítenie kell az ügyészt a bíróság előtt felhasználni kívánt olyan bizonyítékokról, amelyek a terhelt alibijére vagy kóros elmeállapotára vonatkoznak (HBe. 352. §). De ez a rendelkezés sem igazán egyértelmű. Azt jelenti-e, hogy a védelemnek ez a kötelezettsége, vagy csak egy lehetőség az ügyész értesítése a megjelölt körülményekről? Ha kötelezettségként

²⁹ Lásd D. Krapac: Prva knjiga: Institucije. Narodne novine Zagreb, 2011. 148-152. o.

³⁰ Lásd E. Ivičević Karas – D. Kos: Sudska kontrola optužnice. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 2011. 2. sz. 455-458. o.

³¹ Lásd M. Damaška: Lica pravosuđa i državna vlast. Nakladni zavod Globus, Zagreb 2008. 137-140. o.; M. Pajčić: Otkrivanje informacija i dokaza između stranaka u kaznenom postupku. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 2009. 2. sz. 66-70. o.

értelmezzük, az biztosan ellentmond annak az alapelvnek, amely a *conditio sine qua non*-ja minden modern büntetőeljárásnak, és ez nem más, mint az önvád tilalmához és a hallgatáshoz való jog. Ha csak egy lehetőségként értelmezzük, akkor nem sértjük ugyan meg a nevezett alapelvet, de ekkor fennáll a veszélye annak, hogy egy rafinált terhelt csak az utolsó pillanatban, a tárgyaláson hivatkozik az alibiére, és ezzel esetleg meglepi az ügyészt, megfosztva őt az alibi hatékony vitatásának lehetőségétől.³² A vádemelési szakasz másik jelentős mozzanata a jogellenes bizonyítékok kizárásáról való döntés, és a bizonyítékok törvényessége tárgyában tartott előzetes tárgyalás, amennyiben a vádtanács kétségbe vonja egyes bizonyítékok törvényességét, és az azokról való döntés nem lehetséges további bizonyítás felvétele nélkül. Ebben az esetben az ülést el kell napolni, és tárgyalást kell kitűzni, ahol a bizonyítékok törvényességének megítéléséhez szükséges bizonyítást felveszik. Ez az ún. előzetes tárgyalás a bizonyítékok törvényességéről [HBe. 351. § (1) és (2) bek.]. Minden modern büntetőeljárásban szükséges megelőzni azt, hogy jogellenes bizonyítékokon alapuljon az ítélet. A HBe. ezért kimondja, hogy a bíróság nem alapíthatja döntését jogellenesen szerzett bizonyítékokra (HBe. 10. §), azzal a céllal, hogy megelőzze, hogy a jogellenesen szerzett bizonyítékok befolyásolják a bírót a ténymegállapításban. A HBe. több helyen is említi a jogellenes bizonyítékok kizárásának kötelezettségét: a nyomozási bíró a nyomozás befejezése előtt vagy a vádirat előzetes vizsgálata során megvizsgálja, hogy az ügyirat tartalmaz-e jogellenes bizonyítékot, és ugyanez történik a vádtanács előtti eljárásban is azzal, hogy a jogellenesség kontrollja erősebb, azon rendelkezés miatt, amely kimondja, hogy jogellenes bizonyíték gyanúja esetén a bíróság, ha nem szerzett be erre vonatkozóan további bizonyítékokat, nem hozhat döntést, és külön tárgyalást kell e tárgyban tartania, és csak ezt követően folytatódhat a vád vizsgálatára irányuló eljárás. E rendelkezés különös jelentőséggel bír a horvát büntető eljárásjogban, amennyiben azon új jogellenes bizonyítékokra vonatkozó rendelkezések fényében vizsgáljuk, amelyek a bizonyítékok „mérlegelésének” lehetőségét vezették be. A horvát törvényhozó ugyanis először vette a bátorságot arra, hogy elfogadja a

³² A bizonyítékok feltárásának jogösszehasonlító bemutatását és az EJEB álláspontját lásd Ivičević Karas – Kos: i.m. 461-463. o.

relatív kizárt jogellenes bizonyítékok rendszerét,³³ és ellentétben a jogellenesen szerzett bizonyítékok abszolút kizárására vonatkozó előírással, megengedte a bíróságnak, hogy úgy értékelje, néhány jogellenesen szerzett bizonyíték mégis felhasználható a büntetőeljárásban. Ezt a radikális fordulatot a törvényhozó úgy fogalmazta meg, hogy jogellenes ugyan a bizonyíték, ha az alkotmányban, törvényben vagy nemzetközi jogban garantált védelemhez való jognak, az emberi méltóságnak és jó hírnév jogának, a családi élet védelméhez való jognak megsértésével szerezték be, azonban mégis felhasználható és törvényes, ha olyan cselekménnyel szerezték be amely a büntető törvénykönyv szerint nem büntethető, vagy, a rendes büntetőeljárásra tartozó súlyos bűncselekmények esetében, a felsorolt jogok sérelme, figyelemmel a jogsértés súlyosságára és természetére jelentősen kisebb, mint a bűncselekmény tárgyi súlya [Hbe. 10. § (2) bek. 2. pont és 10. § (3) bek.]. E rendelkezéssel a törvényhozó megteremtette annak a lehetőségét, hogy a bíróság „mérlegelje”³⁴ az állam hatékony bűnüldözéshez fűződő érdekét és a terhelt védelemhez fűződő érdekét, amely az alapvető emberi jogok védelmének igényében nyilvánul meg a büntetőeljárásban, és kivételesen megengedte a jogellenes bizonyítékok felhasználást a közérdek védelmében.³⁵ Itt fel kell tennünk azt a kérdést, hogy az ítéldbíróságnak miként kell gyakorolnia a bizonyíték mérlegelési jogkörét, mivel a HBe. több helyen is kötelezően előírja a jogellenesen beszerzett bizonyítékok kizárását, és az ilyen bizonyítékokat tilos a továbbiakban felhasználni a vádirat előzetes vizsgálatakor és a bírósági tárgyaláson is. Ivičević Karas és Kos úgy vélik, hogy a bírói szerveknek, amelyeknek alapvetően kötelességük kizárni az ügyből a jogellenes bizonyítékokat, annak érdekében, hogy azok ne kerüljenek az ítéldbíróság elé, nem kötelesek ezt megtenni az olyan bizonyítékok esetében, amelyek jogellenességének mérlegelése az ítéldbíróság hatáskörébe tartozik.³⁶ Ebből következően sem a nyomozási bírónak,

³³ Lásd Ž. Karas – M. Jukić: Promjene u sustavu nezakonitih dokaza, s osvrtom na kretanja u poredbenom pravu. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 2009. 2. sz. 605-606. o.

³⁴ Krapac: i.m. 430-431. o

³⁵ Krapac: i.m. 619-620. Lásd I. Bojanić – Z. Đurđević: Dopuštenost uporabe dokaza pribavljenih kršenjem temeljnih ljudskih prava. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 2008. 2. sz. 998-1001. o.

³⁶ Ivičević Karas – Kos: i.m. 465. o.

sem pedig a vádtanácsnak nincs hatásköre dönteni azoknak a bizonyítékoknak a törvényességéről, amelyek esetében szóba jöhet a jogellenesség mérlegelése, és nyilván az ilyen kérdéses minőségű bizonyítékokat a tárgyalást lefolytató bíróság elé kell engedniük, hogy megvizsgálhassa azokat.

4. A vádirat jóváhagyása és a tárgyalás kitűzése

A vádemelés bírói kontrolljának lényege, hogy az ügyész valamennyi, az előkészítő eljárásban a büntetőeljárás megindítása céljából végzett eljárási cselekményét felülvizsgálják és eldöntsék a vádlott bíróság elé állításának megalapozottságát. Az, hogy a vádirat megalapozott-e, elsősorban azon múlik, hogy fennáll-e a gyanú olyan foka a bűncselekményre és a terheltre vonatkozóan, amelyet a törvény elegendőnek ismer el az eljárás megindításához. De a vádemelés megalapozottságának értékeléséhez a bíróságnak szükséges vizsgálnia a negatív eljárási feltételeket is. Azaz, a bíróságnak vizsgálnia kell, hogy a vád tárgyává tett cselekmény bűncselekmény-e, hogy vannak-e büntethetőséget kizáró okok, hogy a vádat benyújtó jogosult-e a vádemelésre, hogy megvan-e a szükséges eljárási feltétel, vannak-e az eljárást kizáró okok, hogy a bizonyítékok elegendőek-e a megalapozott gyanú megállapításához, amely a vádirat benyújtásának feltétele. (HBe. 355. §). Ennek megfelelően, amikor a vádemelés megalapozottságát vizsgáljuk, egy bizonyos fokú megalapozottságot várunk el, amelyet a törvény meghatároz. A HBe. rendelkezése szerint, ha a vádtanács a vádirat vizsgálatát követően úgy dönt, hogy az megalapozott, határozatot hoz a vád jóváhagyásáról. Ez azt jelenti, hogy a gyanú foka eléri a megalapozott gyanú szintjét, amely elegendő a büntetőeljárás megindításához. De a bíróságnak nagyon óvatosnak kell lennie a vádirat jóváhagyásáról szóló döntéskor. Az erre irányuló eljárás ugyanis nem válhat a terhelt büntetőjogi felelősségét elbíráló tárgyalássá a valódi tárgyalás előtt. A vádtanács alapvető feladata az, hogy eldöntse, a terhelt ügye alkalmas-e a tárgyalásra, és ha a terheltet el kell ítélni, az erről való döntést meg kell hagynia az erre illetékes bíróságnak. A legnehezebb feladat a vádtanács számára kétségtelenül az, hogy értékelje az ügyet és a bemutatott bizonyítékokat anélkül, hogy prejudikálná a terhelt bűnösségét. Az egyetlen helyes út a bíróság számára az, hogy nem bocsátkozik az ellentmondó bizonyítékok hitelességének és bizonyító erejének értékelésébe, hanem a bírósági tárgyalásra, mint az eljárás központi szakaszára hagyja ezt. A vád jóváhagyásához szükséges

megalapozott gyanú megítélésekor a bíróságnak a bizonyítékok teljességének és elfogadhatóságának, valamint elegendő mennyiségének megítélésére kell szorítkoznia. A teljesség értékelése azt jelenti, hogy az adott ügy összes jogilag releváns körülményére vonatkozóan rendelkezésre állnak a bizonyítékok. A bizonyítékok elfogadhatósága a bizonyítékok beszerzésének és előterjesztésének megengedett jogi módjaira vonatkozik. Végül a bizonyítékok elegendő mennyiségének mérlegelésekor a bíróságnak meg kell állapítania, hogy a bemutatott bizonyítékok alapján a bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja fennáll-e, amely szükséges a vádirat jóváhagyásához és a tárgyalás kitűzéséhez. Ha ilyen következtetést a bemutatott bizonyítékok alapján nem lehet levonni, azaz a vádtanács azt állapítja meg, hogy a vádiratra kiható hiányosságok lelhetők fel az előkészítő eljárásban vagy a bűncselekmény történeti tényállásának leírása nincs összhangban a gyűjtött bizonyítékokkal, vagy szükséges a ténykérdések további tisztázása, akkor a vádiratot vissza kell küldeni az ügyésznek, hogy kiegészíthesse azt (HBe. 356. §). A vádirat jóváhagyása után a vádtanácsnak a jóváhagyásról szóló határozatot a vádirattal és az iratokkal együtt haladéktalanul továbbítania kell a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság iratkezelőjének.

IV. A vádemelés folyamata Magyarországon és a törvényes vád fogalma

1. A vádemelési szak a közbenső eljárásban

A közbenső eljárást Magyarországon a vádemelési- és a tárgyalás előkészítési szak alkotja. Ezek az eljárások a nyomozás és a bírósági eljárás közé ékelődnek. A vádemelési szakot a magyar büntetőeljárás törvény (1998. évi XIX. törvény, a továbbiakban: Be.) a nyomozásról szóló második részben, külön fejezetben szabályozza, noha ténylegesen csak a nyomozás befejezését követően kerülhet rá sor. A nyomozó hatóság a nyomozás elvégzése után iratismertetést tart, amely során a terheltnek és a védőnek lehetősége van a nyomozás iratait megtekinteni [Be. 193. § (1) bek.]. Ezt követően a nyomozó hatóság 15 napon belül megküldi az iratokat a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező ügyésznek [Be. 193. § (5) bek.], ez az aktus a vádemelési javaslat, ezzel veszi kezdetét a vádemelési szak. Az ügyész az iratok hozzá való

beérkezését követő 30 napon belül³⁷ (az ügyészség vezetőjének rendelkezése alapján további 30, a felettes ügyész rendelkezésére 90 napon belül) az iratokat megvizsgálja. Ennek alapján hét lehetőség közül választhat:

- további nyomozási cselekményt végez (annak elvégzéséről rendelkezik);
- a nyomozást felfüggeszti;
- a nyomozást megszünteti;
- az ügyet közvetítői eljárásra utalhatja;
- a vádemelést részben mellőzi;
- a vádemelést elhalasztja vagy
- vádat emel [Be. 216. § (1) bek.].

A vádemelésnek Magyarországon négy fő formája van: közvádas eljárásban a vádirat (ez a legtipikusabb), pótmagánvádas eljárásban a vádindítvány, magánvádas eljárásban a feljelentés, a bíróság elé állításos külön eljárásban pedig az ügyész szóbeli vádemelése (amelyhez írásbeli feljegyzés kapcsolódik). A továbbiakban terjedelmi okokból csak a közvádas ügyekben történő vádemeléssel foglalkozunk. A vádirat fő részei: bevezető rész, indokolási rész, rendelkező rész (főrendelkezés, azaz vádformula és mellékrendelkezések: bejelentések, indítványok) és a keltezés. A vádirat tehát a hatósági határozatokhoz képest felépítését tekintve formabontó, hiszen a rendelkező részt megelőzi az indokolás. A vádirat Be. által rögzített kötelező és lehetséges legfontosabb elemeit – kiegészítve a vádelőkészítéssel, a nyomozás törvényessége feletti felügyelettel és a vádemeléssel kapcsolatos ügyészi feladatokról szóló 11/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítás rendelkezéseivel – az alábbi táblázat szemlélteti:

³⁷ Ha az iratismertetést az ügyész maga végezte, akkor a határidő annak a határnapjától számít [Be. 216. § (1) bek.].

1. sz. táblázat: A vádirat felépítése és kellékei [Be. 217. § (3) bek.]

	Vádirat	
	Kötelező kellék	Eshetőleges kellék
Bevezető rész	- fejléc - a vádlott személyi adatai	- a terhelttel szemben alkalmazott személyi szabadságot elvonó vagy korlátozó kényszerintézkedések és az azokra vonatkozó időpontok - a vádlott korábbi büntetése
Indokolás	- a vád tárgyává tett cselekmény leírása - a bizonyítási eszközök megjelölése és hogy milyen tény bizonyítására szolgálnak	- a több cselekmény miatti vádemelés esetén egymástól elkülönítetten vádpontok
Főrendelkezés	- a „vádolom” kifejezés - a vád tárgyává tett cselekmény Btk. szerinti minősítése	
Mellékrendelkezések	- a bíróság és az ügyész hatáskörét, illetékességét megalapozó szabályokra való utalás - a tárgyalásra idézendők, értesítendők, illetve azon tanúk vallomása felolvasásának az indítványozása, akik a tárgyaláson nem fognak megjelenni - büntetési (intézkedés iránti) indítvány - a tárgyaláson való bizonyítás felvételének sorrendjére vonatkozó indítvány	- eljárási feltétel - polgári jogi igény - személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés fenntartására vonatkozó indítvány - szülői felügyeleti jog megszüntetése iránti indítvány - a kábítószerrel visszaélés miatt felfüggesztett eljárás folytatása iránti indítvány - különösen védett nyilvánított tanú kihallgatására utalás - egyéb indítványok
Keltezés	- dátum, aláírás	

Az ügyész a vádiratnak a bírósághoz való benyújtásával emel vádat, a magyar jogban ez a vádemelés aktusa. A vádemelés miatt nincs helye jogorvoslatnak. A vádiratot annyi példányban kell benyújtani, hogy a bíróságnak, valamennyi vádlottnak és védőnek egy-egy példány jusson. A vádirat egy példányát meg kell küldeni a nyomozó hatóságnak, és a vádemelésről a vádlottat fogva tartó büntetés-végrehajtási intézetet is értesíteni kell. A vádirat bírósági példányához csatolni kell a vádemelés

alapjául szolgáló mindazon iratot, amelyet az ügyész a gyanúsítottnak, illetve a védőnek ismertetésre az eljárás végén átadott, valamint a tárgyi bizonyítási eszközöket. Ha a vádlott a magyar nyelvet nem ismeri, a vádirat e vádlottra vonatkozó részét a vádlott anyanyelvére (regionális vagy kisebbségi nyelvére, az általa korábban ismertként megjelölt nyelvre) le kell fordítani, és azt így kell a bírósághoz benyújtani.

2. A vád alá helyezési eljárás a tárgyalás előkészítése keretében

A vádemelést követően, de még a bírósági tárgyalás előtt kerül sor a vád alá helyezési eljárásra. Ez az eljárás egyrészt a bűnügyek szűrése érdekében arra szolgál, hogy csak alapos és törvényes vád alapján kerüljön a terhelt bíróság elé (garanciális funkció), másrészt pertechnikai funkciót is betölt: az ügy gyors és egységes, azaz hatékony tárgyalását is elő kell segítenie (idézések kibocsátása, megkeresések stb.)³⁸ A vád alá helyezési eljárást a magyar büntetőeljárásban maga az ítéldbíróság végzi, a tárgyalás előkészítése keretében. A bírói tanács elnöke (vagy az egyesbíró) az ügy iratainak a bírósághoz érkezését követően harminc napon belül megvizsgálja, hogy szükséges-e a tárgyalás előkészítésére tartozó kérdések³⁹ valamelyikéről dönteni, ezt követően a vádiratot haladéktalanul megküldi a vádlottnak és a védőnek, és felhívja őket, hogy tizenöt napon belül jelöljék meg a bizonyítási eszközeiket. A tanács elnöke a vádirat kézbesítésétől számított 30 napon belül megvizsgálja a vádlott és védőjének esetleges bizonyítási indítványait, és megállapítja a tárgyalás határnapját, gondoskodik a tárgyalás megtartásának előkészítéséről, az idézésekről és értesítésekről. A Be. szabályai szerint tehát a tárgyalás kitűzése az ügyészi vád elfogadását jelenti, ez maga a szűkebb értelemben vett „vád alá helyezés”. Az ügyész által egyoldalúan megvádolt személyből a szóban forgó eljárási cselekmény után már a bíróság által elismerten is vádlott lesz. Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy a bíróság akár ideiglenesen megállapítaná a vádlott bűnösségét, hanem csak azt, hogy a bíróság szerint a perelőfeltételek fennforognak.⁴⁰ A vádemelés bírói

³⁸ Fenyvesi Csaba – Herke Csongor – Tremmel Flórián: Új magyar büntetőeljárás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004. 453. o.

³⁹ Ezek a következők: áttétel; egyesítés és elkülönítés; az eljárás felfüggesztése; az eljárás megszüntetése; intézkedés eljárási cselekmény elvégzése iránt; határozat a kényszerintézkedésekről; a vádtól eltérő minősítés lehetősége; a bíróság tanácsa elé utalás; öttagú tanács elé utalás. Be. 264-271. §.

⁴⁰ Fenyvesi – Herke – Tremmel: i.m. 454. o.

kontrollja is ebben a szakaszban érvényesül. Ha a vád nem felel meg a törvény által előírt követelményeknek (az 1. sz. táblázatban felsorolt valamelyik kötelező elem hiányzik belőle, ez az ún. kellékhányos vád), a bíróság a Be. 268. § (1) bekezdése alapján megkeresi az ügyészt a vádirat hiányosságainak a pótlása végett. Ha az ügyész a hiányosságokat nem pótolja, a bíróság az eljárást megszünteti [Be. 267. § (1) bek. k) pont]. Szintén megszünteti a bíróság az eljárást a tárgyalás előkészítése során, ha a vád nem törvényes [Be. 267. § (1) bek. j) pont]. Szükséges megjegyezni, hogy ebben az esetben a vád kijavítására a kellékhányos váddal ellentétben nincs lehetőség, esetleg sor kerülhet újabb vádemelésre, ez azonban vitatott [lásd 3. f) pont]. Természetesen az eljárást akkor is meg kell szüntetni, ha valamilyen eljárási feltétel (pl. magánindítvány) hiányzik, vagy valamilyen eljárási akadály (pl. ítélt dolog), esetleg a megszüntetés más oka (pl. védelejtés) áll fenn [Be. 267. § (1) bek.], ezeket az eseteket azonban területi okokból nem áll módunkban bemutatni. A vádat alátámasztó bizonyítékokkal kapcsolatban a magyar szabályozás érdekessége az, hogy nem igazán teszi lehetővé a gyenge lábakon álló vádak kiszűrését a bírói kontroll során. A Be. az alapvető rendelkezések között ugyan kimondja, hogy büntetőeljárás (tehát bírósági eljárás is) csak az ellen indítható, akit bűncselekmény megalapozott gyanúja terhel [Be. 6. § (2) bek.], a tárgyalási előkészítése során azonban nem teszi lehetővé a törvény az eljárás megszüntetését a bizonyítékok elégtelenségére hivatkozva. A bíróságnak ugyan lehetősége van felhívni az ügyészt további bizonyítási eszközök beszerzésére, és megkereshet különböző szervezeteket adatkérés céljából (Be. 268. §), de ha ezek ellenére sem tisztázható, hogy fennáll-e a vádemeléshez szükséges ún. nyomatékos gyanú, és az ügyész sem ejti el a vádat, nincs más választása, mint kitézni a tárgyalást.

3. A törvényes vád fogalma és követelményei

A magyar törvényhozó 2006. július 1-jei hatállyal iktatta be a Be. szövegébe a törvényes vád fogalmát, amelynek összetevőit korábban már az Alkotmánybíróság is összefoglalta a 14/2002. (III. 20.) AB határozatában, és a bírói gyakorlat is kimunkálta. A Be. 2. § (2) bekezdése szerint „törvényes a vád, ha a vádemelésre jogosult a bírósághoz intézett indítványában meghatározott személy pontosan körülírt, büntető törvénybe ütköző cselekménye miatt a bírósági eljárás lefolytatását kezdeményezi.” A törvényes vádnak tehát formai és tartalmi

kritériumai vannak: formai kritérium a vádemelésre jogosulttól származó, a bírósági eljárás lefolytatásának kezdeményezésére irányuló indítvány, míg tartalmi kritériumok a meghatározott személy, pontosan körülírt, büntető törvénybe ütköző cselekménye. Bármelyik kritérium hiánya kizárja a vád törvényességét, ezek tehát konjunktív viszonyban állnak. A törvényes vád fogalmával kapcsolatban az egyes kritériumokból fakadó kérdéseken kívül még két probléma vethető fel: ha az ügyész nem minősít jogilag kifejezetten egy vádiratba foglalt cselekményt, akkor beszélhetünk-e arra vonatkozóan törvényes vádról; valamint, a törvényes vád hiányában való megszüntetés kizárja-e az újabb vádemelést az ügyben (van-e a megszüntetésnek anyagi jogereje). Az alábbiakban a törvényes vád egyes kritériumainak bemutatása után ezeket a kérdéseket elemezzük.

a) A vádemelésre jogosultság

Annak megítélése, hogy a vádat benyújtó személy rendelkezik-e vádemelési jogosultsággal, csak kivételesen jelenthet problémát a bírói kontroll során. Hiszen, ha az ügyész emelt vádat, akkor a vádemelési jogosultság szinte mindig fennáll, néhány speciális esettől eltekintve (pl. fiatakorú ügyében nem a fiatakorúak ügyésze nyújtja be a vádiratot⁴¹). A sértetti vádemelés esetén inkább fordulhat elő a vádemelési legitimáció hiánya: nem törvényes a vád, ha közvédra üldözendő bűncselekmény miatt magánvádló emel vádat, vagy ha a sértett olyan esetben lép fel pótmagánvádlóként, amikor ezt a törvény nem engedi meg,⁴² vagy ha a vádat benyújtó nem sértettje az adott bűncselekménynek, annak esetleg nem is lehet konkrét személy a sértettje.⁴³

b) A vádlott személyének meghatározottsága

A „meghatározott személy” kritériuma megköveteli, hogy a vádlott pontosan beazonosítható legyen, azaz a vád tartalmazza azokat a

⁴¹ Jagusztin Tamás: A törvényes vád, mint a büntetőeljárás perjogi előfeltétele. *Ügyészek Lapja* 2006. 5. sz. 59. o.

⁴² A Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának 1/2007. sz. véleménye az 1998. évi XIX. törvény egyes rendelkezései értelmezéséről (a továbbiakban: BKv. 1.) Bírósági Határozatok 2007. 5. sz.

⁴³ „Hamis tanúzás miatt pótmagánvádnak nincs helye; az erre alapított vádindítvány vádlói legitimáció – sértetti pozíció – hiányában nem felel meg a törvényes vád követelményének [...]” EBH 2010. 2125.

személyes adatokat, amelyek egyértelművé teszik a vádlott személyét. Ezek az adatok elsősorban az alábbiak a törvényben: a vádlott neve, születési neve, korábbi neve, születési ideje és helye, anyja neve, lakóhelyének és tartózkodási helyének címe, a személyazonosító okmánya száma és az állampolgársága. Azonban a BKv. 1. szerint a „meghatározott személy” kitétel akkor is megállapítható, ha a vádirat nem teljes körűen tartalmazza a felsorolt adatokat, mivel az esetleges hiányosságok a bírósági eljárásban pótolhatók.⁴⁴ Magánvádas bűncselekmény estén fordulhat elő az, hogy ismeretlen tettel szemben tesznek feljelentést, azonban ez törvényes vádnak nem tekinthető, így a bírósági eljárást az alapján megindítani nem lehet, előtte nyomozást kell elrendelni az elkövető személyének azonosítása céljából.⁴⁵

c) A cselekmény pontos körülírtsága

A törvényes vád fogalmának legtöbb mérlegelést igénylő eleme az, hogy mikor minősül a vád tárgyává tett cselekmény pontosan körülírtnak. A Kúria szerint „a vád tárgyává tett cselekmény körülírása akkor pontos, ha a vádló indítványában ismertetett történeti tényállás hiánytalanul tartalmazza a bűncselekmény törvényi tényállási elemeinek megfelelő konkrét tényeket: az elkövetési magatartást, a cselekmény megvalósításának helyét és idejét stb.”⁴⁶ A bírói gyakorlat ezzel összhangban olyan esetekben mondta ki e kritérium megsértését, amikor a vád nem tartalmazta a cselekmény elkövetésének helyét, idejét, vagy az elkövetési magatartásnak megfelelő lényeges tényeket,⁴⁷ vagy a vádban leírt tényekből nem lehetett megállapítani még a cselekmény büntető törvénybe ütköző voltát sem, így anyagi jogi következtetés levonására alkalmatlan volt a vád.⁴⁸ Azonban a törvényes vádnak nem fogalmi ismérve az, hogy a cselekmény leírása körében a törvényi tényállás jogi fogalmait használja, elégséges, ha a történeti tények

⁴⁴ BKv. 1. I./2./a) pont

⁴⁵ „Törvényes vád hiányában az eljárás megszüntetése indokolt, ha a magánvádló feljelentéséből nem állapítható meg, ki ellen kéri a büntetőeljárás lefolytatását.” EBH 2006. 1395.

⁴⁶ BKv 1. I./1./ a) pont

⁴⁷ Lásd BH. 2009. 140.; BH 2011. 34.

⁴⁸ Lásd BH 2009. 267.; BH 2011. 60.

leírása oly mértékben konkrét, amelyből a büntető törvénybe ütköző cselekményre lehet következtetni.⁴⁹

d) A cselekmény büntető törvénybe ütköző volta

A vád tárgyává tett magatartásnak magától értetődően „büntető törvénybe ütköző” cselekménynek kell lennie, ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy meg kell felelnie a magyar Büntető Törvénykönyv (1978. évi IV. törvény, a továbbiakban: Btk.) különös részében foglalt valamely törvényi tényállás diszpozíciójának. Két olyan eset van a hatályos magyar jogban, amikor nem a Btk-ban meghatározott cselekmény miatt kerülhet sor vádemelésre valakivel szemben hazánkban.⁵⁰ E két nem túl gyakori esetet leszámítva, ha a vádiratban leírt cselekmény nem szerepel a Btk-ban, akkor a vád nem törvényes. Ezzel kapcsolatban egy átfedést is tartalmaz a szabályozás: a Be. 267. § (1) bekezdésének a) pontja külön nevesíti eljárás megszüntetési okként azt az esetet, ha a vád tárgyává tett cselekmény nem bűncselekmény (azaz nem ütközik büntető törvénybe), de ugyanakkor eljárás megszüntetési ok a törvényes vád hiánya is [Be. 267. § (1) bek. j) pont]. Elvileg tehát mindkét okra alapítva lehet ebben az esetben a tárgyalás előkészítése során eljárást megszüntető határozatot hozni. Úgy gondoljuk, hogy ilyenkor nem a törvényes vád hiányára hivatkozva kell az eljárást megszüntetni, mivel az elsőként megjelölt ok speciális ahhoz képest. A cselekmény büntető törvénybe ütköző voltának megítélése akkor jelenthet problémát a vádemelés bírói kontrollja során, ha nem kellően pontos a vádiratban leírt történeti tényállás, ilyenkor azonban már csak emiatt is törvénytelen a vád (lásd előző pont) illetve akkor, ha a vádiratban megjelölt bűncselekmény törvényi tényállása ún. keretdiszpozíciót tartalmaz.⁵¹

⁴⁹ BH 2011. 219.

⁵⁰ Nevezetesen az 1945. évi VII. törvénnyel törvényerőre emelt 81/1945. (II. 5.) ME rendelet 11. és 13. §-ában meghatározott háborús büntettek esetében, valamint az 1976. évi 27. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az apartheid bűncselekmények leküzdéséről és megbüntetéséről szóló, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésén, 1973. november 30-án elfogadott nemzetközi egyezményben meghatározott apartheid bűncselekmények esetében.

⁵¹ Azokat a diszpozíciókat nevezzük így, amelyek nem rögzítik pontosan a tiltott magatartásokat, hanem csak a kereteket határozzák meg, amelyeket egyéb jogszabályok töltenek meg tartalommal. Földvári József: Magyar büntetőjog. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 54. o.

e) A jogilag nem minősített cselekmények kérdése

A vád vitathatatlanul törvényes akkor, ha alaki bűnhalmazat áll fenn, és az ügyész az egy cselekménnyel megvalósított több bűncselekményből csak az egyiket minősítette jogilag a vádiratban. Ugyanis ilyenkor a cselekmény maga egyértelműen a vád tárgyát képezi (az ügyész amiatt kezdeményezte a bírósági eljárás lefolytatását), és a Be. szerint a bíróság nincs kötve a vádlónak a vád tárgyává tett cselekmény Btk. szerinti minősítésére vonatkozó indítványához [Be. 2. § (4) bek.]. A Kúria álláspontja szerint ugyanakkor a vád törvényességének nem feltétlen tartalmi eleme a vád tárgyává tett cselekmény Btk. szerinti minősítése, mivel az a bírósági eljárásban pótolható.⁵² Ebből pedig az következik, hogy a vádirat indokolásában leírt valamennyi büntető törvénybe ütköző cselekmény a vád tárgyát képezi, és azokra vonatkozóan létezik törvényes vád, így a bíróság elbíráhatja azokat a tárgyaláson függetlenül attól, hogy az ügyész minősítette-e ezeket a magatartásokat jogilag vagy nem.

f) A törvényes vád hiánya miatti eljárás megszüntetés jogereje

A fogalom törvénybe iktatása után a Kúria arra az álláspontra helyezkedett, hogy a törvényes vád hiánya miatti eljárást megszüntető végzés jogi természetét tekintve különbözik a más okra alapított megszüntető határozatoktól. A bíróság abban nem bírálja el érdemben a vád tárgyává tett cselekményt, ezért a büntetőjogi felelősség tekintetében anyagi jogerőhatással nem rendelkezik. Következésképpen, nincs törvényes akadálya annak, hogy az eljárás ez okból való megszüntetését követően a vádló az általa korábban vád tárgyává tett cselekmény miatt a terhelttel szemben ismét vádat emeljen.⁵³ Az kétségtelen, hogy egy ilyen végzésben a bíróság érdemben nem határoz a vádról, azt nem meríti ki, azonban ezt az álláspontot mégis kritikával illette a szakirodalom. Erdei Árpád szerint a szóban forgó határozat jogerejére nem vonatkozik kivételes szabály, és abból a rendelkezésből, amely szerint a Be. a törvényes vád miatti eljárás megszüntetés esetén is lehetővé teszi a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések miatti kártalanítást, azt a következtetést vonja le, hogy az ilyen

⁵² BKv 1. I./2./c) pont

⁵³ BKv. 1. II./4./b)-d) pontok

megszüntetés is végleges hatályú.⁵⁴ További ellenérv az anyagi jogerő hiányát feltételező állásponttal szemben, hogy amennyiben az ügyész ragaszkodik az álláspontjához, és változatlan formában ismét benyújtja a vádat, egy vég és megoldás nélküli jogi körforgás jöhet létre. A büntetőeljárás alapelveinek szempontjából vizsgálva pedig az lehet aggályos, hogy az eljárást megszüntető végzésben az ügyész iránymutatást talál arra vonatkozóan, hogyan kellene a vádat újra benyújtania ahhoz, hogy törvényes legyen. Ez pedig a bírói és vádlói funkciók összemosódását eredményezheti, azaz sérti a kontradiktórium elvét. Azonban a Kúria jogértelmezésével ellentétes álláspontnak is lehetnek nem kívánatos következményei. A törvényes vád hiányában való eljárás megszüntetés esetében ugyanis az a helyzet, hogy nincs lehetőség a Be. szerint sem pótmagánvádra (sértett nélküli bűncselekménynél ez amúgy sem jelentene megoldást), sem a jogerő feloldására rendkívüli perorvoslattal. Ha az ügyész tényleg hibázott és a vád valóban törvénytelen, a terhelt terhére benyújtott felülvizsgálat sem lehet eredményes, az újabb vádemelés lehetőségét pedig az anyagi jogerő kizárja. Az pedig nem szerencsés, hogy egy egyszeri ügyészi tévedés miatt kerülje el valaki – akár egy súlyos bűncselekmény elkövetője – örökre a felelősségre vonást. Bár egy jogállamban, ahol a bűnüldözés sikertelenségének kockázatát az állam viseli, még mindig ez az utóbbi álláspont az elfogadhatóbb.

V. Összegzés

Az angol és egyes fontos kontinentális (német, francia, olasz) büntetőeljárásai törvény rendelkezéseinek áttekintése után leszögezhetjük, hogy a vád mindenhol elengedhetetlen feltétele a bírósági eljárás lefolytatásának, a bíróság csak annak a személynek a büntetőjogi felelősségéről dönthet, aki ellen vádat emeltek, és csak olyan cselekmény miatt, amelyet a vád tartalmaz, a vádon túl nem terjeszkedhet. A vádemelés bírói kontrollja arra szolgál, hogy csak alapos és törvényes vád alapján kerülhessen sor a bírósági eljárásra. A 2008. január 1-én hatályba lépett új büntetőeljárásai törvény elfogadásával Horvátország jelentősen átalakította a büntetőeljárását, elhagyva a korábban évtizedekig követett, a nyomozási bíró által vezetett előkészítő eljárás hagyományát, és az ügyész általi nyomozást

⁵⁴ Erdei Árpád: Dogmatika nélküli büntető eljárásjog – képtelenség vagy valóság. Magyar Jog 2008. 8. sz. 518-520. o

vezették be. A módosítások eredményeképpen a vádemelés bírói kontrollja Horvátországban is kötelezővé vált, és csak kivételes eset az, hogy a bíróság nem vizsgálja a vádemelést megalapozó tényeket (ha a terhelt lemond a vádtanács előtti üléshez való jogáról és az ülés előtti három napon belül írásban tárgyalás tartását kéri; a magánvádra indított gyorsított eljárásban; a tárgyalás mellőzéses eljárásban). A tanulmány áttekinti az említett horvát jogszabályváltozás eredményeképpen felmerülő gyakorlati és elméleti problémákat (pl. a bizonyítékok törvényességéről való előzetes tárgyalással, a relatíve kizárt jogellenes bizonyítékok rendszerével kapcsolatosan), és de lege ferenda javaslatokat fogalmaz meg (pl. a nyomozási bíró kompetenciájába kellene kerülnie annak, hogy elutasíthassa a vádiratot eljárási akadály meglétére hivatkozva). Magyarországon a vádemelést követően, de még a bírósági tárgyalás előtt kerül sor a vád alá helyezési eljárásra (tárgyalás előkészítése). Ez az eljárás egyrészt a bűnügyek szűrése érdekében arra szolgál, hogy csak alapos és törvényes vád alapján kerüljön a terhelt bíróság elé (garanciális funkció), másrészt perttechnikai funkciót is betölt: az ügy gyors és egységes, azaz hatékony tárgyalását is elő kell segítenie (idézések kibocsátása, megkeresések stb.). A vádat alátámasztó bizonyítékokkal kapcsolatban a magyar szabályozás érdekessége az, hogy nem teszi lehetővé a gyenge lábakon álló vádak kiszűrését a bírói kontroll során. A törvényes vádnak Magyarországon formai és tartalmi kritériumai vannak: formai kritérium a vádemelésre jogosulttól származó, a bírósági eljárás lefolytatásának kezdeményezésére irányuló indítvány, míg tartalmi kritériumok a meghatározott személy, pontosan körülírt, büntető törvénybe ütköző cselekménye. A törvényes vád fogalmával kapcsolatban Magyarországon a tanulmány két fő problémát elemez részletesen: ha az ügyész nem minősít jogilag kifejezetten egy vádiratba foglalt cselekményt, akkor beszélhetünk-e arra vonatkozóan törvényes vádról; a törvényes vád hiányában való megszüntetés kizárja-e az újabb vádemelést az ügyben (van-e a megszüntetésnek anyagi jogereje).

Magánjog

Nataša Lucić*
Márton Mária**

Objektív felelősség a polgári jogi jogviszonyokban, különös tekintettel a környezeti károkra

1. Bevezetés

A polgári ügyekben való objektív felelősség kérdése évek óta a figyelem középpontjában áll. Ennek ellenére még mindig több bizonytalanság van annak jelentésével vagy határainak megállapításával kapcsolatban. Az objektív felelősség alkalmazási területével kapcsolatos eltérések megnehezítik annak a kérdésnek az eldöntését, hogy hol és milyen mértékben térnek el egymástól az európai kártérítési jogok. Ezek az alapvető különbségek feltehetően akadályozzák a jogharmonizációt és jogegységesítést, ahogyan az a körülmény is, hogy a vétkességi és a tárgyi felelősség nem teljesen elkülönült kategóriák, és a két felelősségi forma közötti tökéletes határvonal felállítása nehézséget okoz. Jelenleg a termékfelelősségre vonatkozó szabályok jelentik az objektív felelősségi szabályok egységesítésének legnagyobb eredményét. Ezen eredmények nagyrészt a 85/374. EGK irányelvnek köszönhetőek. Az irányelv átvételével új dimenzióba lépett a termékfelelősség, mind a magyar, mind a horvát jogrendszerben, így most a kártérítési jogaink számos fontos és nagyon hasonló megoldást nyújtanak az ilyen típusú felelősségi kérdésekkel kapcsolatos problémákra. Hasonlóan alakul a veszélyes dolgokkal és veszélyes tevékenységekkel kapcsolatos felelősség kérdése is (e jelenségeket a legtöbb európai polgári jogban extra kockázatos veszélyeknek hívják). Az objektív felelősség speciális alkalmazási területe a környezetvédelemben jelenik meg, melyről vizsgálódásunk során érdemes megemlékeznünk.

A környezet védelme európai szinten csak az 1980-as végén vett lendületet. Azóta számos jogforrás került kibocsájtásra, mely e területre fókuszál. Azonban a polgári jogi kártérítési felelősség kérdésének rendezése még várat magára. A tanulmány célja, hogy vázolja, melyek azok a közös gyökerek, melyről az magyar és a horvát objektív felelősségre vonatkozó szabályok fakadnak, és bemutassa a

* Nataša Lucić, mag. iur., tanársegéd, Gazdasági Tudományok Tanszéke, Osijek, nlucic@pravos.hr

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

közelmúltnak azt a szomorú eseményét, mely újra gondolkodó ejtette a jogalkotókat a környezeti károkért való kártérítési szabályok új alapokra való helyezése tekintetében.

II. Objektív felelősség kártérítési ügyekben

Ha a visszatekintünk a kezdeti időkre, láthatjuk, hogy a kártérítési felelősség leggyakrabban az okozati összefüggés megléte esetén volt megállapítható. Az ilyen jellegű eljárás azt is magában foglalta, hogy a bizonyíték vagy a hiba nem alapozta meg a felelőséget, hanem csakis az okozati összefüggés felderítése. A társadalmi fejlődés magával hozta a károkért való jogi felelősség fejlődését is, a későbbiekben számításba vették károkozás szándékos, gondatlan vétlen jellegét is. A károkozónak a káros következmények megjelenésében való közrehatása idővel egyre inkább a figyelem középpontjába került, így az okozati összefüggésen alapuló felelősség átadta a helyét a vétkességen alapuló felelősségnek.

Franciaországban a Polgári Törvénykönyv hatályba lépésével (1804) a vétkesség lett a felelősség mércéje.¹ A 19. század végén a francia Legfelsőbb Bíróság² a szerződésen kívüli felelősségre vonatkozó szabályozás új alapját vezette be: az olyan személy felelőssége, aki egy eszközt vagy más személyt befolyása alatt tart, nem a vélelmezett vétkességen, hanem a felelősség vélelmén alapul (*la présomption de responsabilité*). A Legfelsőbb Bíróság e megoldásának köszönhetően a francia jog és jogelmélet egy elkülönült jogi rezsimet kezdett el alkalmazni, melyet objektív felelősségnek hívtak (*la responsabilité du fait des choses*). Az objektív felelősség nem szubszidiárius jellegű a vétkességihez képest. Éppen ellenkezőleg, egy olyan önálló jogintézmény, amely a vétkességi felelősséghez való viszonyában nem értelmezhető annak kivételeként.³

A 19. század közepén Németország szembesült az ipar, különösen a vasúti közlekedés fejlődésével, mely arra sarkallta, hogy olyan

¹ A Code Civile 1382. és 1383. cikke továbbra is előírja az ember saját cselekménye következményei miatti felelőséget.

² A Legfelsőbb Bíróság egy felrobbant vízmelegítő által egy munkásnak okozott kárért megállapította a munkáltató kártérítési felelősségét, annak ellenére, hogy büntetőjogilag nem volt felelősségre vonható.

³ M. Karanikić Mirić: Krivica kao osnov deliktne odgovornosti u građanskom pravu. [A vétkesség, mint a kártérítési felelősség alapja a polgári jogban.] Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Faculty of Law of the University of Belgrade, Belgrade 2009. 70-71. o.

felelősségi szabályokat alkosson meg⁴, amelyek a vétkességtől független intézményként realizálódnak. A Polgári Törvénykönyv elfogadása miatt szükséges volt meghatározni az abszolút felelősség (*Gefährdungshaftung*) szabályozásának jogi alapját. Ez egy logikai problémát eredményezett, ugyanis a károkozásért való szabályokat olyan formában fogadták el, melyek nem tartalmazták a vétkesség vélelmét. Ezt az ellentmondást a jogtudománynak kellett kezelnie. Valójában ez azt jelentette, hogy egy már létező szabályozás jogi alapjait kell megtalálni⁵. A jogtudomány számos elméletet állított fel, amelyeknek az volt a célja, hogy megoldást találjanak azokra az esetekre, amikor a vétkességi felelősség alkalmazása nem vezetett volna kielégítő eredményre.⁶

A korabeli körülmények, a technikai fejlődés, az iparosodás, a modern közlekedés, az áruk szolgáltatások és tőke szabad áramlása idején olyan bonyolult jogi helyzeteket eredményeztek a kártérítés területén, amelyeket nem minden esetben lehetett feloldani a vétkességi felelősségi formula alkalmazásával. A károsultak legnagyobb szintű védelme gyakran az okozatosság elvének alkalmazásával volt elérhető. Így a károkért való objektív felelősség intézménye fejlődésnek indult az európai, valamint a magyar és horvát kártérítési jog keretei között. Ez részben az jogharmonizáció és az Európai Unió jogi iránymutatásainak eredménye (melyek a jelenlegi tagállam, Magyarország és a jövőbeli tagállam, Horvátország jogrendszerének részévé vált), részben pedig a hazai jogalkotás és bírói gyakorlat törekvéseinek köszönhető. Szinte valamennyi európai ország jogrendszere tartalmaz szabályozást az objektív felelősségről. Egyre több olyan szabályozás vagy intézkedés létezik, melyek sejtetik a kártérítési felelősség objektivizálódását. Emellett a tárgyi felelősség a bírói gyakorlat eredményeképpen is fejlődik. Bizonyos fokú jogegységesítést tapasztalhatunk, ugyanis azok az országok, melyek a kontinentális jogrendszerben működnek, felismerték a bírói gyakorlat jogfejlesztő képességéből fakadó előnyöket, így el is fogadják e tendencia jelentőségét. Mindemellett azok az országok, melyek angolszász jogrendszerrel rendelkeznek, egyre több írott jogi szabályozást fogadnak el. Azt a jelenséget, amikor kontinentális jogrendszerű államok teret engednek a bírói jogfejlesztésnek, a jog rejtett fejlődésének nevezzük.

⁴ pl. a vasútról szóló törvény, a német állam felelősségéről szóló törvény

⁵ P. Klarić: *Odštetno pravo*. [Kártérítési jog.] Zagreb 2003. 31-32. o.

⁶ Ezen elméleteket lásd bővebben: Klarić: i.m. 32-45. o.

Az objektív felelősség a legtöbb jogalkotásban inkább szinguláris szabályokon nyugszik, semmint generálklauzulákon. Ez különösen a kontinentális jogi berendezkedésű országokra igaz: az osztrák bíróságok például analógia útján alkalmazzák a meglévő objektív felelősségi szabályokat (ami bizonyos mértékben lecsökkenti a késedelmes jogalkotás hatásait), a német és a svájci gyakorlat ez idáig megtagadta a törvények ilyen irányú kiterjesztő értelmezését. Ez nem csak a jogalkotási szokások különbözőségét mutatja, de nyilvánvalóan hatással van az objektív felelősségi szabályok alkalmazási körére is: egy általános szabály természeténél fogva arra irányul, hogy több esetben lehessen alkalmazni a vétkességitől eltérő felelősségi szabályokat, ahol azonban szinguláris szabályozás van, ott egyes speciális kockázattal járó esetekre tud fókuszálni a jogalkalmazó.⁷

Az európai kártérítési jog egységesítésének lehetősége a jogelméletben gyakran felmerülő téma. Míg a legtöbb jogrendszer tartalmazza objektív felelősség bizonyos típusait (pl. extraveszélyes magatartások) E felelősségi forma meghatározása jogrendszerenként eltérő. Példának okáért komoly eltérések vannak egyes országok között tekintetben, mely dolgokat vagy tevékenységeket tekintenek veszélyesnek. E különbözőségek többnyire a felelősségi szabályok eltérő kodifikációjára vezethetők vissza. E nemzetek közötti eltérés azt eredményezi, hogy mások lesznek a károkozó felelőssége megállapításának feltételei, ahogy eltérőek lehetnek a kár megtérítésére vonatkozó szabályok is. Az EU keretein belül ez az áruk és szolgáltatások szabad áramlását eredményezheti, tekintettel arra, hogy egyes országokban magasabb kártérítési összegek megállapítására kerülhet sor.

A vétkességi és az objektív felelősség kategóriája nem különül el teljesen egymástól. A vétkességi felelősség olyan rendszert alkot, amelyben a felelősség a károkozó vétkes magatartásán alapszik. Objektív felelősség megállapításához nincs szükség a vétkesség meglétére. Ha feltesszük magunknak a kérdést, hogy vajon mik azok a kellékek, amelyek megalapozhatják az objektív felelősséget, azt kell válaszolnunk, hogy azok megállapítása esetenként eltérő, és hogy többféle objektív felelősség létezik. Ha az a kérdés, hogy pontosan hol szűnik meg a vétkességi felelősség (és hol kezdődik az objektív felelősség), a válasz nem mindig egyértelmű. Bizonyos esetekben nem

⁷ European Group on Tort Law, Principles of European Tort Law. Springer, Wien/NewYork 2005. 103-104. o.

mindig tisztáhatót, hogy valaki a vétkességi vagy az objektív felelősség „birodalmán” belül van⁸.

Nehéz tehát egyértelmű határvonalat húzni a vétkességi és az objektív felelősség közé. Számos jogtudós vallja azt, hogy a vétkességi és az objektív felelősség a hagyományos osztályozás és magyarázat szintjén valójában egymás alternatívái, de ha közelebbről megvizsgáljuk a két kategóriát, inkább folytatólagosnak, mintsem egymástól elkülönültnek tekinthetők. Kétségtelen, számos olyan eset van, amikor a két felelősségi forma közötti „szürke zóna” láthatóvá válik.

III. Objektív felelősség, mint a veszélyes üzemi tevékenységre adott válasz

A jogtudósok és a jogalkotók hagyományosan a rendkívül veszélyes kockázatok elméletére alapozták nézeteiket, hogy megértsék, hogy a tárgyi felelősség alkalmazása nem csak társadalmi szempontból kívánatos, hanem megfelelő választ is jelent. A legtöbb kontinentális jogban létező objektív felelősségre vonatkozó szabályozás alapja ez a koncepció, ami olyan kevésbé meghatározott veszélyforrások esetére írja elő a tárgyi felelősséget, mint amelyek gépjárművek, vasútvonalak, csővezetékek működéséből erednek.⁹

A veszélyes üzemi tevékenységre válaszként adott tágabb értelemben vett felelősségi koncepció azon alapult, hogy azok, akik hasznot hajtanak a veszélyes üzem működtetéséből viseljék azokat a károkat is, melyek a működtetésből erednek. Ugyanakkor ez a tág értelmezés finoman szólva is kétséges eredményekhez vezet. Például ilyen problémaként merülhet fel a „veszélyes üzem” meghatározása, e felelősségi formának a dolgokra és működésre való leszűkítése, magának a „működés” vagy a „veszélyforrás” fogalmának tisztázása. E kihívásokkal kapcsolatosan felmerül egy fontos kérdés: milyen intézkedést tehet a jogalkotó vagy a bíró a kártérítési jog e területén, pl. a jogalkotó ragaszkodjon egy átfogó lista elkészítéséhez, melyen a veszélyes üzemi tevékenységek vannak felsorolva vagy e veszélyforrásoknak a meghatározását inkább a bíróságokra hagyja?

A legjobb példa a veszélyes üzemi felelősség mérsékelt jellegű szabályozására a német kártérítési jog. E jogrendszer magában foglalja

⁸ B. A. Koch – H. Koziol: *Unification of Tort Law: Strict Liability*. The Hague/London/New York 2002. 45-46. o.

⁹ F. Werro – V. V. Palmer: *The Boundaries of Strict Liability in European Tort Law*. Bern/Bruxelles/Durham 2004. 17. o.

azt a lehetőséget, hogy definiálja, melyek azok a tevékenységek vagy források, amelyeket a bíróság veszélyes üzemnek kell, hogy tekintsen. Ezt a feladatot kizárólag a jogalkotó látja el, mégpedig speciális szabályok hatálya alá léptetésével. E sajátos megközelítés számos polgári jogi rendszerre hatással volt Európában. Ugyanakkor ezek nem mindegyike fogadta el a bíróságok e korlátozott szerepét. Ausztriában teljesen eltérő rendszer működik, melynek meghatározója, hogy a bírácoknak fontos szerepe van azon lista bővítésében, mely a veszélyes üzemi tevékenységeket tartalmazza.

A francia és portugál megoldás még ennél is messzebbre merészkedik: a polgári törvénykönyvek kifejezett felhatalmazást adnak a bírác számára, hogy veszélyes üzemnek minősíthetnek minden olyan tevékenységet, mely természeténél fogva ebbe a kategóriába sorolható, vagy egy veszélyes üzem elemének tekinthető.¹⁰

Általánosságban tehát kijelenthető, hogy az európai jogrendszerekben különféle megoldásokat kínálnak a tárgyi felelősség meghatározására. A különbségek különösen akkor válnak láthatóvá, amikor az egyes országok új szabályozást fogadnak el, vagy a már meglévő szabályozást új elemekkel egészítik ki. Hasonló különbségek erednek a veszélyes minőség meghatározásából, a veszélyes üzemi tevékenységeket összefoglaló felsorolásokból és azok meghatározásaiból, valamint a megfelelő felelősségi forma alkalmazásával hozott eseti döntésekből is. Az e különbségekből fakadó problémák miatt az európai kártérítési jog objektív felelősség területén történő egységesítése iránti igény gyakran előtérbe kerül. Ez az egységesítés teljesíthető lenne, ha a tagállamok megfelelő megoldásokat fogadnának el, és olyan alapvető zsinórmértéket határoznának meg, melynek célja az egyes jogrendszereknek a kártérítési jog területén meglévő nagymértékű különbözőségeinek feloldása.

E szigorúbb felelősségi formának a különböző jogrendszerek tekintetében való elemzésével arra a következtetésre juthatunk, hogy a legtöbbjük tartalmaz szabályokat a következő tevékenységekre vonatkozóan: vasút, gépjárművek, olajt szállító csővezetékek, légi közlekedés, atomerőművek, génmódosítás és néhány olyan tevékenység, melynek környezeti relevanciája van.

IV. Veszélyes üzem működtetéséből eredő károkért való felelősség

¹⁰ Werro – Palmer: i.m. 401-404. o.

Sem a horvát, sem a magyar jogi rezsim nem tartalmaz egyértelmű definíciót a veszélyes üzemre. A bírói gyakorlat feladata, hogy minden konkrét ügy kapcsán meghatározza, melyek azok a feltételek egy dologgal vagy tevékenységgel kapcsolatosan, melyek alapján veszélyesnek minősíthető. Általánosságban elmondható, hogy ahhoz, hogy egy dolgot veszélyesnek minősítsenek, az kell, hogy tulajdonságaira, helyére és használati módjaira tekintettel eleve egy magasabb szintű veszélyt hordozzon magában. Egy tevékenység veszélyesnek minősül, ha rendeltetésszerű használata vagy természetéből fakadóan sértheti a személyek egészségét, vagyoni viszonyait, így e tevékenységek különös figyelmet igényelnek azon személyek részéről, akik azokat végzik, vagy kapcsolatba kerülnek velük.¹¹

A horvát és magyar joggyakorlat szerint veszélyes üzemnek minősülnek a mozgó járművek, vadállatok, robbanóanyagok, lepusztult épületek, fegyverek, ipari gépek stb. Veszélyes üzemi tevékenységnek minősül a vasúttal vagy villamossal kapcsolatos tevékenység, a veszélyes anyagok kibocsátásával járó cselekmények, bányászat, vadászat, tűzijáték használata stb.

Számos európai jogtudós egyetértett abban, hogy a bíróságok megpróbálták azt, hogy a károkozó felelősséget azáltal határozzák meg, hogy bizonyos dolgokat veszélyesnek minősítsenek, ami alapot adhat az objektív felelősség megállapítására, ami egyrészt jelentette a károsult maximális szintű védelmét. Ugyanakkor általános jelenség, hogy a bíróságok néha azzal, hogy elkerülik a károkozó vétkességi alapon történő felelősségének megállapítását szükségtelenül kitágítják a szigorú felelősségi formára vonatkozó szabályokat. Előnyös és hátrányos hatásai is vannak az ilyen tág értelmezésnek, de abban biztosak lehetünk, hogy e határmezsgyét minden konkrét ügyben különös odafigyeléssel kell megközelíteniük a bíróságoknak, úgy, hogy az ítéletek meghozatala során figyelembe kell venniük a döntésük minden, a felelősségi forma kiválasztásával kapcsolatos következményét.

A veszélyesnek minősített dolgok által okozott kár megalapozza a tulajdonos felelősségét, míg a veszélyes tevékenység folytatásával bekövetkező károk az azt folytató személy felelősségét hívják életre. A dolog tulajdonosa helyett azt a tulajdonosától jogellenesen megfosztó

¹¹ E fogalom meghatározások az elmélet és a bírói gyakorlat eredményeként kerültek kialakításra. Lásd: P. Klarić – M. Vedriš: Gradansko pravo. [Polgári jog.] Official Gazette, Zagreb 2009. 615. o.

személy, akire azt rábízták vagy az a személy felel, akit a dolog felügyeletével bíztak meg (feltéve, ha e személyek nem a tulajdonos alkalmazottai). Ugyanakkor a tulajdonos felel keletkezett károkért akkor is, ha olyan személyre bízta rá a veszélyes dolgot, aki nem rendelkezett megfelelő képezéssel vagy meghatalmazással a dolog működtetésével kapcsolatosan. Mindazonáltal, ha a kár a dolog rejtett hibája vagy tulajdonsága miatt következett be, ez megalapozza a tulajdonos felelősségét amellet a személy mellett, akire a dolgot rábízták, de csak akkor, ha tulajdonos e sajátosságra korábban nem hívta fel annak a személynek a figyelmét, akire a dolgot rábízták.

A károkozó mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a felelősség valamely feltétele nem állapítható meg adott ügyben, ha a kárt vis maior vagy kizárólag harmadik személy elháríthatatlan közrehatása okozta, amely következményeit nem lehetett semlegesíteni. Ha a harmadik személy csak részben hatott közre a kár bekövetkezésében, a károkozót a harmadik személlyel együtt kell felelősségre vonni.

V. Gépjárművek által okozott károkért való felelősség

Gépjármű használatával okozott kár a tulajdonos felelősségét alapozza meg. Tulajdonosnak a jármű forgalmi engedélyének birtokosát kell tekinteni. Harmadik személy lehet ebben a relációban az, aki sem tulajdonosa, sem jogellenes használója, és sem nem irányítója a járműnek. Ilyen személy lehet a gyalogos, kerékpáros vagy utas stb. A gyalogosok, mint a közlekedés résztvevői, potenciálisan veszélyeztetett helyzetben vannak, így károsodásuk esetén feltétlenül alkalmazni kell az objektív felelősség elvét.¹²

A 2005/14. EK irányelv¹³ abból indul ki, hogy balesetekben általában a leggyengébb félnek bizonyuló gyalogosokat, kerékpárosokat és a közút egyéb, nem motorizált használóját ért személyi sérülést és anyagi kárt – amennyiben a nemzeti polgári jognak megfelelően kártérítésre jogosultak – a balesetben részt vevő gépjármű kötelező biztosításának kell fedeznie. Ez a rendelkezés nem érinti a nemzeti jogszabályokban megállapított polgári jogi felelősséget, illetve egy adott balesetben megítélt kártérítés mértékét.

¹² Vö.: B. Matijević: Pješaci – kroz propise i sudsku praksu. [Gyalogosok a jogi szabályozás és a bírói gyakorlat tükrében.] Osiguranje Insurance 2010. 7-8 sz. 71. o.

¹³ Az Európai Parlament és Tanács 2005/14/EK irányelve (2005.05.11.), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:149:0014:0014:HU:PDF>

Az üzembentartónak az utasoknak fizikai sérülést vagy halált okozó magatartására, úgy mint a poggyász megsérüléséből vagy elvesztéséből eredő károkért való felelősségére vonatkozó szabályokat korábban nemzetközi egyezmények tartalmazták, azonban mostanában e terület az európai jogalkotás figyelmének középpontjába került.¹⁴ Éppen ezért elmúlt 15 évben szép számban kerültek elfogadásra olyan szabályozások, melyek az üzembentartó által az utasoknak okozott károk (halál, sérülés, csomag elvesztése és/vagy sérülése) kérdését kívánták rendezni.

A horvát kötelmi jog¹⁵ előrevetíti a károkozók együttes felelősségét okozott károk tekintetében abban az esetben, ha kettő vagy több gépjármű közösen okoz kárt harmadik személynek. Mindegyik üzembentartó köteles arra, hogy a károsult teljes kárát megtérítse és a károsult arra is jogosult, hogy kérje a károkozók egyetemleges felelősségének megállapítását. A vétkes közrehatás kérdését ez esetben a kárt megtérítő károkozó által indított perben lehetséges tisztázni.

Amennyiben veszélyes üzemek összeütközéséről van szó, a vétkességi felelősségre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni annak ellenére, hogy a gépjárművek veszélyes üzemnek minősülnek. Amikor egy gépjármű üzembentartója egy másik üzembentartónak okoz kárt, mindketten egyben károkozók és károsultak is. Ha a károkozás csupán egyiküknek felróható, ez a személy fogja viselni az egész kárt, pl. a mindkét gépjárműben okozott kárt, míg ha a károkozás mindkettőjüknek felróható, akkor vétkességük arányában kötelesek viselni az okozott károkat. Abban az esetben, ha a károkozás egyik üzembentartónak sem felróható, a kárt egyenlő mértékben osztják meg. Ugyanakkor a bíróság ezektől eltérően is dönthet. Érdekesség, hogy magyar jog ettől eltérően szabályoz. Ugyanis ha a károkozás egyik félnek sem felróható, mert mindkettőjük működése körében bekövetkezett rendellenesség volt a kiváltó oka, akkor mindegyik fél a maga kárát köteles viselni. Amennyiben valaki jogellenesen, a jogos üzembentartó hozzájárulása nélkül veszi használatba a gépjárművet és ennek során okoz kárt, ebben az esetben az üzembentartó mentesül a felelősség alól és a kárt a jogellenes használónak kell megtérítenie. Az üzembentartó vagy az a személy, akinek a felügyeletére a tulajdonos a gépjárművet rábízta, a

¹⁴ S. Petrić: Usklađivanje europskog odštetnog prava. [Az európai kártérítési jog harmonizációja.] In: Collection of Works – Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse. 2009. 7. sz. 132.o.

¹⁵ Kötelmi Jog. Narodne novine 35/05 és 41/08.

jogellenes használóval együttesen fog felelni az okozott károkért abban az esetben, ha közrehatásukkal lehetővé tették a gépjármű jogellenes elvételét.

VI. A hibás termékek által okozott károkért való felelősség

Az európai jogban a hibás termékekért való felelősség szabályozásának egységesítése napjaink egyik legnagyobb eredménye. Ehhez nagymértékben hozzájárult az Európai Tanács 1985-ben elfogadott 85/374/EGK irányelve, melynek célja a hibás termékekért való felelősségre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítése volt. Ezen irányelvet az 1999/34/EK irányelv módosította (továbbiakban: irányelv). Ez utóbbi irányelvet mindegyik tagállam beépítette jogrendszerébe, ezen túl pedig komoly hatása volt más olyan jogrendszerekre is, mint az ausztrál, japán vagy a svájci.

A horvát és magyar jogrendszerben az irányelv elfogadásával a gyártó hibás termékekért való felelőssége új dimenzióban került. Jelenleg a két ország kártérítési joga számos lényeges és nagyon hasonló megoldást tartalmaz e felelősségi forma tekintetében.

Az irányelv alapján a károsultnak kell bizonyítania a kárt, a hibát és a hiba és a kár közötti okozati összefüggést. Ha több személy felelős ugyanazért a kárért, úgy felelősségük egyetemleges. A termék hibás, ha nem nyújtja az általában elvárható biztonságot, tekintettel az összes körülményre, és különösen a termék kiszerezésére, a termék ésszerűen elvárható használatára, a termék forgalomba hozatalának időpontjára. Egy termék nem tekinthető hibásnak pusztán abból az okból, hogy később egy továbbfejlesztett termék kerül forgalomba.¹⁶ Emellett az irányelv a felelősséget csak vagyoni kár tekintetében tartja megállapíthatónak, nevezetesen csak a halál vagy személyi sérülés okán keletkezett kár esetében. Ide tartozik az az eset is, ha a hibás terméken kívül más dologban következik be a kár, vagy a dolog megsemmisülése 500 ECU értékhatár fölött van feltéve, hogy a dolog általában személyes használatra vagy fogyasztásra szolgál, és azt a károsult elsősorban személyes használatára vagy fogyasztásra használta.¹⁷

A gyártó nem felelős, ha bizonyítja, hogy

- a) a terméket nem ő hozta forgalomba; vagy

¹⁶ 85/374/EGK tanácsi irányelv 4,5,6 cikke

¹⁷ 85/374/EGK tanácsi irányelv 9. cikke.

- b) az eset összes körülményeire tekintettel valószínűsíthető, hogy az a hiba, amely a kárt okozta, a terméknek azáltal történt forgalomba hozatala időpontjában nem állt fenn, vagy később keletkezett; vagy
- c) a terméket eladás vagy bármely üzleti célú forgalmazás céljából nem gyártotta, és üzleti tevékenysége körében nem állította elő vagy nem forgalmazta; vagy
- d) a hiba a hatóságok által hozott, kötelező érvényű szabályoknak való megfelelésből ered; vagy
- e) a termék általa történő forgalomba hozatalának időpontjában a hiba a tudomány és a technika akkori állása szerint nem volt felismerhető; vagy
- f) résztermék gyártójának esetében, ha a hiba annak a terméknek a kivitelezéséből ered, amely termékbe a részterméket beépítették vagy a hiba a termék gyártója által adott utasításnak tudható be.¹⁸

Az irányelvet azzal a célkitűzéssel fogadták el, hogy erősítse a termékfelelősségi szabályok által nyújtott védelmet. A felelősség megállapítására inkább a termék állapotának figyelembe vétele, semmint a gyártó magatartásának értékelése kell, hogy alapot adjon. Azonban ha közelebbről megvizsgáljuk az irányelv középpontjában álló a „hiba” fogalmát, kevésbé egyértelmű, hogy az irányelv mennyire szigorú e kérdésben. A másik ok, amiért ez kétségeket ébreszt az az, hogy a tagországok tartózkodnak attól az irányelv által kifejezetten felajánlott lehetőségtől,¹⁹ ami a védekezés lehetőségét a fejlesztési kockázatra alapozza.²⁰ Mindazonáltal az irányelv által elért jogközelítés korlátozott mértékű, ezért különböző fogalmi elemek, melyeket az irányelv elfogadása előtt a belső jog részét képeztek továbbra is nagy jelentőséggel bírnak.

VII. Polgári jogi eszközök a környezet védelmében

A környezetvédelemben a polgári jog hagyományosan csak másodlagos szerepet tölthet be, tekintettel arra, hogy a környezetvédelem rendkívül összetett területet takar, ahol a közigazgatási jog érvényesülése sokkal

¹⁸ 85/374/EGK tanácsi irányelv 7. cikke

¹⁹ Werro – Palmer: i.m. 437. o.

²⁰ Az Európai Bíróság és nemzeti bíróságok jelenlegi gyakorlata alapján a fejlesztési kockázatra alapított védekezési jogalap pontos hatóköre ellentmondásosabb, mint valaha.

meghatározóbb.²¹ A szerzők mégis arra tesznek kísérletet, hogy felvázolják, melyek azok a polgári jogi eszközök, melyek a környezeti károk megelőzésében, enyhítésében szerepet kaphatnak.

Magyarországon a környezeti károkért való polgári jogi felelősségi mérce a veszélyes üzemekre vonatkozó Ptk-beli szabályozás. Eszerint aki fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt olyan elháríthatatlan ok idézte elő, amely a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül esik. Ezeket a szabályokat kell alkalmazni arra is, aki az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységével másnak kárt okoz²². A környezetvédelmi törvény²³ (továbbiakban Ktv.) a környezetet veszélyeztető tevékenység fogalmát tisztázza, azt a környezetben, illetve valamely környezeti elemben közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változás, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlása bekövetkezésének közvetlen veszélyeként határozza meg.

A Ptk. 345. §-ából jól látszik, hogy 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. Egyébiránt a vétkességi felelősséghez hasonlatosságokat is mutat ez a felelősségi forma: a károsultnak kell bizonyítania a jogellenességet, a kárt és az ezek közötti okozati összefüggést. További azonosság, hogy az objektív (más szóhasználattal élve tárgyi) felelősség is kimentő jellegű, ugyanis ha a károkozó kétséget kizáróan bizonyítani tudja a kár előidézőjeként a külső és elháríthatatlan okot, mentesül a felelősség alól. Az elháríthatatlanság kategóriáját a joggyakorlat töltötte meg tartalommal. Eszerint elháríthatatlan az az esemény, ok, amellyel kapcsolatosan a technika adott fejlettségi szintjére és gazdaság teherbíró képességére is figyelemmel nem áll fenn a védekezés lehetősége. A technika fejlődése következtében az elháríthatatlanságnak nincsenek stabil határai: ahogy újabb és újabb veszélyhelyzetek jönnek létre, úgy alakulnak ki védekezés új és hatékonyabb eszközei. A gazdaság teherbíró

²¹ Sólyom László: Környezetvédelem és polgári jog. Akadémiai Kiadó, Budapest 1980. 7. o.

²² 1959. évi IV. törvény a Polgári Torvénykönyvről 345. §.

²³ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól

képességének figyelembe vétele azt jelenti, hogy az az ok is elháríthatatlannak minősülhet, ami csak képtelen anyagi áldozatok árán lenne elhárítható. Külső elháríthatatlan oknak minősül a vis maior, a károsult elháríthatatlan külső közrehatása, harmadik személy elháríthatatlan cselekménye valamint más, erőhatalomnak nem minősülő, ugyanakkor elháríthatatlan külső erő behatása.²⁴ A következőkben az erőhatalomról és harmadik személy elháríthatatlan cselekményéről kívánunk részletesebben szólni.

A vis maior vagy erőhatalom megléte esetében az a helyzet áll elő, hogy nem az volt a kár okozója, akinek működése körében a kár előállt, tehát valójában hiányzik az okozati összefüggés a veszélyes üzem működése (környezeti károk okozásánál a magatartás) és a kár között. Ebből az következhetne, hogy mivel nincs okozati kapcsolat ezért nem lehet felelősség sem, tekintettel arra, hogy az okozati összefüggés a kártérítési felelősség egyik feltétele. Az erőhatalom azonban a veszélyes üzemen keresztül okoz kárt. Az erőhatalom döntő kérdése azonban az, hogy meg lehetett-e előzni a károkozást? Ha igen, akkor erőhatalomról szó sem lehet, ez esetben a fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősség alapját a semlegesítés elmaradása jelenti. Ha nem lehetett eliminálni, akkor vis maiorról van szó, a károkozót nem lehet felelősségre vonni. Az erőhatalmat a jogirodalom és a gyakorlat objektív és szubjektív értelemben fogja fel, aszerint, hogy mikor tekinthető a beavatkozó ok elháríthatatlannak és mikor nem. Az objektív felfogás az erőhatalom csoportjába a semmilyen emberi erővel el nem hárítható okokat sorolja, míg a szubjektív felfogás szerint e kör szélesebb: mindazon okok idesorolhatóak, melyeket az adott személy képességeire és lehetőségeire tekintettel semmilyen módon nem tudott elhárítani, még akkor sem, ha az nem lett volna teljesen lehetetlen. A szélsőségesen objektív felfogás azért veszélyes, mert túl szűken értelmezi a vis maior határait, így annak megállapítására szinte sosem kerülhetne sor. Ezzel a felelősség a gyakorlatban megközelítené az abszolút felelősség határait. A túlságosan szubjektív felfogás pedig azt eredményezné, hogy a törvényben megállapított objektív, szigorú kimentést engedő felelősség átsapna vétkességen alapuló felelősségbe, amivel a szabály megalkotásának jogpolitikai célja szűnne meg.²⁵

²⁴ Eörsi Gyula: A polgári jogi kártérítési felelősség kézikönyve. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest 1966. 286-289. o.

²⁵ Eörsi Gyula: Kártérítés jogellenes magatartásért. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1958. 106-107. o.

Az erőhatalom tehát olyan körülmény, amelynek hatását emberi erővel nem lehet elhárítani. Objektív és emellett relatív fogalom is: relatív, mert köre a technika fejlődésével folyamatosan szűkül, valamint ide kapcsolhatóak olyan jelenségek is, melyek hatása elhárítható lenne, de csak aránytalan nehézségek és költségek árán. A vis maior körébe elsősorban természeti erők tartoznak, melyek erejük nagyságával vagy meglepetésszerű megjelenésükkel képesek károkozásra. Azonban az olyan természeti folyamatok, melyek nem akadályozhatók meg, de előre láthatók, azaz elháríthatók, nem tartoznak az erőhatalom kategóriájába. Ilyen például az anyagfáradás, korrodálódás stb.²⁶

Harmadik személy elháríthatatlan külső cselekménye közel áll az erőhatalomhoz, ugyanis ebben az esetben is olyan kategóriáról van szó, mely váratlansága miatt válik elháríthatatlanná, bár objektíve elhárítható lenne. Az elháríthatatlanság előfeltétele harmadik személy közrehatásánál az is, hogy ne legyen előrelátható. Ebben rejlik fő különbsége az erőhatalommal szemben: a vis maior többnyire akkor is elháríthatatlan, ha előre látható bekövetkezése. Ezek alapján harmadik személy elháríthatatlan cselekményéről egy szubjektív és egy objektív körülmény megléte esetén lehet szó: a harmadik személy beavatkozását nem kellett előre látni és e beavatkozást nem lehetett elhárítani.²⁷

Alapvető kritika a polgári jogi felelősség környezeti károkra való alkalmazásával szemben, hogy nehéz meghatározni a károsultak körét, a kár mértékét. Ezért a környezetvédelmi jog alapvető célkitűzése a „szennyező fizet elve”. Ez azt jelenti, hogy a védelem tárgyának sérülése, károsodása esetén, konkrét személyi károsult kör megléte nélkül is megáll a közigazgatási szankció alkalmazásának feltétele. Tehát, ha valaki pl. a saját földjén végez környezetkárosító tevékenységet, azzal a saját vagyonában okoz kárt, ami polgári jog *casum sentit dominus* elve alapján a károkozót terheli; a Kvt. szabályai alapján azonban tekintettel a környezeti elemek védelmére, a hatóság bírság kiszabására jogosult vele szemben.

A környezet védelmében alkalmazható polgári jogi eszközök -a deliktuális kárfelelősség²⁸ elvei mellett- lehetnek a szomszédjogi szabályok is. A szomszédjog környezeti károk esetében gyakorlatilag csak elnevezésében „szomszédos”, hiszen egy környezetkárosító

²⁶ Eörsi Gyula: Kötelmi jog. Általános rész. Tankönyvkiadó, Budapest 1997. 290. o.

²⁷ Eörsi Gyula: Kártérítés jogellenes magatartásért. 109-112. o.

²⁸ Glossary of Corporate Governance and Business Integrity Terms 2010/2010. Szerk. Czirják László, AmCham Hungary, Budapest, 2011. 19.o.

magatartás következményei akár több száz kilométerre is kiterjedhetnek. Ezért a Ptk-beli szomszédjogi szabály²⁹ csak akkor tudna érvényesülni megfelelően, ha azt kiterjesztően lehetne értelmezni, olyannyira, hogy az minden emberek közötti viszonyt felölelne.³⁰ A „szükségtelen zavarás” megfogalmazás azonban azt is jelenti egyben, hogy a „szomszédnak” a „szükséges mértékű” zavarást tűrnie kell. Ez a Ptk-beli szabályozás eredetileg arra alapozott, hogy a szomszédok körülbelül egyenlő mértékben zavarják egymást és ezek a cselekmények hosszú távon kiegyenlítődnek. Egyértelmű, hogy környezetszennyezés esetén ez nem valósulhat meg. Fentiek alapján látszik, hogy a modern, ipari méretű környezetterhelések és környezetszennyezések korában a szomszédjogi szabályok csekély védelmet biztosítanak a károsultak számára.³¹

A 2009-ben elfogadott, de hatályba nem lépett Polgári Törvénykönyvünk már külön felelősségi alakzatként tárgyalta a környezeti károkért való felelősséget. Eszerint aki környezeti kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a környezeti kárt tevékenységi körén kívül eső elháríthatatlan ok vagy a károsult elháríthatatlan magatartása okozta. A környezeti károkért való felelősség – az ellenkező bizonyításáig – annak az ingatlannak a környezeti kár bekövetkezésének időpontját követő mindenkori tulajdonosát és birtokosát (használóját) egyetemlegesen terheli, amelyen a környezetkárosító magatartást folytatták. A környezeti károkért való felelősség harminc évig érvényesíthető, mely határidő jogvesztő. A fentiekből látszik, hogy a jogalkotó felismerte azt a célt, mely a környezet polgári jogi védelmében jelenik meg, ezért azt a fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősségtől külön kívánta szabályozni.

Felmerülhet a kérdés, hogy nem lenne-e indokolt a környezeti károk esetén a károkozó feltétlen kártérítési felelősségét előírni, annál is inkább, mert a magyar jogban például az atomkárok esetén ez a felelősségi forma érvényesül. Azonban ha visszatekintünk a fenti vis maiorról, valamint harmadik személy elháríthatatlan közrehatásáról kifejtettekre, láthatjuk, hogy a feltétlen felelősség előírása a megelőzés

²⁹ 100. §: A tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédjait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.

³⁰ Súlyom: i.m. 16. o.

³¹ Súlyom: i.m. 17. o.

területén olyan terheket róna az ipari üzemekre (melyek potenciálisan a legnagyobb környezetszennyezők), ami hosszú távon a termékek árának drasztikus emelkedésével és az ebből fakadó számos problémának a megjelenésével járna.

Magyarország talán legnagyobb környezeti katasztrófája 2010. október 4-én következett be. Ezen a napon a Magyar Alumínium Termelő és Kereskedelmi Zrt. (továbbiakban MAL Zrt.) Ajka melletti vörösiszap-tározója átszakadt, melynek következtében körülbelül egymillió köbméter vörös iszap öntötte el Kolontár, Devecser és Somlóvásárhely mélyebben fekvő részeit. Az erősen lúgos hatású, maró folyadék körülbelül 40 négyzetkilométernyi területet borított el, melynek beláthatatlan gazdasági és ökológiai következményei lettek. 10 ember meghalt, több mint 120-an megsérültek, a Torna patak élővilága elpusztult. Egyes számítások szerint a katasztrófa következményeinek elhárítása eddig körülbelül 35 milliárd forintjába került az államnak. A mai napig nem tisztázott, mi volt a katasztrófa közvetlen kiváltó oka: a szakértők közül többen a tározó süllyedését, a gátfal átázását okolják, de Illés Zoltán államtitkár szerint, ehhez még a társaság szándékos magatartásával is hozzájárult, amikor túltöltötte a tározót.³² Egy friss szakértői vélemény szerint a baleset bekövetkezésének az az oka, hogy túlságosan lágy, agyagtalajra építettek egy merev szerkezetű gátat, ami puha talaj természetes mozgását nem bírta követni.³³ A MAL Zrt. szerint a balesetet az okozta, hogy a tározó sarka az anyagosa talajon megcsúszott és mivel ezzel a technológiával történő timföldgyártás esetén eddig ez még soha nem fordult elő, ezért ezt nem is tudta előre látni. Szerinte a tragédiát még a cég állami vállalat korában megépített tározó tervezésének és építésének hiányosságai okozták.³⁴ Érdekes körülmény az ügyben, hogy a gyár hatóság által is engedélyezett katasztrófavédelmi tervében mindösszesen három esetet tartottak elképzelhetőnek, amikor a gát leomolhat: nagy erejű földrengést, terrortámadást, valamint háborús bombázást. A kiömlő anyagok mennyiségét és összetételét is alábecsülték: 400 ezer köbméter víz és 100 ezer köbméter vörös iszap kiáramlásával számoltak, a maró lúgról,

³² http://hvg.hu/itthon/20111222_illes_zoltan_iszapomles (2011.12.23.)

³³ http://hvg.hu/itthon/20111222_kolontar_gat_mernok (2011.12.13.)

³⁴ http://hvg.hu/itthon/201110915_mal_birsag_fellebbezes (2011.12.23.)

mely a baleset során ténylegesen a legnagyobb kárt okozta, nem is tettek említést.³⁵

A katasztrófa következményeinek jogi úton való enyhítésére több lehetőség merül fel. Nyilvánvaló a személyi felelősök büntetőjogi felelősségre vonása. A nyomozás iratait 2011. december 23-án kapta meg az ügyészség, melynek harminc napja van (mely indokolt esetben harminc nappal meghosszabbítható), hogy döntsön arról, kíván-e vádat emelni a terheltek ellen. A kártérítési felelősség érvényesítésére mind a Kvt., mind pedig a Ptk. szabályai tartalmazznak rendelkezéseket. A Kvt. kimondja, hogy a környezet igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenységgel, vagy mulasztással másnak okozott kár környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kárnak minősül, és arra a Ptk. fokozott veszéllyel járó tevékenységre vonatkozó szabályait kell alkalmazni³⁶. Ezek alapján a MAL Zrt. csak akkor mentesülhet a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a tragédiát valamely érdekkörön kívül eső és egyben elháríthatatlan ok okozta, amely a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül esik. A társaság sokáig hivatkozott arra, hogy a szokatlan mennyiségű eső és a szokásosnál nagyobb erejű szél okozta az iszaptároló kazetta megcsúszását. Nyilvánvalóan a kirendelt szakértőknek nagy szerepe lesz e körülmények felderítésében. Az azonban már most látható, hogy a társaságnak nem sok esélye van arra, hogy egy olyan hirtelen felmerülő, elkerülhetetlen eseményt tudjon valószínűsíteni, mely ellen csak aránytalan terhek árán tudott volna védekezni, és amely a baleset egyértelmű, kizárólagosan okaként jelölhető meg. Ehhez azonban az is szükséges, hogy a MAL Zrt. kárelhárító, kárenyhítő tevékenységében semmilyen hibát vagy visszaélést ne találjanak a szakértők.

Horvátországban a környezetvédelemről szóló törvényt 2007-ben fogadták el. Tekintettel a tanulmány terjedelmi korlátaira és arra, hogy horvát és a magyar környezetvédelmi szabályozás nagyon hasonló egymásra (ennek oka az *acquis communitarie*-hez való közelítés) ehelyütt nem bocsátkozunk a horvát szabályozás elemzésébe.

Tekintettel arra, hogy Magyarország az Európai Unió tagja, Horvátország pedig hamarosan azzá válik, megkerülhetetlen, hogy az idevágó és alkalmazandó európai szintű jogszabályokat is elemezzük.

³⁵http://hvg.hu/itthon/20101015_hatosagok_engedely_mal_katasztrofavedelmi (2011.12.27.)

³⁶ Ktv. 103. § (1)

VIII. Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve

Az integráció történetében már kezdettől fogva nagyon fontos szerepet játszott a környezetvédelmi jogalkotás, annak ellenére, hogy a környezetvédelem csak az Egységes Európai Okmány hatálybalépésével, 1987-től vált a közösségi politikák részévé. Jelenleg a másodlagos jogforrások mintegy 15%-át teszi ki a környezettel, annak védelmével kapcsolatos szabályozás,³⁷ melyek mindegyike tartalmaz felelősségi részt, azonban a belső jog felelősségi rendszerének kidolgozását a tagállamokra bízta.³⁸ Az Unió széles körben folytat környezetvédelmi tevékenységet mind befelé irányulóan, mind nemzetközi szinten. Fontos területe az uniós jogalkotásnak a fenntartható fejlődés, az éghajlatváltozás elleni küzdelem, a levegő- és vízvédelem, természetvédelem és a biológiai sokféleség megóvása. Tekintettel arra, hogy az Európai Unió rendelkezik nemzetközi jogalanyisággal, így egyes környezetvédelmi tárgyú nemzetközi egyezmények a részese is. Ilyen például az Egyesült Nemzetek éghajlatváltozási keretegyezménye Kiotói Jegyzőkönyvének ratifikálása, mellyel a részes államok vállalták, hogy az 1990-es szinthez képest a 2008-2012 közötti időszakban legalább 5%-kal mérséklék az egyes, üvegházhatást okozó gázok kibocsátását. A Bizottság jelentéséből kiderül, hogy a Közösség üvegházhatást okozó gázkibocsátása a folyamatos gazdasági növekedés mellett 12,5%-kal csökkent 2007-ig.³⁹ A nemzetközi egyezmények közé tartozik a teljesség igénye nélkül a nagy távolságra jutó levegőszennyezésről szóló egyezmény, a határokat átlépő folyókról és tavakról szóló Helsinkii Egyezmény, a vándorló fajok védelméről szóló Bonni Egyezmény, vagy az ENSZ egyezménye a sivatagosodás elleni küzdelemről a súlyos aszálytal sújtott országokban és az ipari balesetek országhatáron túli hatásairól szóló egyezmény. Témánk szempontjából talán a legfontosabb a 2004/35/EK irányelv. Az Európai Parlament 2004. április 21-én fogadta el a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló irányelvet. Ezen irányelv – eltérően az ezredfordulót megelőző jogalkotási koncepciótól – a részletes kártérítési szabályok lefektetése

³⁷ Lásd: Kecskés András: Felelős társaságirányítás (Corporate Governance). HVG Orac, Budapest 2011. 162. o.

³⁸ Bándi Gyula – Erdey György – Horváth Zsuzsanna – Pomázi István: Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása. KJK-Kerszöv, Budapest 2004. 13. o.

³⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/environment/cooperation_with_third_count ries/l28060_hu.htm (2011. 12. 27.)

helyett inkább a közigazgatási jellegű felelősségre helyezte a hangsúlyt.⁴⁰ Nagyon fontos előírása az irányelvnek a „szennyező fizet” elve, mely meghatározó a környezetvédelemre vonatkozó regulációnak. Az irányelv külön hangsúlyt fektet a gazdasági szereplő⁴¹ megelőzési kötelezettségére, és az illetékes hatóságot széles intézkedési joggal ruházza fel. Eszerint amennyiben még nem következett be környezeti kár, de fennáll a bekövetkezésének közvetlen veszélye, a gazdasági szereplőnek haladéktalanul meg kell tennie a szükséges megelőző intézkedéseket. Emellett a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy amennyiben szükséges, és minden olyan esetben, ha nem hárul el a környezeti kár közvetlen veszélye a gazdasági szereplő által megtett megelőző intézkedések ellenére, a gazdasági szereplők a lehető leghamarabb tájékoztassák az illetékes hatóságot a helyzet minden lényeges vonatkozásáról. Az illetékes hatóság bármikor kötelezheti a gazdasági szereplőt, hogy szolgáltatson információt a környezeti kár közvetlen veszélyéről vagy az ilyen közvetlen veszély gyanújával kapcsolatos esetekről, kötelezheti a gazdasági szereplőt, hogy tegye meg a szükséges megelőző intézkedéseket, utasításokat adhat a gazdasági szereplőnek arra vonatkozóan, hogy milyen megelőző intézkedéseket kell megtennie vagy saját maga hajtja végre azokat. Hasonlóan széles intézkedési jogköre van a hatóságnak akkor is, ha környezetszennyezés már bekövetkezett. Ebben az esetben a szennyezőnek is szigorú előírásoknak kell megfelelnie: minden megvalósítható intézkedést meg kell tennie annak érdekében, hogy haladéktalanul ellenőrzése alá vonja, feltartóztassa, eltávolítsa vagy egyéb módon kezelje a szóban forgó szennyező anyagokat és/vagy más károsító tényezőket azzal a céllal, hogy korlátozza vagy megelőzze a további környezeti károkat és az emberi egészségre gyakorolt kedvezőtlen hatásokat vagy a természeti erőforrások által nyújtott szolgáltatások további romlását.

A szennyező további feladata a szükséges felszámolási intézkedéseknek a megtétele is. Az irányelv 7. cikke szerint a gazdasági szereplők a környezeti károk felszámolásának keretrendszerét tartalmazó melléklettel összhangban meghatározzák a lehetséges felszámolási intézkedéseket, és jóváhagyásra benyújtják ezeket az illetékes hatóságnak. Ha több esetben következett be környezeti kár olyan

⁴⁰ Bándi Gyula: Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata. Osiris Kiadó, Budapest 2006. 242. o.

⁴¹ Az irányelv tehát csak a gazdasági tevékenységgel okozott környezeti károkra vonatkozik.

módon, hogy az illetékes hatóság nem tudja biztosítani a szükséges felszámolási intézkedések egyidejű megvalósítását, az illetékes hatóság jogosult dönteni arról, hogy a környezeti károk melyikét kell elsőként felszámolni. E döntés során az hatóságnak tekintettel kell lennie többek között a különböző érintett környezeti károk jellegére, nagyságára és súlyosságára, valamint a természetes regenerálódás lehetőségére. Ezen kívül figyelembe kell venni az emberi egészségre jelentett kockázatot is. Fontos szabály, hogy a megelőző és felszámolás tevékenységek költségeit a gazdasági szereplő viseli.

Látni kell azt, hogy a környezeti károk felszámolásához komoly pénzügyi fedezetre van szükség, melynek alapját egyes vélemények szerint a pénzügyi biztosítékok adnák. Ennek kötelezővé tételéről az irányelv előkészítése során komoly vita dült. Ennek eredményeképpen annyi került bele a végleges szövegbe, hogy a tagállamok intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy ösztönözzék a pénzügyi biztosítékok és azok piacának a megfelelő gazdasági és pénzügyi piaci szereplők általi fejlesztését, ideértve a fizetéseképtelenség esetében alkalmazandó pénzügyi mechanizmusokat is, azzal a céllal, hogy a gazdasági szereplők pénzügyi garanciákat vehessenek igénybe az ezen irányelv alapján őket terhelő felelősség fedezésére. Emellett a Bizottságnak jelentést kellett készítenie arról van-e politikai lehetőség e biztosítékok kötelező előírására.⁴²

Az irányelvvel szemben felvethető kifogás az, hogy alkalmazási köre meglehetősen szűk: csak a gazdasági tevékenységgel okozott károkra, csak a környezeti elemek meghatározott csoportjára, és csak a közösségi jogszabályok által az emberi egészségre vagy környezetre fokozott kockázatot jelentő tevékenységekkel okozott károkra vonatkozik. Ez a rendelkezés további problémákat vet fel, hisz a szennyező fizet elvnek megfelelő szigorú objektív felelősséget összemossa a vétkességgel, nem kívánatos mentesüléseket téve lehetővé.⁴³ Az irányelv ugyanis a III. mellékletben nem szereplő tevékenységek által okozott károk esetére nem rendelkezik a tárgyi felelősségről, vagyis ez esetekben a vétkességnek relevanciája lehet.

Az irányelv gyakorlati érvényesülésével és alkalmazásával kapcsolatban néhány Európai Bírósági döntést kívánunk bemutatni. A C-378/08.⁴⁴ sz.

⁴² A 2004/35/EK irányelv 14. cikke

⁴³ Csapó Orsolya: A környezeti károkért való felelősség kérdése az Európai Unióban. <http://www.jak.ppke.hu/hir/ias/20073sz/10.pdf> (2011.12.28.)

⁴⁴ HL C 301., 2008.11.22.

ügyben a Bíróság kimondta, hogy az irányelvvel nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi az illetékes hatóság számára, hogy vélelmezze a gazdasági szereplők és a megállapított szennyezés közötti okozati összefüggés fennállását azon tényből kifolyólag, hogy a létesítményeik az említett szennyezés területének közelében található. Azonban a szennyező fizet elvével összhangban az ilyen okozati összefüggésnek a vélelmezése céljából e hatóságnak olyan, a vélelmének alapjául szolgáló hiteles ténykörülmeny ismeretével kell rendelkeznie, mint a gazdasági szereplő létesítményének a megállapított szennyezéshez való közelsége, valamint a beazonosított szennyező anyagok és az említett gazdasági szereplő által a tevékenységei keretében használt anyagok egyezése. Az irányelvet úgy kell értelmezni, hogy amennyiben az illetékes hatóság úgy dönt, hogy környezeti károk felszámolására irányuló intézkedéseket ír elő azon gazdasági szereplők számára, amelyeknek a tevékenysége az irányelv III. mellékletébe tartozik, nem kell sem vétkességet, sem gondatlanságot, sem szándékosságot megállapítania azon gazdasági szereplők esetében, amelyeknek a tevékenységét a környezeti károkért felelősnek tartják. Ezzel szemben a hatóság kötelessége egyrészt előzetesen felderíteni a megállapított szennyezés eredetét, amely tekintetében mérlegelési mozgásterrel rendelkezik az eljárásokat, az alkalmazandó eszközöket és az ilyen felderítés időtartamát illetően. Másrészt a hatóságnak a bizonyítást szabályozó nemzeti rendelkezések alapján okozati összefüggést kell megállapítania a felszámolási intézkedésekkel érintett gazdasági szereplők tevékenysége és e szennyezés között.

A C- 379/08. és C- 380/08. számú⁴⁵ egyesített ügyekben a bíróság az irányelvvel kapcsolatosan további elvi megállapításokat tett. Eszerint az irányelvet úgy kell értelmezni, hogy az lehetővé teszi az illetékes hatóság számára, hogy hivatalból elrendelje a környezeti károk felszámolására irányuló olyan intézkedések lényeges módosítását, amelyekről az érintett gazdasági szereplők együttműködésével lefolytatott kontradiktórius eljárás keretében döntöttek, illetve amelyeket már kiviteleztek, vagy amelyek a kivitelezés szakaszában vannak.⁴⁶ Az

⁴⁵ HL C 301., 2008.11.22.

⁴⁶ Azonban az ilyen határozat elfogadása céljából:

- e hatóság köteles meghallgatni azon gazdasági szereplőket, akiknek ilyen intézkedéseket írtak elő, hacsak a helyzet sürgőssége nem kívánja meg azt, hogy az illetékes hatóság azonnal intézkedjen;

alapügyekéhez hasonló körülmények között az irányelvvel nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi az illetékes hatóság számára, hogy a környezeti felszámolási intézkedésekkel érintett gazdasági szereplőknek a területeik használatához való jogát attól a feltételtől tegye függővé, hogy az ezen intézkedésekkel megkövetelt munkálatokat elvégzik még akkor is, ha az említett területeket ezen intézkedések nem érintik azon oknál fogva, hogy azok már korábbi „tisztítási” intézkedések tárgyát képezték vagy sosem voltak szennyezettek. Azonban az ilyen intézkedést igazolni kell a környezeti helyzet súlyosbodása ott történő megakadályozásának célkitűzésével, ahol a környezeti felszámolási intézkedéseket alkalmazzák, vagy az elővigyázatosság elve alapján azzal a célkitűzéssel, amely más környezeti károknak a gazdasági szereplők ezen felszámolási intézkedések tárgyát képező egész tengerparttal határos említett területein történő megjelenése vagy felbukkanása megelőzésére irányul.

IX. Összefoglalás

Miután a 19. században számos európai jogrendszer szembesült a technológiai és az ipari veszélyekkel, elfogadásra kerültek olyan szabályozások, melyek az objektív felelősség valamilyen formáját tartalmazták. A korabeli körülmények, mint a technológiai fejlődés, iparosodás, a modern közlekedés, áruk, szolgáltatások és tőke szabad mozgása bonyolult jogviszonyokat hoztak létre a kártérítés területén, melyeket nem minden esetben lehetett rendezni a vétkességi felelősségi szabályok alkalmazásával. Manapság majdnem mindegyik európai ország jogrendszere tartalmaz szabályokat az objektív felelősségre vonatkozóan. Egyre több olyan szabályozás létezik, ami az okozati összefüggésre alapozott felelősséget irányoz elő. Ezen felül az objektív felelősség a bírói gyakorlaton keresztül is fejlődik. Horvátországban és

- az említett hatóság köteles továbbá felhívni többek között azokat a személyeket, akiknek a területén ezen intézkedéseket végre kell hajtani, hogy nyújtsák be észrevételeiket, amelyeket figyelembe vesz, és

- e hatóságnak figyelembe kell vennie az irányelv II. mellékletének 1.3.1. pontjában említett kritériumokat, továbbá ezen irányelv 11. cikke (4) bekezdésének megfelelően az általa e tekintetben elfogadott határozatban fel kell tüntetnie a választásának pontos indokait, valamint adott esetben azon indokokat, amelyek igazolhatják, hogy az említett kritériumokra tekintettel például a környezet helyzetének sürgőssége miatt nem volt szükséges vagy nem történhetett részletes vizsgálat.

Magyarországon ez kifejezetten igaz a veszélyes dolgok és tevékenységek meghatározására, amivel kapcsolatosan egyik ország írott jogforrása sem tartalmaz szabályozást. A bíró dolga, hogy konkrét ügy alapján eldöntse, hogy vajon a körülmények indokolják-e a veszélyes üzemi minőség deklarálását vagy sem. Mivelhogy elméleti síkon a vétkességi és az objektív felelősség egymással szemben álló jelenségek, sem a jogalkotó, sem a bírák sincsenek ugyanabban a helyzetben, amikor az objektív felelősség szabályok alkalmazásának meghatározzák. Az objektív és a vétkességi felelősségi kategória nem teljesen elkülönülő kategóriák, ez legjobban a gépjárművek által okozott károk esetében érhető tetten. Így ebben az esetben, amikor az egyik üzemben tartó a másik üzemben tartónak okoz kárt (pl. autók összeütközésekor) a vétkességi alapon történő felelősségre vonás szabályai lesznek az irányadók, annak ellenére, hogy a gépjárművek veszélyes üzemnek minősülnek. Ahogyan a termékfelelősségre vonatkozó szabályozásból látszik, nem lehetetlen egységesíteni az objektív felelősségre vonatkozó szabályokat annak ellenére, hogy létezik egy „szürke zóna” a vétkességi és objektív felelősség között és annak ellenére sem, hogy számos különbség van egyes államok között e jogintézmény tekintetében. A termékfelelősségi szabályokat tartalmazó irányelv sikerén felbuzdulva az Európai Bizottság javaslatot tett a szolgáltatásokért való felelősségi szabályok harmonizálására is. De az irányelv javaslata szerint a felelősség alapja a vétkesség megdönthető vételeme.

A környezeti károkért való felelősség a másik terület, ahol valószínűsíthető a jogközelítés. Annak ellenére, hogy az EU másodlagos jogforrásainak mintegy 15 %-a a környezetvédelem területén született, a polgári jogi felelősség kérdésében eddig nem került elfogadásra egységes szabályozási javaslat. Ennek oka az lehet, hogy a tagállamok nagyon érzékenyen reagálnak minden⁴⁷, a belső jogukat nagymértékben befolyásoló harmonizációs törekvésre. Ilyen terület maga a polgári jog is, mellyel kapcsolatosan az egységesítési szándék időről időre felerősödik, azonban a végeredmény még várat magára, egyesek szerint lehetetlen is a belső jog e területének harmonizációja, tekintettel a tagállamok szabályozásainak nagyfokú különbségeire. A környezeti károkért való felelősséggel kapcsolatos egységes koncepció volt az Európa Tanács 1993-ban Luganóban elfogadott egyezménye, melynek

⁴⁷ Halász Vendel – Kecskés András: Társaságok a tőzsdén. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2011. 212. o.

tárgya a környezetre veszélyes tevékenységekből eredő károkért való polgári jogi felelősség⁴⁸ volt. Mindösszesen 7 állam írta alá, azonban ezek közül egyik sem ratifikálta, így az nem léphetett hatályba. E dokumentum például definiálta a veszélyes üzemet, a veszélyes anyagok kategóriáját, illetve az üzembentartó mentesülésének eseteit. A károkozó például akkor mentesülhetett volna a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kár oka háború, vagy kivételes, elkerülhetetlen és ellenállhatatlan természeti erő volt. Ide tartozik még harmadik személy kifejezett károkozásra irányuló magatartása, vagy ha a kár valamely kifejezett illetve kötelező jellegű hatósági engedély betartásának eredménye. Az elévülési időt 3 évben határozta meg, előírta különböző szervezetek, hatóságok együttműködési kötelezettségét. Látható, hogy ez az egyezmény egyértelműen meghatározta volna azokat a szabályokat, amelyek a károkozó polgári jogi felelősségére vonatkoznak. Bár nem lépett hatályba, hatása egyértelműen megmutatkozik más már hatályba lépett jogszabályokban. Az egyezmény komoly hangsúlyt helyezett nem csak a kárenyhítésre és a kompenzálásra, hanem a megelőzésre is. A 2010-es magyarországi katasztrófa is jó példa arra, hogy szigorítani kell a környezeti károkért való polgári jogi felelősséget és nagyon fontos lenne, hogy a védelem szintje minden tagállamban egyformán valósulna meg.

⁴⁸ A teljes szöveg angol nyelven elérhető:
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/150.htm>

Mónika Csöndes*
Dubravka Klasiček**

A kötelesrész jogi természete a horvát és a magyar jogban

I. Bevezetés

Kétségtelen, hogy az öröklési jog a polgári jog legkonstansabb része, legstatikusabbnak mondott területe. Az egyes öröklési jogi jogintézmények gyökerei gyakran a XIX-XX. századra nyúlnak vissza. Az öröklési jog ugyanakkor számos ponton kapcsolódik a tulajdoni rendhez és a családjoghoz. Az örökölhető javak körét illetően számos változást eredményezett az elmúlt század. Elegendő itt csak röviden utalni a nem dologi javak különböző formáinak, úgy mint üzletrészek, értékpapírok, szellemi alkotások, stb. egyre gyakoribb megjelenésére az örökölhető vagyontárgyak között. Az elmúlt évszázadban a családi és a demográfiai viszonyokban bekövetkezett változások hatására ma már gyakran megkérdőjeleződnek az öröklési jog hagyományos intézményei és szabályai.¹ Ez a tanulmány nem kívánja ezt a folyamatot és annak főbb jellemvonásait bemutatni, de a szerzők bíznak abban, hogy a fenti tételek visszatükröződnek majd a tanulmányban a kötelesrész és annak jogi természetével kapcsolatban.

Mindkét ország jogirodalmának meghatározása szerint a kötelesrész az örökhagyó legközelebbi rokonainak, illetve házastársának (illetve a házastársához hasonló vagy azzal azonos jogállású társnak) a törvény szerint járó minimumrészesevé az örökhagyó vagyona terhére. A jogrendszerek a kötelesrészt vagy tulajdoni vagy kötelmi igényként szabályozzák. Az előbbi esetben az örökhagyó halála esetén a kötelesrésztre jogosult az örökös jogállásába kerül, és törvényes

* Dr. Mónika Csöndes, tanársegéd, Polgári Jogi Tanszék, Pécs, csendes.monika@ajk.pte.hu

** Dr.sc. Dubravka Klasiček, PhD, adjunktus, Polgári Jogi Tanszék, Eszék, dklasice@pravos.hr

¹ Vékás Lajos: Magyar polgári jog. Öröklési jog. Eötvös József Kiadó, Budapest 2002. 9-12. o.; Vékás Lajos: Öröklési jog. In Vékás Lajos (szerk.): Szakértői Javaslát az új Polgári Törvénykönyv Tervezetéhez. Complex Kiadó, Budapest 2008. 1151-1152. o.; Weiss Emília: Das Erbrecht als Teil der regionalen Rechtskultur und Identität. <http://www.notar.at/blueline/upload/weiss.pdf>, idézi Nemessányi Zoltán: Die Entwicklung des ungarischen Erb- und Pflichtteilsrechts. In R. Welsch (Hrsg): Erbrechtsentwicklung in Zentral- und Osteuropa. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Vienna 2009. 87. o.

örökrészre vagy annak egy meghatározott hányadára tarthat igényt. Az örökhagyó így nem rendelkezhet szabadon vagyónának arról a részéről, amelyet a törvény a kötelesrésze jogosultaknak tart fenn. Az utóbbi esetben a kötelesrésze vonatkozó igény alapját elvonó végintézkedés vagy élők közötti ajándékozás érvénytelenségére nem lehet hivatkozni, a kötelesrésze jogosult fordulhat azonban az örökösrel szemben és követelheti tőle az őt megillető kötelesrészt. Horvátország jogrendszere példa az előbbire, Magyarországé pedig az utóbbira.

Érdekes utalni arra, hogy több ország jogirodalmában vitatják a kötelesrésze eszméjét,² és mai viszonyok közepette megkérdőjelezi a modern alkotmányos elvekkel való összhangját³. A jogirodalomban vitatott, hogy a végrendekezés szabadságát szükségtelenül korlátozza-e a kötelesrésze intézménye.⁴

A tanulmány⁵ össze kívánja hasonlítani a horvát és a magyar jognak a kötelesrésze vonatkozó szabályozását, különös figyelemmel a kötelesrésze jogi természetére. Bemutatja ezt megelőzően a kötelesrésze szabályait a horvát és a magyar jogban, majd a két jogrendszer különbözőségét a kötelesrésze jogi természetét illetően, illetve az ebből fakadó jogkövetkezményeket. Ezzel az egyes szabályozási megoldások melletti érveket, illetve ellenérveket is megmutatja.

II. A kötelesrésze jogintézményének történeti háttere Horvátországban és Magyarországon

Egy rövid áttekintő bevezetés szükségesnek látszik a kötelesrésze intézményének történeti gyökereiről. Néhány jogirodalmi álláspont szerint a kötelesrésze mint tulajdoni igény azokban a jogrendszerekben van jelen, amelyek a római jog hatása alatt fejlődtek. Ezek a

² A kötelesrésze eszméjéhez, funkciójához lásd Csehi Zoltán: Észrevételek és javaslatok az új Polgári Törvénykönyv tervezetének kötelesrészei szabályaihoz. *Közjegyzők Közlönye* 2007. 7-8. sz. 16-18. o.

³ A korábbi 1949. évi Alkotmány tekintetében az Alkotmánybíróság határozatában akként nyilvánított véleményt, hogy a kötelesrészt a 14. szakasz nem részesíti védelemben (1383/B/1990 AB határozat). Lásd még 936/D/1997 AB határozat, és Nemessányi: i.m. 87. o.

⁴ Vékás Lajos: Die Grundzüge der Reform des ungarischen Erbrechts. In R. Welsler (Hrsg): *Erbrechtsentwicklung in Zentral- und Osteuropa*. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Vienna 2009. 70. o.

⁵ A tanulmány nagy mértékben támaszkodik Dubravka Klasiček „Imperative Inheritance – Limitation of Freedom of Testation” című doktori disszertációjára, amelyet 2011-ben védett meg a zágrábi jogi karon.

jogrendszerek az örökhyónak a kötelesrész alapját elvonó végrendeletét és élők közötti ajándékozási ügyletét nem ismerik el. A kötelesrészre jogosult követelheti a végrendeleti juttatás csökkentését és az ajándékok visszaadását. Továbbá, a kötelesrészre jogosult, ha az igényét érvényesíti, a végrendelező örököse lesz, noha az örökhyó végrendeletével pont ez kívánta volna elkerülni.⁶

A horvát jogban a kötelesrész mindig tulajdoni igény volt. A középkorban a családfő rendelkezési joga a családi vagyon tekintetében korlátozott volt, a hagyaték meghatározott része ugyanis a családját (általában a fiait) illette meg a következők szerint. A horvát területek egyes részein a családfő végrendelete akkor volt csak érvényes, ha abban valamelyik törvényes örökösét (fiát) örökössé nevezte, és a hagyatékából akárcsak a legkisebb mértékben is részesítette (a családfő végrendelezési szabadsága tehát viszonylag nagy volt). Másutt a családfő a hagyatékna csak azon meghatározott hányadáról rendelkezhetett szabadon, amely megfelelt egy gyermek örökrészének, a többi részt pedig a gyermekei örökölték. Megint más területeken a gyermekek „várományosai” voltak egy meghatározott családi vagyonnak, és a családfő végrendelezési szabadsága ebben korlátozott volt. A kötelesrész szabályai alapjaiban nem változtak az azóta eltelt időben. A kötelesrész öröklési igény, a kötelesrészre jogosultak egy meghatározott köre ma is jogosult a kötelesrészre vonatkozó igény alapját elvonó végintézkedés vagy élők közötti ajándékozás érvénytelenségére hivatkozni.⁷

A magyar jogban a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény hatálybalépése előtt a kötelesrész jogi természete meglehetősen vitatott volt. Az 1861. évi Ideiglenes Törvénykezési Szabályok szerint a kötelesrész alapvetően öröklési igény volt. A XIX. század végén Grosschmid Béni volt az, aki történeti elemzéssel kimutatta, hogy a magyar jogban a kötelesrész nem szükségképpen csak „dologbeli

⁶ R. Welsler: Die Reform des österreichisches Erbrechts, Verhandlungen des Siebzehnten Österreichischen Juristentages. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2009. 102. o.; C. Castelein: Introduction and Objectives. In C. Castelein – R. Foqué – A. Verbeke (eds.): Imperative Inheritance law in a Late-Modern Society. Intersentia, Antwerp – Oxford – Portland 2009. 31. o.; R. Foqué – A. Verbeke: Conclusions – Towards an Open and Flexible Imperative Inheritance Law. In C. Castelein – R. Foqué – A. Verbeke (eds.): Imperative Inheritance law in a Late-Modern Society. Intersentia, Antwerp – Oxford – Portland 2009. 220. és köv. o.

⁷ Lásd még L. Medvidović: Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo. Narodne novine, Zagreb 1996.

jogként” fogható fel, hanem az örökösökkel szemben érvényesíthető kötelemi jogi igényként is. A kodifikációs tervezetek 1900-tól a kötelelrészre alapvetően pénzkövetelésre irányuló igényként tekintettek. Az 1959. évi Ptk. már kifejezetten kötelmi igényként szabályozta.⁸

III. A kötelelrész

1. A kötelelrészre jogosultak

A kötelelrészre jogosultat kötelelrész illeti meg, ha az öröklés megnyíltakor az örökhagyó törvényes örököse, vagy végintézkedés hiányában az lenne. A két jogrendszer különbözőképpen szabályozza, hogy ki jogosult kötelelrészre.

A horvát jogban a kötelelrészre jogosultak két csoportba tartoznak: az abszolút és a relatív kötelelrészre jogosultak.⁹ A horvát jogrendszer azon kevesek közé tartozik Európában, amely ismeri ezt a megkülönböztetést. Ez a felosztás azon alapul, hogy a kötelelrészre jogosult megfelel-e bizonyos törvényi követelményeknek. Az abszolút kötelelrészre jogosultaknak csak meghatározott kapcsolatban kell állniuk az örökhagyóval (vérrokonság, házasság, élettársi kapcsolat, örökbefogadás) ahhoz hogy követelhesék a kötelelrészüket; ők a leszármazók, a házastárs, az élettárs, az örökbefogadottak és azok leszármazói. A horvát jog csak a különmeműek élettársi kapcsolatát szabályozza, az azonos neműekét nem, a különmeműek élettársi kapcsolata azonban a házassághoz hasonló jogállás jelent. A bejegyzett élettársi kapcsolatot a horvát jog nem ismeri. Az abszolút kötelelrészre jogosultakat kötelelrész címén annak fele illeti, ami nekik – a kötelelrész alapja szerint számítva – mint törvényes örökösöknek jutna.¹⁰ A relatív kötelelrészre jogosultak a szülők, az örökbefogadók, és a távolabbi felmenők. Ők csak akkor jogosultak követelni a kötelelrészi igényüket, ha az örökhagyó halála esetén törvényes örökösök lennének, és nincs jövedelmük, illetve nem rendelkeznek a létfenntartáshoz szükséges javakkal. Az ő kötelelrészük mértéke kisebb mint az abszolút kötelelrészre jogosultaké, a törvényes örökrészük egyharmada.¹¹

A magyar jog nem különböztet relatív és abszolút kötelelrészre jogosultak között. A Ptk. 661. §-a szerint a kötelelrészre jogosultak a

⁸ Vékás: Magyar polgári jog... 108. o.

⁹ N. Gavella – V. Belaj: Nasljedno pravo. Narodne novine, Zagreb 2008. 220. o.

¹⁰ Öröklési jogi törvény (IA) 70/3 cikk, Nemzeti Közlöny 48/03, 163/03, 35/05.

¹¹ IA 69/2. cikk

leszármazók, a házastárs¹² vagy a bejegyzett élettárs,¹³ és a szülők. Utalni kell azonban itt néhány speciális szabályra a magyar öröklési jog két jellegzetes jogintézménye okán. Az ági öröklés¹⁴ szabályai értelmében a szülők és a távolabbi felmenők törvényes örökösök lesznek, és ezért köteleSRészre jogosultak nemcsak akkor, ha nincsen leszármazó, illetve házastárs (bejegyzett élettárs), vagy ha azok az öröklésből kiestek, hanem akkor is, ha a hagyatékban van ági vagyon, és nincsenek leszármazók.¹⁵ Ami a házastársat (bejegyzett élettársat) illeti, a házastárs (bejegyzett élettárs) mint törvényes örökös vagy állagörökös lesz, vagy haszonélvezeti jog illeti meg a hagyaték mindazon vagyontárgyain, amelyet nem ő örököl [Ptk. 615. § (1) bekezdése]. KöteleSRészi igénye ilyenkor más–más jogalapon nyugszik. Ha vannak leszármazók, a házastársat (bejegyzett élettársat) haszonélvezeti jog illeti meg a hagyaték mindazon vagyontárgyain, amelyet a leszármazók örököznek. Ilyenkor a köteleSRész alapja az özvegyi haszonélvezeti jog. Ha nincsenek leszármazók, akkor a hagyaték két részből áll: az, amelyik ági öröklés alá esik, és az, amelyik nem. Az első esetében az ági örökösök lesznek az ági vagyon örökösei, és a házastársat (bejegyzett élettársat) özvegyi haszonélvezeti jog illeti meg ezeken a vagyontárgyakon. A házastárs (bejegyzett élettárs) állagörököse lesz viszont azoknak a vagyontárgyaknak, amelyek nem tartoznak ági öröklés alá. A házastárs (bejegyzett élettárs) köteleSRészre jogosult tehát vagy állagörökösként azon vagyontárgyak tekintetében, amelyek nem esnek ági öröklés alá, vagy özvegyi haszonélvezeti joga alapján azokon a vagyontárgyakon, amelyek ági öröklés alá esnek.¹⁶ Összefoglalva, az özvegy öröklési jogi státuszáról a következő mondható. Horvátországban az özvegy törvényes öröklési jogállása

¹² Az új Polgári Törvénykönyv változtatni kíván az élettársak öröklési jogállásán.

¹³ Bejegyzett élettársi kapcsolatot két azonos személy köthet. A házasságra vonatkozó szabályokat megfelelően kell alkalmazni az élettársi kapcsolatokra, ha ezt a 2009. évi XXIX. törvény nem zárja ki.

¹⁴ A Ptk. 611. § (1) Ha nem az örökhagyó leszármazója a törvényes örökös, az örökhagyóra valamelyik felmenőjéről öröklés vagy ingyenes juttatás útján hárult vagyontárgy ági öröklés alá esik. (2) Ági öröklésnek van helye testvértől vagy a testvér leszármazójától örökölt vagy ingyenesen szerzett vagyontárgyra is, ha a vagyontárgyat a testvér vagy a testvér leszármazója az örökhagyóval közös felmenőjétől örökölte vagy ingyenesen kapta.

¹⁵ Ptk. 661. §, lásd Söth Lászlóné: A köteleSRész. In Gellért György (szerk.): A Polgári Törvénykönyv Magyarazata. Complex Kiadó, Budapest 2007. 2525. o.

¹⁶ Ptk. 615. §, lásd Söth: i.m. 2526. o.

megegyezik a gyermekével. A házastárs ugyanarra a törvényes örökrészre jogosult mint a gyermek. A magyar jogban a házastárs (vagy bejegyzett élettárs), illetve a bejegyzett élettárs állagörökös lesz, ha leszármazók nincsenek, ha vannak, akkor haszonélvezetet örököl mindazon a vagyontárgyakon, amelyeket egyébként nem ő örököl a Ptk. 615. § (1) bekezdése értelmében.¹⁷

2. A kötelesrész alapja és mértéke

E tekintetben a horvát és a magyar jog szabályai nagyjából hasonlóak. A kötelesrészre jogosult kötelesrészi igényét követelheti, ha azt az örökhagyó végrendelete vagy élők közötti ajándékozása részben vagy egészben sérti.¹⁸ Ilyenkor a hagyaték értékét kell kiszámítani, ez szolgálhat a továbbiakban a kötelesrész alapjának a kiszámításához. Elsőként az örökhagyó halála időpillanata szerinti hagyatékának értékét kell meghatározni, ehhez figyelembe kell venni valamennyi végrendeleti juttatást, illetve a hagyatékkal szembeni követeléseket.¹⁹ Ezt csökkenteni szükséges a hagyatéki tartozásokkal (az örökhagyó tartozásai, a hagyaték megszerzésével, biztosításával és kezelésével járó szükséges költségek az örökhagyó illő eltemetésének költségei).²⁰ Ezt tekintjük a hagyaték tiszta értékének. Ehhez hozzá kell számítani az örökhagyó által bárkinek juttatott adományokat.

A horvát jogban minden adományt figyelembe kell venni, amelyet az örökhagyó a törvényes örökösöknek adományozott, függetlenül attól, hogy mikor került erre sor, illetve azokat is, amelyeket nem a törvényes örökösöknek, hanem harmadik személyeknek adományozott élete utolsó évében.²¹ Az Öröklési jogi törvény 89. cikke szerint az egyes törvényes örökösök törvényes örökrészenek kiszámításánál figyelembe kell venni mindazt, amit az örökhagyótól ajándékként vagy hagyományként²² kaptak. Ez biztosítja ugyanis a hagyatéki vagyonnak az egyenlő, tisztességes elosztását az örökösök között. Ha ugyanis egy örökösnek az örökhagyó még életében valamilyen adományt juttatott, ennek értékével

¹⁷ Ptk. 615. § (2) bekezdése kimondja, hogy „ha a házastárs vagy a bejegyzett élettárs új házasságot köt, vagy bejegyzett élettársi kapcsolatot létesít, haszonélvezeti joga megszűnik”.

¹⁸ Gavella – Belaj: i.m. 229. o. Lásd a Ptk. 661, 665. §-ait, illetve Sóth: i.m. 2517. o.

¹⁹ IA 71/1 cikk, Ptk. 666. §

²⁰ IA 71/2 cikk, Ptk. 677. §

²¹ IA 71/3. és 4. cikk

²² A horvát jog csak a kötelmi hagyományt ismeri. Lásd: P. Klarić – M. Vedriš: Gradansko pravo. Narodne novine, Zagreb 2006. 714. o.

az ő örökrészi alapját csökkenteni kell. Ez vonatkozik a kötelesrészre jogosultakra és kötelesrészi igényeikre is.²³

A Ptk. 661. § (1) bekezdése kimondja, hogy a kötelesrész alapja a hagyaték tiszta értéke, valamint az örökhagyó által élők között bárkinek juttatott adományok juttatáskori tiszta értéke. A (2) bekezdésben foglaltak szerint „ha az adománynak juttatáskori értékkel való számbavétele bármelyik érdekeltre súlyosan méltánytalan, a bíróság az adomány értékét az összes körülmények figyelembevételével állapítja meg.” A magyar jog nem tesz különbséget a juttatott adományok tekintetében abból a szempontból, hogy azokat az örökhagyó a törvényes örökösöknek vagy harmadik személyeknek juttatja. A törvényben használt „bármely személy” kifejezés a kötelesrészre jogosultakat is magába foglalja.²⁴

A horvát jogban mindent, amit a kötelesrészre jogosult az örökhagyótól ajándékként vagy hagyományként kapott, figyelembe kell venni a kötelesrész számításánál. A magyar jogrendszer ugyanezt a megoldást alkalmazza. A Ptk. 666. §-ának (3) bekezdése kimondja, hogy a hagyaték tiszta értékének kiszámításánál a hagyományokat és a meghagyásokat nem szabad teherként figyelembe venni. Ugyanakkor, a kötelesrészre jogosult kötelesrészi alapjának kiszámításánál a 668. § (1) bekezdése szerint a kötelesrész kielégítésére szolgál mindaz, amit a jogosult a hagyatékból bármely címen – beleértve a hagyományt²⁵ is – kap, továbbá amit az örökhagyótól ingyenesen kapott, feltéve, hogy azt a kötelesrész alapjához hozzá kell számítani. Ez a betudás szabálya.

Mindkét jogrendszerben vannak az élők közötti adományok között olyanok, amelyek nem számítanak a kötelesrész alapjához (a hagyaték tiszta értékéhez).²⁶

²³ IA 89/4 cikk. Ez az elv érvényesül a magyar jogban is.

²⁴ Lásd Sóth: i.m. 2551. o., BH2000.354.

²⁵ A magyar jog a dologi és a kötelmi hagyományt is ismeri.

²⁶ A Ptk. 667. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy nem tartozik a kötelesrész alapjához a) az örökhagyó által a halálát megelőző tizenöt évnél régebben bárkinek juttatott adomány értéke; b) az olyan adomány értéke, amelyet az örökhagyó a kötelesrészre jogosultságot létrehozó kapcsolat keletkezését megelőzően juttatott; c) a szokásos mértéket meg nem haladó ajándék értéke; d) a házastárs, a bejegyzett élettárs és a tartásra rászorult leszármazók részére nyújtott tartás értéke; e) az arra rászoruló más személynek ellenérték nélkül nyújtott tartás értéke a létfenntartáshoz szükséges mértékben. A horvát jogban nem tartoznak a kötelesrész alapjához a következők: a) közcélra fordított adományok, b) csekély jelentőségű ajándék, c) az ajándék hasznai vagy kamatai, d) tartásra vagy iskoláztatásra fordított kiadások

Ami a kötelesrész alapját illeti, érdemes e kérdésben néhány szerződési jogi kérdést tárgyalni. Egyik jogrendszerben sem rendelkezhet az örökhagyó szabadon hagyatékáról szerződésben. Horvátországban az ilyen szerződést öröklési szerződésnek hívják.²⁷ Mindkét jogrendszerben korlátok között van arra azonban mód, hogy az örökhagyó rendelkezzen a vagyonáról szerződésben, de erre szigorú jogszabályi keretek között van csak lehetőség.

A horvát jogban bizonyos élők közötti szerződésekre a kötelmi jog és az öröklési jog szabályai is vonatkoznak. Az ilyen típusú szerződések egyike szerint a felmenő leszármazó(i)val olyan szerződést köthet, amelyben a felmenő hagyatékát vagy annak egy részét leszármazóinak juttatja. Érvényes akkor lesz ez a szerződés, ha a felmenő minden törvényes örököse egyetértett vele. Ha nem, akkor ajándéknak számít.²⁸

A magyar jogrendszer nem ismeri ezt a típusú szerződést.

A horvát jogban van még két további szerződés, amelyre a kötelmi jog szabályai vonatkoznak, és befolyásolhatja a kötelesrész mértékét. Az egyikben az egyik szerződő fél kötelezettséget vállal arra, hogy a másik felet annak haláláig eltartja, az eltartott halála esetén az eltartó a tartás ellenében „ellenszolgáltatásként” megkapja az örökhagyó vagyontárgyai közül azokat, amelyekben a szerződésben megállapodtak („ugovor o doživotnom uzdržavanju”).²⁹ A másik típusú szerződés szerint az eltartó az eltartott haláláig vállal kötelezettséget az eltartott eltartására, a tartás ellenértékét viszont azonnal megkapja ellenszolgáltatásként („ugovor o dosmrtnom uzdržavanju”).³⁰ E szerződésekkel kapcsolatban fontos követelmény az úgynevezett bizonytalansági elem, azaz, hogy a tartást vállaló nem tudhatja előre azt biztosan, hogy a tartást meddig kell hogy nyújtania.³¹

A magyar jogban az előbbi öröklési szerződésnek hívják. A Ptk. 655. §-ának (1)-(2) bekezdései akként rendelkeznek, hogy öröklési szerződéssel az örökhagyó arra kötelezi magát, hogy a vele szerződő felet tartás vagy életjáradék fejében örökösévé teszi. Az örökhagyó az öröklési szerződésben bármilyen végrendeleti rendelkezést tehet. Az

(csak a kötelező iskoláztatás keretein belül, az ezen felül juttatott összeg ajándéknak minősül). Lásd: Klarić – Vedriš: i.m. 756. o.

²⁷ IA 102-104. cikkek

²⁸ IA 105-115. cikkek

²⁹ Kötelmi Jogi Törvény 579-585. cikkek, Nemzeti Közlöny 35/05, 41/08

³⁰ Kötelmi Jogi Törvény 586-589 cikkek

³¹ N. Gavella: Nasljedno pravo. Informator, Zagreb 1990. 369. o.

örökhagyóval szerződő másik félnek az öröklési szerződésbe foglalt ilyen rendelkezése érvénytelen. Az utóbbi szerződés a magyar jogban a tartási- és életjáradéki szerződés. A Ptk. 586. § bekezdése szerint a tartási szerződés alapján az egyik fél köteles a másik felet megfelelően eltartani,³² a tartás kötelezettsége a gondozásra, a gyógyíttatásra, az ápolásra és az eltemettetésre is kiterjed. Az ilyen szerződés a jogosult haláláig áll fenn. A Ptk. 591. § (1) bekezdése kimondja, hogy az életjáradéki szerződés alapján az egyik fél meghatározott pénzösszeg vagy terménymennyiség időszakonként visszatérő szolgáltatására köteles.³³

Mindkét jogrendszerben, ha egy vagyontárgy már tárgya a fenti szerződéseknek, nem lehet figyelembe venni a kötelekrész alapjának számításánál. A kötelekrészi igény nem érvényesíthető tehát azokkal szemben, akiknek a jogosultsága e szerződések alapján alapul.³⁴

Mindkét jogrendszerben ezeknek a szerződéseknek meg kell felelniük bizonyos jogszabályi követelményeknek.

Ami a kötelekrész mértékét illeti, a horvát jogban az abszolút kötelekrészre jogosultak kötelekrésze (leszármazók, örökbefogadottak és azok leszármazói, a házastárs és az élettárs) annak fele, ami nekik mint törvényes örökösöknek járna.³⁵ A relatív kötelekrészre jogosultak csak akkor léphetnek fel kötelekrészi igényükkel, ha az örökhagyó halála esetén törvényes örökösök lennének, és nincs jövedelmük, illetve nem rendelkeznek a létfenntartáshoz szükséges javakkal. Az ő kötelekrészüket kevesebb, egyharmada illeti meg annak, mint ami nekik mint törvényes örökösöknek járna.³⁶ A Ptk. 665. § (1) bekezdése szerint kötelekrész címén a leszármazót és a szülőt annak fele illeti, ami neki – a kötelekrész alapja szerint számítva – mint törvényes örökösnek jutna. Itt szükséges utalni azonban egy speciális szabályra a magyar öröklési jog egy sajátos intézménye miatt. A házastárs (bejegyzett élettárs), ahogy erre fentebb már utaltunk, özvegyi haszonélvezeti jogosultként megörökli mindannak a hagyatéki vagyonnak a haszonélvezetét, amelyet a leszármazók, illetve az ági örökösök ági vagyonként örökölnék. Ilyenkor a kötelekrész

³² Tartási szerződést kötelezettként jogi személy is köthet.

³³ A (2) bekezdés szerint az életjáradéki szerződésre a tartási szerződés szabályait kell megfelelően alkalmazni.

³⁴ A magyar joghoz lásd: a Legfelsőbb Bíróság 89. számú Polgári Kollégiumi állásfoglalása, c) pont; BH1990.60. A horvát joghoz lásd: Gavella: i.m. 370. o.

³⁵ IA 70/3 cikk

³⁶ IA 69/2 cikk

számításának alapja az özvegyi haszonélvezeti jog. A Ptk. 665. § (2) bekezdése szerint, ha a házastársat vagy a bejegyzett élettársat, mint törvényes örökös haszonélvezeti jog illetné meg, az ő kötelesrésze a haszonélvezeti jognak olyan korlátozott mértéke, amely szükségleteit biztosítja, figyelembe véve az általa örökölt vagyontárgyakat, valamint saját vagyonát és munkájának eredményét is. Egyébként a házastársat vagy a bejegyzett élettársat kötelesrészül törvényes örökrészének fele illeti meg.

3. A kötelesrésze jogosultak védelme a kötelesrészi igény sérelme esetén

A horvát jogban, ha a kötelesrésze jogosult igényét megsértették, követelheti a végrendelettel juttatott hagyaték értékének csökkentését, illetve az élők között juttatott ajándék visszaadását.³⁷ Ezzel tehát vitathatja az örökhagyó ingyenes juttatásait. Ez a legfontosabb következménye annak, hogy a kötelesrészt öröklési igényként szabályozza a horvát jog. A végrendeleti juttatások ugyanolyan mértékben csökkentésre kerülnek (természetüktől és terjedelmüktől függetlenül), hogy orvosolni lehessen a megsértett kötelesrészi igény kielégítését.³⁸ Erre azonban csak akkor kerülhet sor, ha a kötelesrésze jogosult a megsértett igénye okán igényt támaszt.³⁹ Igényérvényesítés esetén a kötelesrésze jogosult nem befolyásolhatja, hogy a végrendeleti juttatások milyen sorrendben kerüljenek csökkentésre. Ezt a sorrendet az Öröklési törvény 78. cikke határozza meg, és a kötelesrésze jogosult azt nem változtathatja meg. Az igényérvényesítésre rendelkezésre álló határidő a végrendelet kihirdetésétől számított három év.⁴⁰ Ha végrendeleti juttatások csökkentése nem elégséges a kötelesrészi igények kielégítéséhez, akkor a kötelesrésze jogosult visszakövetelheti azokat az ajándékokat, amelyeket az örökhagyó még életében a törvényes örökösöknek vagy harmadik személyeknek juttatott.⁴¹ Nem követelhető azonban vissza minden ajándék. Minden a törvényes örökösöknek juttatott ajándék igen, de a harmadik személyeknek juttatottak közül csak az, amelyet az örökhagyó a halála előtti utolsó

³⁷ Gavella – Belaj: i.m. 229-230. o.

³⁸ IA 79/1 cikk

³⁹ Klarić – Vedriš: i.m. 752. o.

⁴⁰ Gavella – Belaj: i.m. 233. o.

⁴¹ Gavella – Belaj: i.m. 234. o.

évében ajándékozott el.⁴² Ha az ajándék tárgyát nem kell teljes egészében visszaadni, hanem annak egy része is szolgálja a kötelesrészi igények kielégítését, a kötelesrészre jogosult és a megajándékozott az ajándék tárgyán közös tulajdont szerez.⁴³ Minden ajándékot, amely a kötelesrészi igény kielégítését szolgálja, épp az ellenkező sorrendben kell visszaszolgáltatni, mint amilyen sorrendben az elajándékozása megtörtént. Az örökhagyó sem befolyásolhatja ennek a sorrendjét.⁴⁴ Annak ellenére, hogy tulajdoni igényről van szó, az ajándék visszakövetelésére az örökhagyó halálától számított három éven belül kerülhet sor.⁴⁵

A magyar jog szerint a végrendelet vagy az élők közötti ajándékozás érvénytelenségére nem lehet hivatkozni, ha a kötelesrészre jogosult kötelesrészi igényét megsértették. Ahogy erre fent már utaltunk, a kötelesrészre jogosult fordulhat a végrendeleti örökösökkel szemben, és kötelmi igényként követelheti a kötelesrészi igényét. Az ilyen követelés hagyatéki tartozásnak minősül,⁴⁶ melynek követelésére az öt éves, általános elévülési időn belül jogosult. Az elévülési idő kezdete az örökhagyó halála. A kötelesrész kielégítéséért való felelősség tekintetében a Ptk. 669. § (1) bekezdése kimondja, hogy a kötelesrész kiadását, illetőleg kiegészítését a következő sorrend szerint lehet követelni: a) a kötelesrész kielégítéséért elsősorban a hagyatékban részesedő személyek felelnek; b) a kötelesrésznek a hagyatékból ki nem elégíthető részéért az örökhagyó által a halálát megelőző tizenöt éven belül megadományozottak adományaik időbeli sorrendjére tekintet nélkül felelnek. A Ptk. 672. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a kötelesrészre jogosult kötelesrészének pénzben való kiadását követelheti. Utalni szükséges azonban arra, hogy ez az elv nem érvényesül kizárólagosan. Természetben jár a kötelesrész, ha ez volt az örökhagyó végintézkedéssel vagy élők között nyilvánított akarata. Másrészt akkor is, ha a kötelesrész pénzben való kiadása akár a jogosultra, akár a kötelezettre sérelmes, a bíróság ilyenkor az összes körülmény mérlegelése alapján elrendelheti a kötelesrésznek egészben

⁴² Csak azokat az adományok követelhetők vissza, amelyeket figyelembe vesznek a kötelesrész számításánál. IA 71/3.

⁴³ Gavella – Belaj: i.m. 236. o. IA 78. cikk

⁴⁴ O. B. Antić: Sloboda zaveštanja i nužni deo. Doktorska disertacija. Beograd 1983. 335. o.

⁴⁵ IA 84. cikk

⁴⁶ Lásd a Ptk. 677. § (1) bekezdését.

vagy részben való természetbeni kiadását.⁴⁷ Ez gyakran előfordul ingatlanok esetében akkor, ha a felperesre, aki az ingatlanban lakik, a kötelesrész pénzben való kiadása méltánytalan lenne.⁴⁸ A bíróság akkor is ezt a megoldást választja, ha az „az alperes számára nagyobb hátrányt jelentene, mint a felperesek számára az, hogy a teljes kötelesrészük összegének megfelelő pénz összegéhez csak a közös tulajdon megszüntetésével juthatnak”.⁴⁹ Egy konkrét ügyben a Legfelsőbb Bíróság kimondta ugyanakkor, hogy az ingóságok tekintetében a közös tulajdon fenntartása nem célszerű. Megfelelőbb, ha a kötelesrészre jogosult kizárólagos tulajdonába kerül az ingóság, és az esetleges értékkülönbötet pénzben téríti meg.⁵⁰

A Ptk. 671. § (1) bekezdése szerint a kötelesrészt minden teher és korlátozás nélkül kell kiadni. Ha azonban a kötelesrész kiadása esetében a megmaradó vagyon a házastárs vagy a bejegyzett élettárs korlátozott hasznélvezetét sem biztosítaná, a kötelesrésznek a korlátozott hasznélvezetet biztosító részét csak a hasznélvezet megszűnése után lehet kiadni. A bírói gyakorlat a köteles rész címén fennálló hasznélvezeti jog megváltására⁵¹ is lehetőséget ad.⁵² Nyilvánvaló, hogy ilyen esetekben a kötelesrészre jogosultak és az özvegy érdekei ütközhetnek. Gyakori ugyanis, hogy ugyan az örökös megszerzi a dolog tulajdonjogát, de nem jogosult annak használatára az özvegy hasznélvezeti joga miatt.

4. A kötelesrészre nem jogosultak köre

A horvát Öröklési jogi törvény szerint meghatározott esetekben a kötelesrészre jogosult nem követelheti kötelesrészi igényét. Ennek két esetköre a „*isključenje*” és a „*lišenje nužnog dijela*”.

A „*isključenje*” okai a 85. cikk alapján a következők: a) súlyosan megsértette az örökhagyóval szembeni jogi és morális kötelezettségeit, b) ha a kötelesrészre jogosult súlyos szándékos bűncselekményt követett

⁴⁷ Lásd a Ptk. 671. § (2)-(3) bekezdését.

⁴⁸ Legfelsőbb Bíróság, Pfv.II.21498/1999. Lásd: Sóth: i.m. 2586. o.

⁴⁹ BH 2001./5. sz. 226. Lásd: Sóth: i.m. 2586. o.

⁵⁰ Legfelsőbb Bíróság Pfv.V.21162/1998. Sóth: i.m. 2586. o.

⁵¹ A Ptk. 616. § (3) bekezdése szerint mind a házastárs, mind a bejegyzett élettárs, mind az örökösök kérhetik a házastársa, bejegyzett élettársa hasznélvezeti jogának megváltását. A házastárs vagy a bejegyzett élettárs által lakott lakásra, az általa használt berendezési és felszerelési tárgyra fennálló hasznélvezet megváltását nem lehet kérni.

⁵² BH 1992/1. sz. 27. Lásd Vékás Lajos: Magyar polgári jog... 119. o.

el az örökhagyó, annak házastársa, gyermeke vagy szülője ellen, c) ha a kötelesrészre jogosult súlyos bűncselekményt követett el a horvát állam sérelmére, illetve súlyosan megértette a nemzetközi jog által védett értékeket, d) erkölcstelen életmódot folytat. Kitagadás esetén az egyébként kötelesrészre jogosult nem támaszthat ilyen igényt. A kitagadás az arra érdemtelen kötelesrészre jogosultat sújtja. Az örökhagyó ilyenkor szabadon rendelkezhet a hagyatékának erről a részéről is.⁵³

A 88. cikk szerint („*lišenje nužnog dijela*”) az örökhagyó megfoszthatja kötelesrészi igényétől a leszármazóját, ha az eladósodott vagy tékozló. Ez csak akkor érvényes, ha a kötelesrészre jogosultnak vannak leszármazói – kiskorú gyermeke vagy unokája a korábban elhunyt gyermekétől, vagy 18. életévét betöltött gyermeke vagy unokája –, aki keresésképtelen. A megfosztott kötelesrészre jogosultnak ezek a leszármazói öröklik ugyanis a kötelesrészre jogosult kötelesrészét. Ilyen módon kötelesrész megőrizhető a kötelesrészre jogosult leszármazóinak, és azok tartására, oktatásra fordítható, ha a kötelesrészre jogosult a nem megfelelő életmódja miatt elvesztette ezen igényét. Erről a vagyonról az örökhagyó nem rendelkezhet szabadon, tulajdonképpen csak egy „generációt” átugorva a gyerekeinek, unokáinak juttathatja azt.⁵⁴

A magyar jogban a kötelesrészi jogától valakit megfosztani csak kitagadással lehet. Kitagadni valakit csak végrendeletben és csak a Ptk. 663. § (1)⁵⁵ bekezdésében meghatározott okból lehet. A „*lišenje nužnog dijela*” intézménye nem ismert a magyar jogban.

IV. A kötelesrész jogi természete

A horvát Öröklési jogi törvény a kötelesrészt öröklési jogi, azaz tulajdonjogi igényként szabályozza.⁵⁶ A kötelesrészre jogosultak éppúgy mint a törvényes, illetve végrendeleti örökösök az örökhagyó örököséivé

⁵³ D. Jakelić: Neka pitanja o isključenju iz nasljedstva nasljednika s pravima na nužni dio. Hrvatska pravna revija 2-2006. 22. o.

⁵⁴ Gavella – Belaj: i.m. 227-228. o.

⁵⁵ Ptk. 663. § (1) Kitagadásnak van helye, ha a kötelesrészre jogosult a) az örökhagyó után öröklésre érdemtelen lenne; b) az örökhagyó sérelmére súlyos bűncselekményt követett el; c) az örökhagyó egyenesági rokonainak házastársának vagy bejegyzett élettársának életére tört, vagy sérelmükre egyéb súlyos büntetést követett el; d) az örökhagyó irányában fennálló törvényes eltartási kötelezettségét súlyosan megsértette; e) erkölcstelen életmódot folytat; f) jogerősen öt évi vagy azt meghaladó szabadságvesztésre ítélték.

⁵⁶ Gavella – Belaj: i.m. 217. o.

válnak ipso iure az örökhatyó halálával, ha minden más törvényi feltétel teljesül rájuk vonatkozóan. A kötelelésre jogosultak követelhetik a kötelelészi igényüket, amely a hatyatek része,⁵⁷ és más örökösökhöz hasonlóan örökölnék. A kötelelésre jogosult örökösévé válik az örökhatyónak függetlenül attól, hogy követelte-e már a kötelelészi igényét. E követelésre való jogosultság következménye annak, hogy az örökhatyó halálának pillanatában a kötelelésre jogosult örökössé válik.⁵⁸ A kötelelész ilyen öröklési, tulajdonjogi felfogásának számos joghatása van. Az egyik legfontosabb, hogy kizárólag az öröklési jog szabályok alkalmazandók erre a kötelelésre. Ez azt jelenti például, hogy a kötelelésre jogosultak éppúgy öröklési rend szerint örökölnék mint a törvényes örökösök. Minden öröklési jogi szabály, amely vonatkozik a törvényes örökösökre, alkalmazandó a kötelelésre jogosultakra is (különösen a képviseleti elve, illetve a kizárólagosság elve).⁵⁹ A kötelelésre jogosult nem követelheti kötelelészét, ha egyébként nem lenne törvényes örököse az örökhatyónak. Ha például az örökhatyónak gyermekei és unokái is vannak, kötelelésre jogosultak a gyermekei, hiszen ők lennének a törvényes örökösei végrendelet hiányában. Az örökhatyó unokái akkor lesznek kötelelésre jogosultak, ha az örökhatyó gyermekei még az örökhatyó előtt meghaltak, vagy az öröklésre érdemtelenné váltak, mert ekkor lesznek törvényes örökösök is egyúttal.⁶⁰

A kötelelésre jogosultaknak nemcsak hogy életben kell lenniük a végrendelező halálakor, és egyúttal törvényes örökösnek is kell minősülniük, hanem érdemesnek is kell lenniük az öröklésre. Mivel a törvényes öröklés szabályai alkalmazandók a kötelelészi igényekre is, a méhmagzat is lehet kötelelésre jogosult. Ugyanez irányadó a magyar jogban is. A kötelelésre jogosult lemondhat a kötelelésze követelésének jogáról, és megteheti mindazon nyilatkozatokat, amelyeket az örökösök megtehetnek. A kötelelésre jogosult felelős a hatyateki tartozásokért (néhány tekintetben eltérő szabályok vonatkoznak rájuk).⁶¹ A kötelelész öröklési jogi, tulajdonjogi természetének egyik legfontosabb következménye (különösen a jelen

⁵⁷ Gavella – Belaj: i.m. 218

⁵⁸ N. Gavella: Nesklad između pravnog i faktičnog položaja nasljednika. Doktorska disertacija, Zagreb 1981. 43. o.

⁵⁹ Gavella – Belaj: i.m. 218. o.

⁶⁰ IA 10. cikk

⁶¹ Lásd még Gavella – Belaj: i.m. 376. o.

tanulmány szempontjából), hogy a kötelelészre jogosult az örökhagyó végintézkedését és élök közötti ajándékozását megtámadhatja, és a végrendeleti örökösök, illetve olykor a megajándékozottak tulajdonostársává válhat, ha kötelelészre jogát azok sértették.⁶²

A magyar jogban a kötelelészre jogosultak nem örökösök. Ahogy arra már többször utaltunk, a kötelelészre jogosultak kötelmi igényként követelhetik csak az öket megillető kötelelészre. A kötelelész kötelmi jogi természeté miatt az öröklési jogi és a kötelmi jogi szabályok együttesen alkalmazandók a kötelelészre. A kötelelészre jogosult nem követelheti kötelelészre, ha nem lenne az örökhagyó törvényes örököse egyébként.⁶³ A kötelelész pénzben jár, de olykor természetben is ki lehet adni részben vagy egészben, és ebben az esetben közös tulajdon is létrejöhet, ha az ésszerűnek és méltányosnak bizonyul adott esetben. Ez utóbbi azonban a kivételes.

V. Az öröklési (tulajdonjogi) természetű kötelelészre szembeni ellenérvek

Több hátránya is van az öröklési (tulajdonjogi) természetű kötelelészre, és ezek sokban összefüggenek azzal, hogy az számos ponton korlátozza az örökhagyó végrendelezési szabadságát.

1. Ezek közül az egyik legjelentősebb az, hogy a kötelelészre jogosult megtámadhatja az örökhagyó ingyenes juttatását. Az ilyen jogrendszerekben a kötelelészre jogosult közvetlenül szembevet az örökhagyónak a végrendeletében kifejezésre juttatott akarásával és élök közötti ajándékozásával. Ha érvényesíti a kötelelészre jogosult igényét, a végrendelező akarata figyelmen kívül marad. Az öröklési (tulajdonjogi) természetű kötelelész intézményét követő jogrendszereket a nemzetközi szakirodalom „*strong reserve type*” rendszerekbe sorolja, amelyek a végrendelezési szabadság legerősebb korlátozását is jelentik.⁶⁴ Azok a jogrendszereket, amelyek a kötelelészre kötelmi igényként szabályozzák, a nemzetközi szakirodalom a „*hollowed out reserved*” típusba sorolja, mely az örökhagyó végrendelezési szabadsága szempontjából sokkal rugalmasabb szabályozásnak tekinthető. Ezekben a jogrendszerekben a kötelelészre

⁶² B. T., Blagojević: Nasledno pravo u Jugoslaviji, Prava republika i pokrajina. Savremena administracija. Beograd 1988. 206-207. o.

⁶³ Sóth: i.m. 2587. o.

⁶⁴ Lásd még Castelein: i.m. 31. o.

jogosultak a hagyaték hitelezői.⁶⁵ Nem örökölnék semmit, nem vitathatják az örökhagyó ingyenes juttatásait, így az örökhagyó végrendelet szerinti akarata érvényesül és az élők közötti ajándékozásának érvényességét sem érintik a kötelesrészi igények.

2. Ha a kötelesrész jogi természetét tekintve öröklési (tulajdonjogi), akkor a végrendeleti örökösök, illetve a megajándékozottak és a kötelesrésze jogosultak között közös tulajdon keletkezik egy meghatározott hagyatéki vagyontárgy vagy ajándék felett. Ez jellemzően az érintett számára zavaró lesz, legalábbis addig, amíg a közös tulajdont meg nem szüntetik. Viszonyuk el is mérgesedhet, ekkor vitáikat egymással rendezni lesznek kénytelenek a végrendeleti örökösök, illetve a megajándékozottak és a kötelesrésze jogosultak.⁶⁶

3. Az öröklési (tulajdonjogi) természetű kötelesrész adott esetben még a kötelesrésze jogosult érdekeivel ellentétes is lehet. Olykor nem szolgálja a kötelesrésze jogosult érdekét az, ha a hagyaték örökösévé válik. Különösen akkor áll elő ez a helyzet, ha a kötelesrésze jogosult kiskorú, keresőképtelen, rossz egészségi állapotban van, adóssága van, stb. Ezekben az esetekben a kötelesrésze jogosult szükségleteit jobban kielégítené egy meghatározott pénzüsszeg. Ha ugyanis örököl, először meg kell szüntetni a hagyatéki vagyontárgyon fennálló közös tulajdont, és el kell idegeníteni a rá eső tulajdoni hányadot ahhoz, hogy pénzhez jusson.⁶⁷ Ez olykor hosszú ideig is eltarthat. Sokkal egyszerűbb lenne, ha a kötelesrésze jogosult a hagyaték hitelezője és nem örököse lenne, és egy meghatározott pénzüsszeghez juthatna hozzá, ahogy ez megvalósul azokban a jogrendszerekben, amelyekben a kötelesrész kötelmi igény.

4. Az öröklési (tulajdonjogi) természetű kötelesrész az olyan hagyatéki vagyontárgyak szétaprózódásához vezethet, amelyet az örökhagyó a végrendeleti örökösöknek vagy a megajándékozottaknak juttatott. Ez nem következne be, ha a kötelesrész kötelmi igény lenne. Ez történetileg legkorábban a porosz öröklési jogban a középkorban jelent meg pont a

⁶⁵ Például Ausztriában, Németországban és Magyarországon, Hollandiában, stb. Ehhez lásd még L. Garb – J. Wood: *International Succession*. Oxford University Press, New York 2010.

⁶⁶ Lásd még M. J. A. Van Mourik: *Perspective 5, Comparative Law – The Netherlands*. In *Imperative Inheritance law in a Late-Modern Society* (szerk: Castelein, C., Foqué, R., Verbeke, A.) Intersentia, Antwerp – Oxford – Portland 2009. 109. o.

⁶⁷ Lásd még: Welser: *Die Reform des österreiches ...*102. o.

fenti okok miatt, azért hogy megakadályozza a földterületek szétaprózódását, és hogy fennmaradjon a föld gazdasági értéke és tulajdonosainak gazdasági ereje. Erre tekintettel a kötelesrészt kötelmi igényként kezelték, mert a fenti célkitűzéseket nem szolgálta az öröklési (tulajdonjogi) természetű kötelesrész intézménye, amely még a római jogban alakult ki, és sokáig kizárólagosan ez a forma is maradt.⁶⁸

VI. Következtetések

Az összehasonlító jogi kutatások szerint a legtöbb európai ország egy egyre nyitottabb és rugalmasabb szabályozási rendszer kialakítására törekszik a kötelesrész tekintetében.⁶⁹ Ez megvalósítható oly módon, ha szűkítik a kötelesrésze jogosultak körét, ha figyelembe vesznek olyan körülményeket, amelyek befolyásolhatják a kötelesrésze jogosultak követelési jogát és a kötelesrész mértékét, vagy ha a kötelesrész öröklési jogi természetét kötelmire változtatják.

A horvát jogot illetően Dubravka Klasiček PhD disszertációjában egyetértett azokkal a jogirodalmi álláspontokkal, amelyek akként foglalnak állást, hogy elérkezett az idő egy rugalmasabb szabályozás kialakítására a köteles rész tekintetében.⁷⁰ Ahogyan arra fentebb már utaltunk, ennek egyik módja lehet a kötelesrész jogi természetének megváltoztatása öröklésről kötelmire.

A kötelesrésznek mint kötelmi igénynek számos előnye van. Az örökhatározó végrendelezési szabadságát jobban tiszteletben tartja ez a szabályozás, de ugyanakkor a kötelesrésze jogosultak is hozzájutnak a kötelesrészi igényükhöz. A kötelesrészi igény érvényesítése egyszerűbb és gyorsabb, a vita és az érdekellentét kialakulásának esélye kisebb az érintettek között köszönhetően annak, hogy nem jön létre közös tulajdon a végrendeleti örökösök, illetve a megajándékozottak és a kötelesrésze jogosultak között, amennyiben ez utóbbiak érvényesítik az igényüket. Kötelesrésztét kötelmi igényként pénzben követelheti a kötelesrésze jogosult, amely számára előnyösebb lehet. Megakadályozhatja az értékes hagyatéki vagyontárgyak, illetve adományok felaprózódását, szétdarabolódását (különösen jelentős ez a mezőgazdasági földterület

⁶⁸ Lásd még: Antić: i.m. 273 – 274. o.

⁶⁹ Lásd: C. Castelein – R. Foqué – A. Verbeke: Introduction and Objectives. In C. Castelein – R. Foqué – A. Verbeke (eds.): Imperative Inheritance law in a Late-Modern Society. Intersentia, Antwerp – Oxford – Portland 2009.

⁷⁰ D. Klasiček: Nužno nasljedno pravo kao ograničenje slobode oporučno raspolaganja. Zagreb 2011.

esetében). Azokban a jogrendszerekben, ahol a kötelelész kötelmi igény (mint például Magyarországon), az általános szabály az, hogy a kötelesrészt pénzben adják ki, de meghatározott esetekben természetben kerül kiadásra. Ez utóbbi esetben ez azzal az eredménnyel járhat, hogy a végrendeleti örökösök, illetve a megajándékozottak és a kötelesrésztre jogosultak között közös tulajdon jön létre. Ez azonban kivételes.

Összegzésképpen megállapítható, hogy nem vitásan a horvát öröklési jogban az öröklési jogi természetű kötelesrész kötelmi jogi jogintézménnyé alakítása indokolt. Horvátország így csatlakozna ahhoz a többi európai országhoz, amelyben már megtörtént ez a koncepcionális változás, és amelyekben ezt meglegedettséggel fogadták. A jogirodalom is azt mutatja, hogy a kötelesrészt mint öröklési jogi jogintézményt ismerő jogrendszerek jogtudománya is szorgalmazza annak kötelmi jogi jogintézménnyé való alakítását hivatkozva azokra a fent már hivatkozott hátrányokra, amelyek a kötelesrész mint öröklési igény esetén fennállnak. Ezen érveket pedig nem célszerű figyelmen kívül hagyni.

Király Lilla*
Branka Rešetar**

A horvát és a magyar házassági vagyoni szabályozás különbségei és hasonlóságai

I. Bevezetés

A házasság megkötésével a házastársak között létrejött kapcsolatrendszernek lényeges vagyoni elemei vannak.¹ A házassági vagyoni jog jelenti szűkebb értelemben azoknak a jogszabályoknak az összességét, amelyek egyrészt a házastársak egymás közötti (belső), másrészt pedig a házastársak harmadik személlyel szemben fennálló (külső) jogviszonyát szabályozzák, mind a házasság időtartamára, mind pedig a házasság megszűnésének esetére. Tágabb értelemben pedig magában foglalja a házastársi vagyonközösséggel, annak megosztásával, a házastársi közös lakás használatával és a házassági tartás érvényesítésével kapcsolatos igényeket is.²

A szűkebb értelemben vett házassági vagyoni jog szabályozása – mind a jogtörténet során egymást felváltó, mind pedig a jelenleg egymás mellett létező jogrendszerekben – két alapvető rendező elvre vezethető vissza: a vagyoni elkülönítés³ és a vagyoni összesítés⁴ elvére. Ezen két ellentétes rendező elv között átmenetet képeznek a szerzeményi közösségen alapuló vegyes rendszerek, amelyek esetében megkülönböztetünk éktöbbletti elven⁵ vagy reálszerzés elvén⁶ alapuló jogi szabályozást.

* Dr. Király Lilla, PhD, adjunktus, Polgári Eljárásjogi és Jogszociológiai Tanszék, Pécs, kiraly.lilla@ajk.pte.hu

** Doc.dr.sc. Branka Rešetar, egyetemi docens, Családjogi Tanszék, Eszék, bresetar@pravos.hr

¹ Csiky Ottó – Filó Erika: Magyar Családjog. HVG-ORAC, Budapest 2001. 120. o.

² Csúri Éva: A házassági vagyoni jog. Vázlat bírósági fogalmazók részére. Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala, Magyar Bíróképző Akadémia Kiadványa, Komáromi Nyomda és Kiadó, Budapest 2007. 11. o.

³ A házastársaknak mind a házasságkötéskor megvolt, mind pedig a házasság tartama alatt megszerzett vagyona mindegyikük egymástól független tulajdona marad, mindkettejüket megilleti a saját vagyona felett a kezelés és rendelkezés joga, egymás tartozásaiért pedig nem felelnek. Vö. Csúri: i.m. 11. o.

⁴ A házastársak minden vagyona egy vagyontömeggé egyesül, és az rendszerint a férj kezelésébe és rendelkezése alá kerül. Vö. Csúri: i.m. 11. o.

⁵ Harmadik személyekkel szemben a férj és a feleség vagyona két különálló vagyontömegként jelenik meg. A házastársak vagyonán belül a különvagyon és a

Ha megvizsgáljuk az egyes európai – a szerzeményi közösség elvén alapuló – házassági vagyoni rendszereket arra a megállapításra jutunk, hogy három általánosan elfogadott házassági vagyoni rendszer létezik:⁷ a házastársi közös vagyoni bíróság általi megosztása;⁸ a részesedési elven alapuló vagyoni közösség;⁹ és a „korlátozott” vagyoni közösség.¹⁰

A magyar és a horvát házassági vagyoni rendszer ugyanazt a modellt, a reálszerzésre alapított „korlátozott” vagyoni közösség rendszerét követi, melyet a két ország történelmi gyökerei is indokolnak. Mindkét ország hosszú időn keresztül szocialista államberendezkedés alatt működött, mely időszakot figyelembe véve egyik ország törvényhozói sem szenteltek túl nagy figyelmet a házassági vagyoni kérdések megoldásának, tekintettel arra, hogy a személyes kapcsolatok elsőbbséget élveztek a tulajdonviszonyokkal szemben. Annak ellenére, hogy hasonló jogtörténeti háttérrel rendelkező országokról van szó, melyek családjogi szabályozására ugyanolyan alapelvek jellemzőek, a két ország házassági vagyoni rendszerének feltérképezése és összehasonlítása sok érdekességet tartogat. Jelen tanulmány e tárgykörben az alábbi kérdéseket hasonlítja össze: a jogforrások, a vagyontárgyak kategorizálása (közös és különvagyoni), a vagyontárgyak számbavétele, a házastársak adóssága és annak kezelése, a

szerzeményi vagyoni különválasztására az életközösség megszűnéskor kerül sor, elszámolás útján. Vö. Csüri: i.m. 11-12. o.

⁶ A házastársak összes vagyonián belül három különálló vagyontömeget kell megkülönböztetni: a férj különvagyoni, a feleség különvagyoni és a közös vagyoni. A két különvagyoni mindegyik házastársnak a másiktól független rendelkezése alatt áll, a közös vagyoni viszont csak közös egyetértésben rendelkezhetnek, és közös a kezelés, a birtoklás joga is. Vö. Csüri: i.m. 11-12. o.

⁷ Lásd bővebben Masha Antoloskaia: *Harmonisation of Family Law in Europe: A Historical Perspective*. Intersentia, Antwerp – Oxford 2006. 455. o.; K. Boele-Woelki – B. Braat – I. Curry-Sumner (eds.): *European Family Law in Action*, Vol. IV: *Property relations between spouses*. Intersentia, Antwerp – Oxford – Portland 2009.

⁸ Minden jogrendszerben a feleknek (beleértve a házasfeleket is) joga van vagyoni viszonyaiknak bíróságon kívüli rendezésére. A bírói vagyoni megosztás az angolszász jogrendszerben elterjedt, ahol a bíróság döntési jogköre nagyon széleskörű.

⁹ Amikor a házassági életközösség megszűnik a vagyonszaporulat (közszerzemény) is fele részben megilleti a feleket, nemcsak a vagyontárgyak fele. Vö. Feldstein Family Law Group, <http://www.separation.ca/family-law/division-of-family-assets>.

¹⁰ Hasonló a házastársi közös vagyonihoz, bizonyos vagyontárgyak különvagyoni tartozásával.

vagyontárgyak elosztása, valamint a család ingó és ingatlan vagyonának védelme. A hatályos magyar és horvát házassági vagyoni szabályozás hasonlóságainak és különbözőségeinek feltérképezése mellett, az ezen a jogterületen mutatkozó új törvényhozói perspektívák is kifejtésre kerülnek a tanulmányban.

A tanulmány szerkezete a fenti kérdéseknek külön a horvát és a magyar szabályozás ismertetését követi az egyes alfejezetekben.

II. A horvát és a magyar házassági vagyoni szabályozás rendszere

1. A házastársak vagyoni viszonyainak jogszabályi rendezése a magyar és a horvát szabályozás alapján

a) Horvátország

A vagyonközösségi szabályozás elvei 1946-ban kerültek be a horvát szabályozásba, a Házassági alaptörvény útján, amely a korábbi Jugoszláviában is szövetségi szintű jogszabályban volt hatályban. A házastársak tulajdonviszonyáról szóló 1950. évi törvény módosította ugyan a fenti törvényt, de Horvátországban továbbra is a korábbi szabályok maradtak érvényben. Az első önálló horvát szabályozás ezen a területen 1978-ban született: A házasságról és a családi kötelekekről szóló törvény formájában, amelyet 1989-ben módosítottak.¹¹ Egészen 2003-ig, a horvát házassági vagyoni rendszer alapjául a vagyon elkülönítő rendszer szolgált, mely szerint a házassági vagyon megosztása részesedés alapján történik. A részesedést a házastársi vagyon megosztása érdekében indított bírósági eljárás során határozták meg. 2003-tól jelentős változás következett be ezen a jogterületen, azzal a jogi vélelem bevezetésével, hogy a házastársi vagyon egyenlő arányban illeti meg a házastársakat, amennyiben erről a felek közötti házassági szerződés máshogyan nem rendelkezik.¹² Ezt a vélelmet a mai

¹¹ M. Alinčić: Obiteljsko pravo u doba uključenosti u socijalistički pravni krug. In N. Gavella (ur): Hrvatsko građanskopravno uređenje i kontinentalnoeuropski pravni krug. Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 1994. 70-73. o.

¹² A horvát Családjogi Törvény (HCsjt. 2003) mindösszesen 3 cikkben tér ki a házassági szerződés fogalmára. A házassági szerződés egy a házastársak által kötött jogügylet, melyben a házastársak a jelenlegi és jövőbeli tulajdonviszonyaikat szabályozhatják (HCsjt. 2003, 255. cikk). A házassági szerződésnek csak akkor van joghatása egy harmadik félre, ha azt az ingatlan-nyilvántartásba vagy egyéb nyilvántartásokba bejegyezték. A házassági szerződést írásban kell megkötöni a házastársak aláírásával hitelesítetten (HCsjt. 2003, 255.cikk). Ha egy házastárs

napig hatályos 2003. évi Családjogi Törvény¹³ tartalmazza, vagyis a reálszerzés elvét követi. A természetes személyek közötti vagyoni viszonyok tekintetében a polgári törvénykönyv szabályait kell alkalmazni, de ez alól kivételnek tekinthetők a házastársak tulajdonjogi igényei, mivel ezekre a jogvitákra a 2003.évi Családjogi Törvény szabályai, mint *lex specialis* rendelkezések az irányadók.

A házastársak közötti tulajdonviszonyok jogi szabályozása számos elven alapszik. Ezek egyike az egyenlőség elve, mely szerint a házastársak egyenlők a házassági vagyonhoz való jog és a házassági vagyonkezelés tekintetében, amennyiben erről külön szerződésben máshogyan nem rendelkeztek. A következő fontos elv a családi szolidaritás elve, mely szerint a házastársak – jövedelmükre tekintet nélkül – közösen kezelik a házassági vagyont. A felek autonómiájának elve alapján, a házastársak házassági szerződéssel szabályozhatják a jelenlegi és jövőbeni vagyoni viszonyokat, tekintettel a harmadik fél jogvédelmének elvére, mivel a harmadik fél ismeretei nem feltétlenül terjednek ki az egyes alvagyonok jogi természetére, ezért ez további jogvédelmet kíván.¹⁴

b) Magyarország

A magyar házassági vagyonjog *A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény* (MCsjt.) hatályba lépését követően (azt megelőzően is) a szerzeményi közösség vegyes rendszer körén belül az ún. *értéktöbbleti elven* alapult.¹⁵ Az MCsjt. módosításáról szóló 1986. évi IV. törvény 1987. július 1. hatályba lépése óta azonban a *reálszerzés* elvét követi. A rendszer jogi természetének lényege az, hogy a házastársak házasságkötéskor meglévő és a házassági életközösség tartama alatt ingyenesen szerzett vagyona dologi jogilag is elválik egymástól. A házastársak összes vagyonán belül három különálló vagyontömeget, azaz *három alvagyont* kell megkülönböztetni: a két

cselekvőképtelen, akkor a gondnoka jogosult a nevében eljárni, amennyiben ehhez a beteget gondozó intézet is hozzájárult (HCsjt. 2003, 256. cikk). Továbbá, a törvényi előírás, hogy a házastársak nem alkalmazhatnak a vagyonviszonyokra külföldi jogszabályokat (HCsjt. 2003, 257. cikk). Horvátországban nagyon ritkán kötnek a házastársak házassági szerződést.

¹³ Narodne novine 116/03, 17/04, 136/04, 107/07, 61/2011

¹⁴ Aleksandra Korać Graovac In Mira Alinčić et al.: *Obiteljsko pravo*. Official Gazette d.d., Zagreb 2007. 499-500. o.

¹⁵ Csúri Éva – Filó Erika – Somfai Balázs: *A családjogi törvény magyarázata*. Kommentár III. KJK-KERSZÖV, Budapest 2002. 158-162. o.

házas páros különvagyonát és a közös vagyont.¹⁶ A törvény szabályai diszpozitívak, vagyis a házaspáros házassági vagyoni jogi szerződéssel érvényesen eltérhetnek tőlük, így választhatják a teljes vagyoni különülést vagy a teljes vagyoni egyesítést is.¹⁷

2. A közös vagyon

a) Horvátország

A horvát szabályozás értelmében – a 2003.évi családi jogi törvény (HCsjt) alapján – a házaspáros választhatnak a tekintetben, hogy rájuk nézve a korlátozott házaspáros vagyoni közösség vagy a különvagyon szabályozása lesz az irányadó. A házaspáros közös vagyon magában foglalja a házaspáros által szerzett vagyoni állapotot a házasság ideje alatt fennálló munkaviszonyokra¹⁸ és a vagyoniból szerzett jövedelemre¹⁹ is tekintettel. A vagyoni közösségnek két együttes feltétele van: *a vagyoni szerzés mindkét fél közreműködése által és a házasság fennállása alatt következett be*. A házaspáros hozzájárulása bármilyen lehet – egyéni vagy közös, direkt vagy indirekt – amennyiben új értéket teremt.²⁰ Eszerint az indirekt hozzájárulás – olyan hozzájárulás (pl.: gyermekek nevelése, házimunka, erkölcsi támogatás), mely közvetlenül nem teremt új értéket, de elősegíti, hogy a másik fél növelje a vagyoni értékét – a vagyoni közösséghez való hozzájárulásnak tekintendő.²¹ A

¹⁶ A két különvagyon a házaspáros független kezelése és rendelkezése alatt áll, a közös vagyon tekintetében a birtoklás, kezelés és rendelkezés joga egyaránt közös.

¹⁷ Jobbágyi Gábor: Személyi és családi jog. Szent István Társulat, Budapest 2008. 235. o.

¹⁸ A házaspáros kapcsolat a fennálló kapcsolatot foglalja magában, nem pedig a jogi értelemben vett tényleges házaspáros állapotot.

¹⁹ A házaspáros közös vagyon tárgyát képezik a tulajdonjogok és a szomszédos jogok, valamint a nyereségek is. HCsjt.2003, 252, 254. cikkek

²⁰ Korać Graovac: i.m. 501-502. o.

²¹ A horvát jogrendszer már 60 éve elismeri az indirekt hozzájárulást a házassági vagyoni szerzés és annak megosztása tekintetében. Ez először az 1946. évi jugoszláv házassági alaptörvényben fogalmazódott meg. A jogelmélet szerint indirekt hozzájárulásnak számít az olyan hitvesi támogatás, mint például, főzés, takarítás, gyermekek nevelése. A nő otthoni munkája lehetővé teszi férjének, hogy pénzt keressen, mivel leveszi az alapvető otthoni terheket a válláról, amiknek a férj további erőfeszítések nélkül nem tudna eleget tenni. Ebből látszik, hogy egyedi helyzetben vannak azok a munkaviszonnyal rendelkező nők, akik háztartást is vezetnek, mivel ők dupla hozzájárulást adnak: egyrészt a családnak, másrészt a családi vagyoni tekintetében. A. Prokop: Komentar Osnovnom zakonu o braku I. Školska knjiga, Zagreb 1959. 36. o.

házastársak jogilag egyenlők a vagyontársaságba tartozó vagyontárgyak tulajdonjoga tekintetében, amennyiben erről másképp nem rendelkeztek.²² A Családjogi törvény külön szabályozza, hogy a vagyontársaságba beletartoznak a lottónyeremény (szerencsejátékon nyert vagyon) valamint a házasság során szerzett szellemi alkotások és szomszédos jogok is.²³ A házastársi közös vagyon magába foglalja:

- bér jellegű jövedelmet, rendszeres bevétel formájában;
- holtig tartó haszonélvezet, adásvétellel vagy eltartási szerződés útján szerzett ingó és ingatlan vagyonok tulajdonjogát;
- cég vagy egyéni vállalkozás tulajdonjogát amennyiben házastársi közös vagyomból alapították, továbbá a vállalkozásban felhasznált eszközök, műszerek; készpénzes megtakarítások, hasznbérlet vagy bérleti díj formájában, valamint a szükséges használati eszközök értékét.²⁴

A további – eddig szabályozatlan – kérdések az életbiztosításra, önkéntes nyugdíjbiztosítási tagságból származó, továbbá a bankbetét megtakarításokat érintő jogokra, valamint a részvényekre és értékpapírokra terjednek ki.²⁵

b) Magyarország

Az MCsjt. 27. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekből az következik, hogy a házastársi vagyontársaság létrejöttének és fennállásának két együttes, konjunktív feltétele van: egyrészt a házasságkötése, másrészt a házassági életközösség létrejöttének és fennállásának ténye. E feltételek bármelyikének hiánya, illetve megszűnése esetén vagyontársaság nem jön létre, illetve megszűnik. A házastársak vagyontársasága családjogi jogviszony, melyre elsődlegesen a házassági vagyontársasági szerződés, ennek hiányában a Csjt. szabályai és a hozzá kapcsolódó bírói gyakorlat az irányadó.²⁶ A bírósági gyakorlat egységes abban, hogy a Csjt. 27. § foglalt rendelkezés a közös vagyon mellett állít fel megdönthető vélelmet. A házasság

²² HCsjt. 2003, 149. cikk

²³ HCsjt. 2003, 252. és 254. cikkek

²⁴ D. Hrabar: Status imovine bračnih drugova – neka pitanja i dvojbe. In Godišnjak: aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse-gradansko, trgovačko, radno i procesno pravo u praksi. Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu 9, Zagreb 2002. 43-62, 52. o.

²⁵ Korać Graovac: i.m. 506. o.

²⁶ Csűri: i.m. 16. o.

megkötésével a házastársak között a házassági életközösség idejére házastársi vagyonszerzés keletkezik. Ennek megfelelően a házastársak osztatlan közös tulajdona mindaz, amit a házassági életközösség ideje alatt akár együttesen, akár külön-külön szereztek, kivéve azt, ami valamelyik házastárs különvagyonához tartozik.²⁷ A házastársak osztatlan közös tulajdonszerzésének fogalma, tágabb körű fogalom a Ptk. szerinti közös tulajdonnál, hiszen magában foglalja mindazt, amit a házastársak együttélésük alatt akár együttesen, akár külön-külön szereztek. Osztatlan közös tulajdonszerzésük kiterjed mindarra, ami polgári jogi értelemben a vagyoni fogalma körébe tartozik.²⁸ A közös vagyonihoz tartoznak az MCsjt. 27. § (1) bekezdése szerint az alábbiak:

- a különvagyonnak az a haszna, amely a házassági életközösség fennállása alatt keletkezett, levonva a vagyoni kezelés és fenntartás költségeit. (A folyószámlán, takarékbetétben elhelyezett pénzek vagy más kamatozó befektetések kamata ma legfeljebb a tőke értéken tartását szolgálja, és nem minősíthető a különvagyon hasznának.²⁹)
- A feltaláló, újító, a szerző és más szellemi alkotást létrehozó személy a házassági életközösség fennállása alatt megillető esedékes díja. A házastárs foglalkozásából, tevékenységéből származó jövedelem, így a munkaviszonyból és egyéb keresőfoglalkozásból származó jövedelem mellett minden egyéb többlettartás (borravaló, hálapénz).³⁰
- A kitüntetésekért, címekért kapott vagyoni juttatás vagy vagyontárgy, mindaz a vagyontárgy vagy vagyoni érték, amelyet bármelyik házastárs az életközösség alatt kötött jogügylettel vagy egyéb jogügylet alapján szerzett, kivéve a különvagyon (így például a házassági életközösség fennállása alatt megkötött tartási, életjáradéki vagy öröklési szerződéssel megszerzett vagyontárgyak a házastársak közös vagyoniába kerülnek akkor is, ha a szerződés megkötésében csak az egyik házastárs vett részt).
- Az életközösség alatt bármelyik házastárs által hatósági határozattal, elbirtoklással vagy ráépítéssel szerzett vagyontárgy

²⁷ MCsjt. 1952, 27. § (1) bek.

²⁸ Csűri: i.m. 16. o.

²⁹ Az Új Magyar Polgári Törvénykönyv Konceptiója. Harmadik Könyv. Családjog. <http://www.ujptk.hu/dok/hirek/Tajekoztato%20a%20Ptk%20kodifikacio%20eloreha%20ladtarol.pdf>.

³⁰ Jobbágyi Gábor: i.m. 238. o.

valamint a közös vagyontárgy helyébe lépett érték, így az annak ellopása, megrongálódása, megsemmisülése esetén kifizetett biztosítási összeg, kártalanítás, illetőleg kárterítés.

3. A különvagyon

a) Horvátország

A HCsjt. alapján, a különvagyon azokra a vagyontárgyakat jelenti, melyek már a házasságkötéskor az egyik házastárs tulajdonában álltak vagy olyan vagyonszaporulatra, melyet az egyik házastárs a házasság fennállása alatt nem munkaviszony vagy egyéb munka jellegű jogviszony alapján szerzett.³¹ A különvagyon ugyancsak magába foglalja az azt létrehozó házastárs szellemi tulajdonát képező tulajdonjogokat³². A különvagyon tehát az, amely nem része a házastársi közös vagyonnak és a házastársak azt egymástól függetlenül kezelik.

b) Magyarország

A *különvagyon* olyan dologi jogilag elkülönült alvagyon, amelyet a törvényhozó MCsjt. 28. §-ban taxatív felsorol. „Külön vagyonuk tekintetében tehát a házastársak egymástól teljesen független felek gyanánt állnak egymással szemben. Függetlenek, de nem idegenek.”³³ Az ítélkezési gyakorlat a különvagyon körét részben kibővítette (pl. személyiségben bekövetkezett sérelem kompenzálására szolgáló biztosítási összeget), részben szűkítette (például visszerthes öröklési szerződés alapján megszerzett vagyontárgyak.³⁴ A MCsjt. és a bírói gyakorlat értelmében a házastársak különvagyonához az alábbiak tartoznak:

- a házasságkötés előtt megvolt vagyontárgyak, vagyis azok, amelyeket bármelyik fél a házasságba magával hozott, továbbá a házassági életközösség alatt örökölt vagy ajándékba kapott vagyontárgy;
- az ún. alkalmi ajándékok az alkalomtól függően kerülnek a közös vagyonba (így például a nászajándék vagy a menyasszonytáncnál kapott összeg³⁵), illetőleg a megajándékozott házastárs

³¹ HCsjt. 2003, 253.cikk

³² HCsjt. 2003, 254.cikk

³³ Jancsó György: A házassági vagyonjogról. A nő és a társadalom 1908. 2. évf. 12. sz. 191. o.

³⁴ Csúri: i.m. 94. o.

³⁵ Jobbágyi: i.m. 244. o.

- különvagyonába (a házastársak egymásnak adott ajándékai különvagyonként képeznek, még ha közös vagyonból vásárolták is!);
- a személyes használatra szolgáló és szokásos mértékű, illetőleg mennyiségű vagyontárgy (nem számít ezen a címen különvagyonnak az értékesebb ékszer vagy a foglalkozás üzéséhez szolgáló munkaeszközök³⁶), valamint a különvagyon értékén szerzett vagyontárgy.³⁷

4. Vagyontárgyak számbavétele

a) Horvátország

A HCsjt. – egyetlen – a házastársi közös vagyon kezelését szabályzó rendelkezése, az olyan vagyonkezelésből adódó jogvitákkal foglalkozik, amelyhez szükség van a másik házastárs hozzájárulására, hacsak a házastársak másként nem állapodtak meg.³⁸ Ugyanakkor, a Családjogi Törvény a házastársi közös vagyon kezelés körében a Dologi jogokról szóló törvény alkalmazását helyezi előtérbe, annak a közös tulajdonról szóló 37-46. §-át.³⁹ Így, a tulajdonos házastárs szabadon rendelkezhet a közös vagyon öt megillető részével, a másik társtulajdonos (azaz másik házastárs) engedélye nélkül, abban az esetben, ha ezzel más jogokat nem sért.⁴⁰ Különbséget kell tenni a mindennapi életben előforduló „általános”, és az ezt meghaladó „rendkívüli” vagyonkezelésből adódó jogviták között, habár mindkettőhöz a másik házastárs engedélye szükséges. Az egyetlen különbség a vagyonkezelés e két fajtája között a szükséges engedély jogi természetében nyilvánul meg, mely rendkívüli vagyonkezelés esetén határozott hozzájárulást, általános vagyonkezelés esetén pedig hallgatóságos beleegyezést kíván meg. Összefoglalva tehát, általános vagyonkezelés esetén azt kell vélelmezni, hogy a másik házastárs engedélyt adott, egészen addig, amíg az ellenkezője be nem bizonyosodik.⁴¹

Az általános vagyonkezelés *körébe* tartoznak az ingatlan állagának fenntartása (például festés, tetőjavítás, vagy egy törött ablaküveg

³⁶ Jobbágyi: i.m. 245. o.

³⁷ MCsjt.1952, 28. § (2) bek.

³⁸ N. Gavella: Stjecanje prava vlasništva. In N. Gavella et al.: Stvarno pravo. Narodne novine, Zagreb 2007. 693. o. HCsjt. 251. cikk

³⁹ Narodne novine 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09

⁴⁰ Gavella: i.m. 689. o.

⁴¹ HCsjt. 2003, 251. cikk

kicszerélése, stb.). Az ingóságok általános vagyongazdálkodási körébe tartozik például a személygépjárművek javíttatása és rendszeres vizsgáztatása is. A rendkívüli kezelés körébe tartozik például egy vagyontárgy rendeltetésének a megváltoztatása, a generáljavítás, melléképületek felhúzója, az épület toldása, falak áthelyezése, a vagyontárgy elidegenítése, bérbe adása vagy egy évnél hosszabb időre történő bérlete, jelzáloggal történő terhelése, ingóság zálogba adása, szolgalmi jog alapítása, ingatlan megterhelése vagy ráépítése. Ezek megkövetelik mindkét tulajdonostárs, azaz házastárs engedélyét.⁴² Ha az egyik házastárs a másik engedélye nélkül végez a rendkívüli vagyongazdálkodási körébe tartozó jogügyletet, akkor azt érvénytelenítheti a bíróság⁴³ kivéve, ha a házastárs a szükséges hozzájárulást utólag pótolta, mely esetben a bíróság vélelmezi annak korábbi fennállását.⁴⁴

A törvény az általános vagyongazdálkodási körébe tartozó ügyekben részt vevő harmadik fél számára is védelmet biztosít, olyan vélelem felállításával, hogy a másik házastárs a jogügyletkezhez már korábban hozzájárult, de e vélelem megdöntésének helye van.⁴⁵ Szintén ez a vélelem biztosítja a harmadik fél védelmét az ingatlant érintő kötelmi és dologi jogok megszerzéséből adódó jogügyletkezben is, melyek ingatlan-nyilvántartási vagy egyéb hatósági bejegyzése kérhető.⁴⁶ Ez egyrészt azt jelenti, hogy a házastársakon kívül a jogügyletkez érintett jóhiszemű harmadik fél az ingatlan-nyilvántartásban vagy egyéb hatósági nyilvántartásokban bízva szerezhethet jogokat, másrészt az a bejegyzéseknek az ingatlan valós állapotát kell tükröznie, a közhitelesség elve alapján.⁴⁷

b) Magyarország

A vagyongazdálkodási körébe tartozó tárgyak használatára, kezelésére és fenntartására az *életközösség fennállása alatt* az MCSjt 29. § speciális rendelkezései irányadóak, melyek a Ptk. Közös tulajdonra vonatkozó

⁴² A horvát tulajdonjogról szóló 1996. évi törvény 41. cikk (1) bek.

⁴³ Polgári jogi felelősségről szóló 2005. évi törvény 322. §. Narodne novine 35/05, 41/08

⁴⁴ Korac Graovac: i.m. 507-508. o.

⁴⁵ MCSjt. 2003, 251. cikk

⁴⁶ MCSjt. 2003, 255. cikk (2) bek.

⁴⁷ A horvát ingatlan-nyilvántartásról szóló 1996. évi törvény 8. cikk (2)-(3) bek.

szabályaitól⁴⁸ eltérők. Az életközösség fennállása alatt a vagyontársasághoz tartozó tárgyak esetében az MCsjt 29. §-a:

- a rendeltetésszerű használat jogát mindkét házastárs számára egyaránt biztosítja és annak gyakorlását nem korlátozza a Ptk. 140.§-a⁴⁹ szerint, csak az MCsjt. 1. § (3) bekezdése szerinti rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét írja elő.
- a kezelés joga a házastársakat közösen illeti meg és mindegyik házastárs kérheti, hogy a másik járuljon hozzá azokhoz az intézkedésekhez, amelyek a vagyontársasághoz tartozó tárgy fenntartása vagy értékcsökkenésének elkerülése végett szükségesek.
- a fenntartással és kezeléssel járó költségeket elsősorban a közös vagyontól kell fedezni. Ha ez nem elegendő, a házastársak kötelesek a költségekhez különvagyontól arányosan hozzájárulni.

Az életközösség megszűnésétől a közös vagyont megosztásáig terjedő időszakban a Ptk. közös tulajdonra vonatkozó szabályai (139-146. §)⁵⁰

⁴⁸ Magyar Polgári Törvénykönyv szóló 1959.évi IV. törvény 139-146. §

⁴⁹ A tulajdonostársak mindegyike jogosult a dolog birtoklására és használatára, e jogot azonban egyik tulajdonostárs sem gyakorolhatja a többiek jogainak és a dologhoz fűződő törvényes érdekeinek sérelmére.

⁵⁰ 139. § (1) A tulajdonjog ugyanazon a dologon meghatározott hányadok szerint több személyt is megilleti.(2) Kétség esetén a tulajdonos társak tulajdoni hányada egyenlő. 140. § (1) A tulajdonostársak mindegyike jogosult a dolog birtoklására és használatára; e jogot azonban az egyik tulajdonostárs sem gyakorolhatja a többiek jogainak és a dologhoz fűződő törvényes érdekeinek sérelmére. (2) A birtoklás, a használat, a hasznosítás, valamint a rendes gazdálkodás körét meg nem haladó kiadások kérdésében a tulajdonostársak – ha a törvény másként nem rendelkezik – szótöbbséggel határoznak; minden tulajdonostársnak tulajdoni hányada arányában van szavazati joga. 141. § A dolog hasznai a tulajdonostársakat tulajdoni hányaduk arányában illetik meg; ilyen arányban terhelik őket a dolog fenntartásával járó és a dologgal kapcsolatos egyéb kiadások, a közös tulajdoni viszonyból eredő kötelezettségek, és ugyanilyen arányban viselik a dologban beállott kárt is. 142. § Az állag megóvásához és fenntartásához feltétlenül szükséges munkálatokat bármelyik tulajdonostárs jogosult elvégezni; az ilyen kiadások ráeső részét mindegyik tulajdonostárs viselni köteles. Ilyen kiadások előtt azonban a tulajdonostársakat a lehetőség szerint értesíteni kell. 143. § (1) Ha a törvény szótöbbséges határozatot kíván meg, és a határozat az okszerű gazdálkodást sérti, vagy a kisebbség jogos érdekeinek lényeges sérelmével jár, a kisebbség a határozatot a bíróságnál megtámadhatja. A megtámadás a határozat végrehajtását nem gátolja, a bíróság azonban indokolt esetben a végrehajtást felfüggesztheti.(2) Ezt a szabályt kell alkalmazni akkor is, ha a tulajdonostársak között vitás, hogy a tervezett munkálat feltétlenül szükséges-e az

az irányadók az MCsjt. 31/A-31/E. § szerinti eltéréssel, amely kimondja, hogy mindaddig, amíg a felek a házastársi közös lakás használatát nem rendezik, vagy ezzel összefüggő jogvitájukban a bíróság nem dönt, egymás közötti jogviszonyukban az MCsjt. szabályai is érvényesülnek (például a kiskorú gyermek lakáshasználatát a közös lakásban kell biztosítaniuk, egyik házastárs sem tehet semmit, amely a másik házastárs jogait a lakáshasználatnak az MCsjt-n alapuló rendezéséig csorbítaná).⁵¹

A különvagyonhoz tartozó tárgyak használatára, kezelésére és fenntartására az MCsjt. speciális rendelkezéseket nem tartalmaz. E rendelkezéseket a Ptk. tulajdonjogra vonatkozó szabályai szerint az életközösség fennállása alatt is mindkét házastárs a másik hozzájárulása nélkül, kizárólagosan jogosult. Kivéve e körből a különvagyonnak azt a hasznát, amely az életközösség alatt keletkezett, levonva a vagyonkezelés és fenntartás költségeit, mivel ez az MCsjt. 27. § (1) bekezdése alapján közös vagyon.

5. A házastársak adóssága

a) Horvátország

A horvát szabályozás értelmében a házaspár közös adóssága, azaz tartozása, nem képezi a közös vagyon részét, azonban kötelezettségvállalásként érvényesül. A közös vagyon felosztásának folyamata során a házaspár feleknek ezt figyelembe kell venniük mind az egymás között fennálló belső jogviszony, mind pedig harmadik felek irányában. A házastársak kötelezettségvállalása a harmadik felek irányában lehet egyéni, megosztott, vagy közös attól függően, hogy a

állag megóvásához és fenntartásához.(3) Ha a törvény szótöbbséggel hozott határozatot kíván meg, és ilyen határozat nincs, a birtoklás, a használat vagy a hasznosítás kérdésében bármelyik tulajdonostárs kérelmére a bíróság határoz.144. § A tulajdonostársak egyhangú határozata szükséges a) a rendes gazdálkodás körét meghaladó kiadásokhoz,b) az egész dolog feletti tulajdonjog átruházásához, az egész dolog hasznélvezetbe vagy használatba adásához, biztosítékul lekötéséhez vagy más módon való megterheléséhez.145. § (1) Saját tulajdoni hányadával bármelyik tulajdonostárs rendelkezhet.(2) A tulajdonostárs tulajdoni hányadára a többi tulajdonostársat harmadik személlyel szemben elővásárlási, előbérleti, illetőleg előhasznóbérleti jog illeti meg.(3) A külön jogszabályokban más személy részére biztosított elővásárlási jog – ha törvény kivételt nem tesz – megelőzi a tulajdonostárs elővásárlási jogát. 146. § A tulajdonjog védelmében bármelyik tulajdonostárs önállóan is felléphet.

⁵¹ Csúri: i.m. 112. o.

kötelezettségvállalás milyen jogviszonyból ered. Ha az egyik házastárs a másiktól függetlenül kerül jogviszonyba a harmadik féllel (mint adóstárs vagy kezes), ebben az esetben csak a szerződő fél házastárs felel az adósság mértékéig, a jogvita típusától függetlenül.

A közös kötelezettségvállalás, különösen a vagyoni jellegű, mindkét házastársat érintik, mivel az adósság fennállása mindkét házastársat kötelezi. Ez minden olyan adósságra vonatkozik, amelyet a házastársak adóstársakként vállaltak, de nem kontraktuális felelősség alapján kötelezik a feleket, például a házastársak – nem közös háztartásban nevelt – gyermekét érintő gyermektartásdíj elmaradásából származó összeg esetében. A közös felelősség kérdésében, a hangsúly a passzív, egyetemleges kötelezettségvállaláson van. Ez azt jelenti, hogy mindkét házastárs egyetemlegesen felelős a teljes adósságállomány megfizetéséért a hitelezők bármelyikének irányában, függetlenül az adósság mértékének a házastársak közötti megosztásától. Amikor a házastársak egyetemleges felelősségéről beszélünk, tudnunk kell azt, hogy egyetlen jogszabály sem foglalkozik kifejezetten ezzel a kérdéssel.⁵² Azonban a házastársak – még ha ez nem is túl gyakori – egyetemleges adóstársak lehetnek a Szerződési Kötelmekről szóló törvény alapján. Ezek az esetek a következők lehetnek: ha közösen kárt okoztak egy harmadik félnek;⁵³ ha a kárt 7 éven aluli vagy ennél idősebb teljes cselekvőképességgel rendelkező (7-18 év közötti) közös gyermekük okozza, mely esetben mindkét szülő és a gyermek együttesen felelős az okozott károkért.⁵⁴

⁵² A házastársak egyetemleges felelősségét előzőleg a házassági és családjogi Törvény határozta meg (Narodne novine 11/78, 27/78, 45/89, 51/89 és 59/90), mely alapján a házastársak egyetemlegesen felelősek a közös vagy családi szükségékből adódó adósság esetén. Azonban sem a HCsjt. sem a tulajdonjogról szóló törvény, sem a polgári jogi felelősségről szóló törvény nem említi a házastársak egyetemleges felelősségét, de utal a közös vagyontól származó felelősségre, ahogy azt Kačer kifejtette. H. Kačer: Dugovi i darovi pri diobi bračne stečevine. In B. Rešetar – M. Župan (ur.): Imovinskopravni aspekti razvoda braka. Pravni fakultet u Osijeku, Osijek 2011. 114. o.

⁵³ A horvát polgári jogi felelősségről szóló 2005. évi törvény 1107. cikk

⁵⁴ A horvát polgári Jogi Felelősségről szóló 2005. évi törvény 1157. cikk. P. Klarić – M. Vedriš: Građansko pravo. Narodne novine, Zagreb 2006. 626. o.; A. Perkušić In V. Gorenc (ur.): Komentar Zakona o obveznim odnosima. RRIF, Zagreb 2005. 1635-1636. o.

b) Magyarország

Az MCsjt. közös és külön adósságok köréről nem rendelkezik, azonban a „vagyon” fogalmába értelemszerűen beletartoznak a közös és külön vagyon passzív (negatív) elemei is, így mindazok a pénztartozások és egyéb vagyoni tárgyú kötelezettségek, amelyek a házasság feleket külön vagy együttesen harmadik személyekkel szemben terhelik. Az, hogy egy adott tartozás közös vagy külön adósságnak minősül, a bírói gyakorlat az alábbi tényezőknek tulajdonít kiemelkedő jelentőséget:⁵⁵

- a kötelezettség keletkezésének időpontja;⁵⁶
- a kötelezettség a közös vagy különvagyon körébe tartozó tevékenységgel kapcsolatban jött létre;
- kizárólag a közös vagy külön vagyontárgyat terheli;
- a házastárs különvagyonára irányuló rendelkezése (mely folytán a kötelezettség létrejött) a külön vagy a közös vagyont gyarapította vagy csökkentette.

A közös és a külön adósság megkülönböztetésének a házastársak egymás közötti, belső jogviszonyában abból a szempontból van jelentősége, hogy amennyiben az adósság kiegyenlítése nem abból az alvagyonból történik, amelyiknek terhére keletkezett, a közös vagyon megosztásakor az alvagyonok között megtérítésnek lesz helye.⁵⁷ A házastársak kifelé, harmadik személy irányában fennálló közös vagy külön adósságai esetében a harmadik személlyel szemben létrejött kötelmi viszonyra irányadó szabályok érvényesülnek.⁵⁸ A Csjt. – mint már említésre került – a közös vagyon vélelmét állítja fel, ez az elv kiterjed a vagyoni passzívákra is. A vélelem megdöntéséhez szükséges tények bizonyítása azt a házasság felet terheli, akinek ez érdekében áll.⁵⁹

6. Vagyontárgyak elosztása

6.1. Horvátország

A horvát családjogi törvény nem tartalmaz konkrét rendelkezéseket a közös vagyon elosztására és felosztására,⁶⁰ ezért – ahogy korábban már

⁵⁵ Csűri: i.m. 103. o.

⁵⁶ A kötelezettség keletkezhet a házassági életközösség (élettársi kapcsolat) előtt, annak tartama alatt illetőleg az életközösség megszűnése után.

⁵⁷ Csűri: i.m. 104. o.

⁵⁸ MCsjt. 1952.

⁵⁹ Jobbágyi: i.m. 241. o.

⁶⁰ Gavella: i.m. 708. o.

kifejtésre került – a horvát tulajdonjogról szóló törvény szabályait kell alkalmazni, annak 47-56. §-i alapján eljárva. A házastársi közös vagyon teljes egészében vagy bármely vagyontárgyra kiterjedően megszüntethető,⁶¹ az így elosztásra került tulajdonrész később a különélő házastársak különvagyonává válik. A Polgári Törvénykönyv rendelkezéseit követve a házastársak megszüntethetik a vagyontársaságot közös megegyezéssel vagy bírósági eljárás útján.⁶² Ha csak az egyik fél szeretné a közös vagyont megosztani vagy mindkettőt, de nem tudnak megegyezni a közös vagyon felosztásáról illetően, akkor a jogvitában a bíróságnak kell döntenie.⁶³ A házastársi közös vagyonba tartozó tulajdonrészek megállapításához kapcsolódó jogviták esetén is peres eljárást kell kezdeményezni.

6.2. Magyarország

A házastársi közös vagyon megosztása történhet a házassági életközösség fennállása alatt, illetve az életközösség megszakadását követően. Az első esetben a bíróság nemperes eljárás során hozott végzéssel szünteti meg a vagyontársaságot, és ezzel egy időben a közös vagyon megosztásáról is határoz. Az életközösség megszakadását követő vagyonmegosztásra sor kerülhet egyrészt a felek peren kívüli megállapodása alapján, másrészt pedig bírósági határozattal akár a házassági bontóper keretében, akár attól külön – házassági vagyoni jogi – perben.⁶⁴ A házastársi vagyontársaság a következő módokon szűnhet meg: a házastársak bármelyikének halálával; a házasság felbontása vagy érvénytelennek nyilvánításával; a házassági életközösség megszűnése esetén a törvény alapján, továbbá a házastársaknak – a jövőre nézve, az életközösség ideje alatt – házassági vagyoni jogi szerződésében foglalt megállapodásával; vagy a fent említett módon, amikor a bíróság az életközösség fennállása alatt valamelyik házastárs kérelmére jogerős végzésében megszünteti a vagyontársaságot. Mindezekből az következik, hogy nem minden esetben feltétele a vagyontársaság megszüntetésének a házasság megszűnése. A közös vagyon megosztása esetén a házastárs a neki juttatott vagyontárgyak tekintetében az addigi közös tulajdonú vagyontárgyak kizárólagos tulajdonosává válik természetbeni megosztás útján, vagy ha az nem lehetséges, illetve ha

⁶¹ A horvát tulajdonjogról szóló 1996. évi törvény 48. cikk (1) bek.

⁶² A horvát tulajdonjogról szóló 1996. évi törvény 48. cikk

⁶³ A horvát tulajdonjogról szóló 1996. évi törvény 48. cikk (3) bek., 49. cikk

⁶⁴ Csüri: i.m. 142. o.

számottevő értékcsökkenéssel járna, úgy a bíróság által meghatározott más módon, olyanképpen, hogy az egyik házastárs tulajdoni hányadát a másik házastárs magához váltja, vagy pedig a vagyontárgy értékesítése és a vételár felosztása útján. A közös vagyon megosztása tehát lényegében az egyes vagyontárgyakon fennálló közös tulajdon megszüntetését jelenti.⁶⁵ A házastársi közös vagyon megosztása nem csak a meglévő vagyontárgyaknak a felek közötti elosztását jelenti, hanem a megtérítési igények rendezését is. A megosztás megvalósulhat a felek közötti megállapodással vagy bírói ítélettel. A felek közötti megállapodás is lehet peres, vagy peren kívüli. A házastársi közös vagyon megosztása esetén az ún. teljes körű vagyoni rendezés elve érvényesül, ami azt jelenti, hogy a bíróság határozatának a közös vagyon megosztása iránt indított perben ki kell terjednie a közös vagyon egészére.⁶⁶

7. A család ingó és ingatlanvagyonának védelme – a magyar szabályozás előnyei és a horvát szabályozás hiányosságai

A legszembeűnőbb különbség a két ország házassági vagyoni jogi szabályozásának tekintetében a család ingatlanvagyonának védelmében található: a hatályos horvát szabályozásban nem találunk erre vonatkozó rendelkezéseket. Korábban – a szocialista államberendezkedés alatt – volt erre vonatkozó jogszabály, mely értelmében az a szülő, amelyiket a közös kiskorú gyermek nevelésére kötelezte a bíróság, a közös tulajdonban vagy a különvagyonban lévő ingatlan kizárólagos használatára jogosult volt, amennyiben a házasság felbontást megelőzően abban az ingatlanban közösen éltek együtt a felek.

A horvát szabályozással ellentétben az MCsjt. tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket. A nemzetközi normáknak megfelelően az MCsjt. elismeri mindkét házastársnak a lakás használatára vonatkozó jogát mind a házasság alatt, mind annak felbontását követően, és külön rendelkezik a házastársak kiskorú gyermekének lakáshasználati jogáról.⁶⁷ A házastársak volt közös családi otthona használati rendezésének módjait az MCsjt. mint anyagi jogi szabály részletesen és a lakásbérleti jogviszonyok szabályaitól elkülönítetten fogalmazza meg.

⁶⁵ Nochta Tibor: Társasági jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2007. 240. o.

⁶⁶ Csüri Éva: Társasági részesedések a házassági vagyoni jogban. HVG Orac, Budapest 2006. 425. o.

⁶⁷ MCsjt. 1952, 31/B. § (2) bek., 77. § (1) bek.

Az anyagi jogszabály a kereseti kérelemhez (ellenkérelemhez) kötöttség általános eljárásjogi szabályaival szemben a volt közös családi otthon használatával kapcsolatos döntésnél a bíróságnak a családjogi érdekek hivatalból való figyelembevételét írja elő.⁶⁸ Amennyiben a közös vagyonhoz tartozó ingatlan mindkét házastárs nevében van, alakszerűséghez nem kötött hozzájárulással, vagy főleg hozzájárulási vélelmekkel azt nyilván nem lehet sem elidegeníteni, sem megterhelni, és pusztán az ügyletet kötő házastárs „ígérete”, hogy ő majd házastársa hozzájárulását megszerzi az ügyletnek, nem jogosítja fel az ügyletkötő harmadik személyt ennek a másik házastársától való kikényszerítésére. Amennyiben azonban a közös vagyont képező ingatlan – bármely okból – csak az egyik fél nevében áll, az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége elvének minden bizonnyal meg kell előznie a közös vagyonnal való közös rendelkezhetés követelményét. Ez alól a szabály alól egy esetben indokolt kivételt tenni: a házastársak által közösen lakott lakás tekintetében. Ez a kivétel a „közös családi otthon” védelme, a házastársak és kiskorú gyermekeik birtoklási, használati jogának biztosítása érdekében „töri át” a közhitelességi elvet. Ezt az esetet leszámítva az egyik fél tulajdonként nyilvántartott, ám valójában közös tulajdonban lévő ingatlannal való egyoldalú rendelkezés jogkövetkezményét a házastársak belső jogviszonyában, a kártérítés szabályainak alkalmazásával lehet levonni.⁶⁹

III. Különbségek és hasonlóságok a magyar és horvát házassági vagyoni jogi rendszer szabályozásában

Mind a horvát mind a magyar házassági vagyoni jogi rendszerek a házastársak vagyoni viszonyait elsősorban családjogi kódexekkel szabályozzák és csak másodlagosak az egyéb jogszabályok: Magyar Polgári Törvénykönyv vagy a horvát kötelmi, dologi és szomszédos jogokról szóló törvények.

Az új társadalmi viszonyok és növekvő piaci igényekre tekintettel a joggyakorlat elsődlegessé vált a törvényalkotással szemben a házastársak közötti új tulajdonjogi viszonyok kialakítása tekintetében. Tehát a joggyakorlat mindkét országban a házastársak tulajdonjogi viszonyait szabályzó, a családjogi törvények fontos közvetett forrása.

A vagyoni közösség magyar és horvát definíciója hasonló, ami nem zárja ki az egymás közötti különbségeket – mindkét definíció a vagyont a

⁶⁸ PK 298. Bírósági Határozatok 1997/9. sz.

⁶⁹ Új Polgári Törvénykönyv. Complex Kiadó, Budapest 2009. 56. o.

házastársak által munka útján szerzett tulajdonnak tekinti és így a tulajdonjog egyenlő részben oszlik meg a felek közt. A horvát szabályozás a szerzői jogokat és a lottónyereményeket (valamint más szerencsejátékokból származó jövedelmeket is) kifejezetten a házastársi közös vagyon körébe sorolja.

A házasság előtt szerzett, örökölt vagy ajándékba kapott vagyontárgyakat mindkét szabályozás a házastársak különvagyonaként kezeli. Ebben a tekintetben az egyetlen különbség, hogy a magyar jogszabályok a házastársak személyes vagyonát a horvát pedig a szerzői jogokat emeli ki ebben a körben.

Találunk azonban még egy fontos különbséget ezen a jogterületen: az MCsjt. a tulajdonostársak jogállását a vagyonközösségen túlmenően is szabályozza, a HCsjt. ezzel ellentétben nem szabályozza ezt külön, a házastársi közös vagyon tekintetében a tulajdoni viszonyokról szóló törvényt alkalmazza.

Míg a HCsjt.-ben az általános vagyonkezelés szabályozására csak egy rendelkezés vonatkozik, addig a magyar részletesen foglalkozik a kérdéssel. Ennek megfelelően az MCsjt. részletesen szabályozza a házastársi közös tulajdonhoz tartozó vagyontárgyakat és a közös ingó és ingatlanok karbantartási költségeinek viselését.

A házastársi vagyonközösség elosztása és megosztása mindkét jogrendszerben lehet közös megegyezés és bírói ítélet következménye is. A közös vagyon megosztására a családjogi tárgyú jogszabályok mellett a polgári jog és kereskedelmi jog rendelkezéseit is figyelembe kell venni.

A legnagyobb különbség a horvát és a magyar jogi szabályozás között a család, mint jogintézmény és a háztartás védelmével kapcsolatos. A magyar jogrendszer kitér a családi otthon védelmével kapcsolatos kérdések részleteire, a horvát megfelelője azonban nem.

Annak ellenére, hogy a szóban forgó rendszerek a házastársak közt fennálló tulajdonjogi jogviszony szabályozásakor ugyan a vagyonközösség vélelmének alapelvét veszi figyelembe, egy mélyrehatóbb összehasonlító elemzés során könnyen megállapítható, hogy a magyar szabályozás többet foglalkozik ezzel a kérdéssel. Jelenleg a horvát törvényhozás fő feladata a házastársak közti jogviszony további részletes szabályozása, míg a magyar rendszer bár kimunkált, jól bevált elveken alapul, azonban a változó társadalmi, gazdasági és jogi környezet a jogalkotást annak fejlesztésre ösztönzi, melynek eredményeként hamarosan a parlament elé kerül az Új Polgári

Törvénykönyv keretében a Családjogi Harmadik Könyv. A várakozások szerint 2013-ban hatályba lépő új magyar Ptk-ban – az MCsjt. szabályainak a Ptk-ba történő integrálásával (MCsjk.)⁷⁰ – egy szélesebb perspektívát nyit meg a házassági vagyoni szabályozás előtt, amely ezáltal jelentősen megkönnyítheti a vagyoni értékű jogokkal az értékpapírokkal, az egyéni vállalkozói vagyonnal, a szövetkezeti – és a társasági részesedéssel kapcsolatos házassági vagyoni viták elbírálását.⁷¹

⁷⁰ Az új Polgári Törvénykönyv Családjogi Könyvforrás: Tájékoztató a Ptk. kodifikáció előkészítéséről
<http://www.ujptk.hu/dok/hirek/Tajekoztato%20a%20Ptk%20kodifikacio%20elorehaladjarol.pdf>

⁷¹ Csúri: A házassági vagyoni jog. 26. o.

Predrag Zima*
Balogh Zsolt György**

Az ingatlan-nyilvántartás számítógépesítése Horvátországban és Magyarországon

I. Bevezetés

Figyelembe véve a jogelmélet azon álláspontját, hogy jogviszonyok és alanyi jogok egyidejű létezése nem lehetséges jogilag definiált objektumok, védett absztrakt, eszmei javak és szellemi tulajdon nélkül, szerző a jog hagyományos felfogására hivatkozik, melyet először Bierling dolgozott ki, aki elsődrendű és másodrendű jogi tárgyak között tett különbséget.¹ Ebben a megközelítésben a jogviszony tárgya nem más, mint dolgok, javak és eljárások tekintetében megnyilvánuló szilárd magatartásminták. Ez a tanulmány azonban a Bierling értelmezése szerint másodrendűnek tekintett jogi tárgyakról² szól, megfogható, testi dolgokról, absztrakt szellemi javakról és végül néhány ezekre vonatkozó eljárásról. A társadalmi valóság, a gazdasági élet és a jogügyletek területén kitüntetett szerepet játszanak a valós fizikai létezéssel bíró javak, mint az ingatlanok, különböző ipari és technológiai termékek valamint az forgalomképes élő állatok. Ezekről a javakról különböző nyilvántartások tartalmazzanak adatokat, s napjainkban ezek a nyilvántartások az elektronikus illetve digitális technológia eszközeit használják.

Az ingatlan az egyik legkülönlegesebb természeti erőforrás. Elemi életfeltétel mindenki, az egész társadalom, egyének és kollektívák számára, ugyanakkor korlátos mennyiségben rendelkezésre álló jószág, melynek mennyisége adott és gyakorlatilag nem is növelhető. Ebből a kitüntetett szerepből adódik, hogy minden nemzetgazdaságban

* Doc.dr.sc. Predrag Zima, egyetemi docens, Jogelméleti Tanszék, Eszék, predrag.zima@pravos.hr

** Dr. Balogh Zsolt György, PhD, egyetemi docens, Informatikai és Kommunikációs Jogi Tanszék, Pécs, balogh.zsolt@ajk.pte.hu

¹ V. F. Taranovski: Enciklopedija prava. 1923. 152-155. o., aki többé-kevésbé Bierling (Juristische Prinzipienlehre, I. 1898) követője volt. B. Perić: Struktura prava. Informator, Zagreb 1994. 70-73. o.; N. Visković: Država i pravo. Birotehnika CDO, Zagreb 1995. 196-199. o.; G. Kušej et al.: Uvod v pravoznanstvo. Ljubljana 1992. 172-173. o., hivatkozza D. Vrban: Država i pravo. Golden marketing. Zagreb 2003. 291. o.

² Vrban: i.m. 291. o.

kiemelkedő jelentősége van az ingatlanokkal kapcsolatos tulajdoni viszonyoknak. Az írott történelem korai korszakai óta tudjuk, bizonyítékok sora igazolja, hogy a társadalmak életét alakító egyik legjelentősebb kihívás volt ennek a kérdésnek a mindenkori rendezése. Olyan gazdag tudományok, köszönhetik létezésüket a földek felmérésével, kijelölésével, hasznosításával, a földhasználat ellenőrzésével kapcsolatos igénynek, mint a geometria, a geodézia, a térinformatika.

A földügyi kérdések szabályozása megoldhatatlan az ingatlanokról szóló adatok gyűjtése, tárolása, feldolgozása nélkül. A modern informatika által támogatott ingatlan-nyilvántartási rendszer napjaink jelensége, ám a földügy rendezése iránti igény egyidős a letelepedett, gazdálkodó életmód kialakulásával.

II. Az elektronikus ingatlan-nyilvántartás Horvátországban

1. Az ingatlan-nyilvántartásról általában

Az ingatlanokon fennálló tulajdonjog kérdése napjainkra különösen égetővé vált. Az ingatlanoknak, tekintet nélkül arra, hogy még mindig állami tulajdonban állnak-e, vagy a korábbi hasznosítási jog alanya vált tulajdonossá a „*Tulajdonról és egyéb vagyoni értékű jogokról szóló törvény*” (a továbbiakban Vagyontörvény), az átmeneti szabályozás és egyéb vonatkozó jogszabályok alapján, vagy természetes személy tulajdonában van, vagy akár a tulajdonjogi viszonyok alól kivont ingatlanról van-e szó, van egy közös eleme, s ez az a tény, hogy az ingatlan-nyilvántartás tárgyai.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény (Kihirdetve a „Hivatalos lap” 91/96, 68/98, 137/99, 114/01 and 100/04 számaiban; a továbbiakban: INYT) 1. §-a kimondja, hogy hacsak jogszabály másként nem rendelkezik, a Horváth Köztársaság területén minden olyan jogügylet, amely ingatlan jogi helyzetének megváltoztatására irányul, csak az ingatlan-nyilvántartás révén bonyolítható le. Következésképpen az ingatlan-nyilvántartás egy közérdekű nyilvántartás³ a Horváth Köztársaság területén található ingatlan javak tekintetében. Jogügyletek esetén ezt a nyilvántartást kell alkalmazni. Az INYT 163. §-a határozza meg a tulajdonjogi helyzetnek a jogügylet során bekövetkező változását, s ugyanez a jogszabályhely vezeti be az elektronikus adatfeldolgozás fogalmát az ingatlan-nyilvántartási eljárásba.

³ Ingatlan-nyilvántartási törvény 7. §

Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzésnek konstitutív hatálya van, tehát az ingatlannal kapcsolatos jog megszerzése, megszűnése vagy megváltozása ehhez a bejegyzéshez kötődik. Külön szabály rendezi azt a helyzetet, amikor a nyilvántartásba való bejegyzési jog megszerzésének vagy módosulásának előfeltétele egy meglévő bejegyzés.⁴

Bár a jelenlegi horvát szabályozás a korábbi Jugoszláv Királyságban kialakított gyakorlaton⁵ alapul, ám ez a rendszer tulajdonképpen az Osztrák-Magyar Monarchia keretei között alakult ki a XIX. század második felében⁶ s fokozatosan került bevezetésre a horvát területeken. Az ingatlan-nyilvántartást a városi bíróságok vezetik, melyek erre a célra külön ingatlan-nyilvántartási irodát tartanak fenn önálló vezetővel és ingatlan-nyilvántartási bírakkal.⁷ A városi bíróság olyan első fokú rendes bíróság, mely az illetékességi területén, jellemzően egy város és a környékbeli települések területén felmerülő vitás ügyekben jár el.⁸ Az ingatlan-nyilvántartási ügyekben, amennyiben jogszabály másként nem rendelkezik, az illetékes ingatlan-nyilvántartási ügyintéző jár el.

2. Az elektronikus ingatlan-nyilvántartás

Az elektronikus ingatlan-nyilvántartás azokat az elektronikus úton feldolgozott adatokat tartalmazza, melyek az ingatlannal kapcsolatos jogügyletek lebonyolítása érdekében az ingatlan jogi helyzetét írják le, továbbá az ingatlannal kapcsolatos kataszteri adatokat, így különösen az ingatlan típusára, fekvésére, területére vonatkozó adatokat, valamint az ingatlan jogi helyzetére vonatkozó adatokat kezelő városi bíróság adatait (INYT 163. §).

A törzskönyv valójában kétféle jegyzéket tartalmaz. Nemcsak az éppen fennálló jogi helyzetre vonatkozó adatokat találhatjuk fel benne, hanem a már törölt, a korábbi állapotokra vonatkozó bejegyzéseket is. A korábbi jegyzék módosításai az új bejegyzéseket és a régiak törlését is rögzítik, mégpedig olyan módon, hogy a törölt bejegyzések egy a törölt bejegyzések egy elkülönült listára kerülnek. Ez utóbbi jegyzék feltünteteti azokat a bejegyzéseket, melyek a jelenlegi jogi helyzet leírásához már

⁴ Ingatlan-nyilvántartási törvény 4. §

⁵ Az 1930. évi ingatlan-nyilvántartási törvény szerint az ingatlan-nyilvántartási bejegyzések a törzskönyvbe való rögzítéssel keletkeznek.

⁶ Ingatlan-nyilvántartási törvény – Ausztria, 1871

⁷ Ingatlan-nyilvántartási törvény 1930. 5. §

⁸ Bírósági törvény, Hivatalos Lap 15/05, 13-14. §

nem szükségesek, továbbá mindazokat az adatokat, amelyek a korábbi állapotokat leírták.

Az elektronikus eszközökkel vezetett aktív ingatlan-nyilvántartástól eltérően az irattár feldolgozása ma is hagyományos manuális módszerekkel zajlik. Ezt az eljárást gyakorlati okokból tartják fenn ebben a formában. Azokat a dokumentumokat ugyanis, amelyek megalapozzák az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéseket, valahol mindenképpen meg kell őrizni, a dokumentumok digitalizálása (szkennelés) nem praktikus ugyanis a nagy adatbázis kezelése hatalmas elektronikus tárhelyet kívánna meg. Továbbá ezeket a dokumentumokat nem szöveges, hanem kép-formátumban kellene megőrizni. Erről a problémáról részletesebben is szó lesz a tanulmány második felében.

3. Bejegyzések az ingatlan-nyilvántartásba

Az ingatlan-nyilvántartás a vagyontárgyak jogi helyzetére vonatkozó adatokat tartalmazó közérdekű nyilvántartás. Így nemcsak a tulajdonjog tárgyának fizikai leírására vonatkozó adatokat tartalmaz, hanem a hozzá kapcsolódó jogviszonyok adatait is. A Vagyontörvény öt alapvető tulajdonosi jogot említ. Ezek egyike a tulajdonjog, amely korlátlan, s a tulajdonost arra jogosítja, hogy a szó legtágabb értelmében kezelje a tulajdon tárgyát, míg a további négy jog különböző korlátozások alá esik. E jogok a szolgálat (*servitus*), földhasználati jog (*emfiteusis*), felülépítményi jog (*superficies*) jelzáloggal (vagy más módon való) megterheléshez való jog (*pignus*). A Vagyontörvény 2. §-a szerint – amennyiben jogszabály másként nem rendelkezik – az ingatlantulajdon tárgya a földterület és minden más azzal tartósan kapcsolatban álló dolog a felszínen vagy a felszín alatt.

Tartalom szerint megkülönböztethetünk *megállapító* illetőleg *negatív* ingatlan-nyilvántartási bejegyzéseket. A megállapító – más néven betáblázó – bejegyzés új adat bevitelére vonatkozik, míg a negatív – másként kitáblázó – bejegyzés adat törlését rendeli el. Rá kell mutatnunk, hogy egy negatív bejegyzés gyakran azzal jár, hogy az ingatlan adatai egyik telekkönyvi betétből egy másikba kerülnek át.

Formai tekintetben a jog az ingatlan-nyilvántartási bejegyzések három fő típusát ismeri; a beiktatást, az elsőbbségi közleményt és a széljegyzést, beleértve ebbe az azonos vagyontárgyra vonatkozó jelzálogjog-mentes és jelzáloggal összefüggő bejegyzést.

A bejegyzés foganatosítása csak akkor megengedett, amennyiben a jogosult személyében vagy az ingatlan jogi helyzetében következik be változás.⁹ Az 1930. évi ingatlan-nyilvántartási törvény 21. §-a a jogosultat olyan személynek tekinti, aki vagy tulajdonosként, vagy valamilyen az ingatlanra vonatkozó jog alanyaként került bejegyzésre.

4. Az elektronikus ingatlan-nyilvántartás általános bemutatása

A technológiai fejlődés új lehetőségeket és szükségleteket teremt. Napjaink társadalmá igen dinamikus és sokrétűen strukturált. A társadalom dinamikája mozgalmas életmódhoz vezet. Az üzleti, gazdasági sikerben mindig igen nagy szerepe volt a gyorsan hozzáférhető, megbízható ismereteknek, információknak.

A nagy tömegű adat feldolgozására képes adatbázisok kezelésének technológiája az elmúlt néhány évtizedben hatalmas fejlődésen ment keresztül. Ez az információs technológia fejlődésének egyik leginkább kézzelfogható eredménye. Az Internet fejlődése pedig az adatbázisok távoli elérésének és hasznosításának lehetőségét nyitotta meg. Nem meglepő tehát, hogy a jogalkotó is az informatikai megoldások hasznosításában látja az ingatlan-nyilvántartás jövőjét. Az alkalmazott szoftverek azonban ezen a területen is nem várt problémákat okozhatnak, s a tanulmányban e kérdésnek is szentelünk néhány gondolatot.

Horvátországban az elektronikus ingatlan-nyilvántartással kapcsolatos kérdéseket az 1996. évi ingatlan-nyilvántartási törvény rendezte először, a 163. §-ban megfogalmazva a vonatkozó jogi definíciót. Eszerint az elektronikus ingatlan-nyilvántartás olyan rendszer, amely az ingatlan jogi helyzetére vonatkozó, az ingatlant érintő jogügylet lebonyolításához szükséges adatokat elektronikus úton rögzíti és dolgozza fel. A hangsúly tehát a vagyontárgy jogi helyzetét leíró, a jogügylet lebonyolításához szükséges adatokra esik. A piacgazdasági rendszer középpontjában a tulajdon és a birtoklás fogalmai állnak. A tulajdon egy koronként változó, komplex fogalmi konstrukció,¹⁰ melynek modernkori leírását az 1789. évi Emberi és polgári jogok deklarációjában már megtaláljuk.¹¹ Miden társadalomban szükséges a javak tulajdonának szabályozása, különös tekintettel az ingatlanok tulajdonjogára, mert e javak értéke

⁹ Ingatlan-nyilvántartási törvény 40. §

¹⁰ A tulajdon fogalma jogi és gazdasági szempontból is vizsgálható.

¹¹ Az első generációs alkotmányos jogokon kívül a tulajdon szentségének elve is a francia forradalom gyümölcse volt.

elvileg nagyobb, mint az ingóságoké. Az ipari forradalomig a jólét kizárólagos forrása a föld, pontosabban a mezőgazdasági művelésre alkalmas föld volt. Az ipari forradalom előtti korok társadalmi megművelhető termőföldek birtoklásával látták biztosítottnak a létezését, így az ingatlan tulajdon hatalmas értékkel bírt, s a jólét fogalmát is egyértelműen megművelhető földterületek terjedelméhez kapcsolták.

Az elektronikus ingatlan-nyilvántartási rendszerek a kezelt adatok két csoportjára épülnek. Az ingatlanhoz kapcsolatos kataszteri adatokra, melyek az ingatlan területére, fekvésére, művelési módjára vonatkoznak, illetve a telekkönyvi adatokra, melyek az ingatlan jogi helyzetével kapcsolatosak. A Horváth Köztársaságban az ingatlan-nyilvántartás egységes és átfogó, s magában foglalja a kataszteri és a telekkönyvi típusú adatokat.¹² Bár mostanra az ingatlan-nyilvántartás adatait teljesen digitalizálták, az egész rendszer informatikai alapokra való átállítása még nem fejeződött be. A kataszteri és a telekkönyvi adatok nem azonosak, és nem is integrálhatók egyetlen adatbázisba. Mondani sem kell, hogy egyes telekkönyvi adatok nem kerültek bele az elektronikus adatbázisba.

Az elektronikus ingatlan-nyilvántartásra általában az ingatlan-nyilvántartási törvény rendelkezéseit kell alkalmazni, kivéve, ha külön jogszabály speciális szabályokat állapít meg rá nézve.

Az elektronikus ingatlan-nyilvántartás a bejegyzések és a törölt bejegyzések listájából áll. A bejegyzések listája az adott pillanatban érvényes jogi helyzetre vonatkozó adatokat tartalmazza, míg a törölt bejegyzések listája azokat a korábbi adatokat, amelyek már nem szükségesek az ingatlan jelenlegi jogi helyzetének, a jogosult státuszának leírására.¹³

Az elektronikus ingatlan-nyilvántartáshoz hozzátartozik az irattár, amely bejegyzéseket megalapozó, hagyományos kiállítású papír okiratok gyűjteménye. Az irattár szolgál az ingatlan-nyilvántartási bejegyzések, változások rögzítésének jogi alapját jelentő dokumentumok megőrzésére.

Az okiratokon kívül az ingatlan-nyilvántartási határozatokat is megőrzi hagyományos papír formátumban is, az okiratok megőrzéséhez hasonló okból. Ugyanakkor elektronikus úton kezelnek kiegészítő adatokat

¹² A végrehajtási rendelet 2. § kijelenti, hogy a tulajdoni adatokat tartalmazó nyilvántartások a nemzeti adatvagyon részét képezik.

¹³ Például voltak 1945 előttről származó jelzálogjogok, amiket a korábbi jugoszláv jogi szabályozás egyszerűen eltörölt.

tartalmazó listákat. A nyilvános hozzáférés az ingatlan-nyilvántartás egyik alapelve, tehát minden természetes és jogi személy jogosult a betekintésre.¹⁴ A betekintés a hivatalban működő számítástechnikai rendszeren keresztül, az adatok képernyőn való megjelenítésével is megvalósulhat.

Az adatok elektronikus tárolása és feldolgozása nem garantálja a teljes adatbiztonságot. A magasabb fokú adatbiztonság elérése érdekében az adatbázisról napi, heti, havi és évenkénti állapotot tükröző biztonsági mentések készülnek.

A jogalkotás azzal a lehetőséggel is számol, hogy az ingatlan-nyilvántartásba való betekintés lehetővé váljon közjegyzők, ügyvédek, egyéb természetes és jogi személyek számára saját székhelyükön, telephelyükön, lakóhelyükön is.¹⁵ Jelenleg csak a közjegyzők számára biztosított ez a szolgáltatás. Valójában a horvát kormány támogatja azonban azt a lehetőséget, hogy az Igazságügyi Minisztérium honlapján keresztül bárki betekinthesse a nyilvántartásba.

5. Átállás a klasszikus ingatlan-nyilvántartásról az elektronikus rendszerre

Egy olyan átfogó feladat, mint az ingatlan-nyilvántartás átalakítása megalapozott tervezést kíván. Először is szükséges, hogy terv készüljön a szükséges pénzeszközök és azok forrásainak előteremtésére.

A horvát kormány az Igazságügyi Minisztérium és a Állami Geodéziai Szolgálat közreműködésével tervet készített a telekkönyvi és kataszteri rendszer átalakítására. A projektet a Világbank által nyújtott kölcsön, az állami költségvetés, az EU CARDS programja és a Nemzetközi Fejlesztési Bankkal kötött hitel-megállapodás finanszírozta. A vonatkozó nemzetközi szerződéseket 2004-2005-ben kötötték meg a Horvátország és az érintett nemzetközi szervezetek képviselői.

A projekt sikeres lebonyolítására külön szakmai testületek alakultak; a Koordinációs Bizottság, a Projekt Megvalósítási Hivatal és a Támogató Csoport.

A sikeres lebonyolítás érdekében a közreműködőknek a megfelelő informatikai jártasságon kívül jogi ismeretekkel is rendelkezniük kellett, és nélkülözhetetlen volt a kormányhoz és az Igazságügyi Minisztériumhoz fűződő jó szakmai kapcsolat is. Előre látható, hogy a

¹⁴ A horvát jog lehetővé teszi, hogy akinek jogos érdeke fűződik hozzá, betekinthesse bizonyos nyilvántartásokba.

¹⁵ Ingatlan-nyilvántartási törvény 171 és 173. §

rendszer támogató szoftver csak fokozatosan, lépésről lépésre tud kialakulni, a projekt azonban, mely 4 fő komponensből áll, öt éven belül meg kell, hogy valósuljon. A fő összetevők:

- telekkönyvi rendszer fejlesztése
- kataszteri rendszer fejlesztése
- az intézmények és az informatikai támogató rendszer közötti kooperáció kialakítása
- project management, képzés és monitoring.

a) A telekkönyvi és a kataszteri rendszer fejlesztése

Egy elektronikus ingatlan-nyilvántartási rendszer kialakítása elkerülhetetlenül együtt jár egy új technikai, szervezési és monitoring rendszer kidolgozásával is. Az átalakításról szóló rendelet az Igazságügyi Minisztériumon belül olyan elkülönített speciális csoport felállításával számol, amely képes rendszer fejlesztésével, a fenntartással és a továbbfejlesztéssel kapcsolatos feladatok ellátására.

A rendszer kialakítása során két speciális probléma is felmerült. Egyfelől egyes földhivatalok adatfeldolgozási és ügyhátralékban vannak, másrészt pedig az adatoknak a klasszikus rendszerből az újba való áttemelése további személyzet bevonását igényli. Az Igazságügyi Minisztérium adatai alapján elkészült az a kalkuláció, amely kimutatta, hogy milyen mértékű létszámfejlesztés szükséges a problémák kezeléséhez. Az ütemterv szerint a hátralékok feldolgozását 2006. december 31-ig kellett befejezni. A becslések szerint 293 új ügyintéző kellett az adatok elektronikus adatbázisba való áttemeléséhez, további 195 az adatok ellenőrzéséhez, és újabb 646 az ügyhátralék ledolgozásához. A megnövekvő munkateher ellátására egyes bíróságokon túlmunka szervezésével válaszoltak, máshol új munkaerő ideiglenes alkalmazása mellett döntöttek. Később egyes alkalmazottakat kormányzati munkakörökbe vettek át.

b) Az intézmények és az IT támogatás közötti kooperáció

A számítógépes ingatlan-nyilvántartás megvalósítása érdekében szükséges volt a kooperáció a különböző állami szervek, különösen a telekkönyvi nyilvántartást illetve a kataszteri rendszert kezelő szervek között. A rendszerfejlesztés befejezése és nyilvános megnyitása előtt a telekkönyvi és a kataszteri adatokat harmonizálni kellett. Mivel a kataszteri adatok sokszor nem egyeztek meg a valós állapotokkal, elkerülhetetlenül szükség volt a földek felmérésére, majd az így nyert

adatok digitális rögzítésére és a telekkönyvi adatokkal való összevetésére. A feladat sikeres elvégzéséhez szükség volt a megfelelő technikai és informatikai eszközökre, amelyek 12,6 millió dolláros költségét a Nemzetközi Fejlesztési és Újjáépítési Bank és a Horváth Köztársaság állami költségvetése finanszírozta.

c) Az adatok rögzítésével és ellenőrzésével kapcsolatos speciális körülmények

Az ingatlan-nyilvántartásban kezelt adatokat valamiképpen feltétlenül rögzíteni kell az elektronikus adatbázis-kezelő rendszerben. A számítógépek többféleképpen képesek kommunikálni a környezetükkel. Az elektronikus adatforgalom lehet egy- vagy kétirányú. A számítógép képernyője egyirányú output kommunikációt valósít meg, más szóval a monitoron keresztül a számítógép adatokat bocsát ki a környezetébe, de ezen a módon nem képes adatokat befogadni,¹⁶ míg a billentyűzet egyirányú input kommunikációra alkalmas. A modem révén pedig kétirányú kommunikáció valósítható meg a számítógép és a környezete között.

Az ingatlan-nyilvántartás vonatkozásában a manuális adatrögzítés a legkedvezőbb, legolcsóbb és leggyorsabb adatbeviteli mód. A szkennel segítségével történő digitalizálás nem volna praktikus, mivel egyes dokumentumokról nem készült másolat, mivel a nem szabványos méretű dokumentumok beolvasása külön problémákat okozna, s végül mivel a szkennelés által nem szöveges, hanem további feldolgozásra csak korlátozottan alkalmas képi formátumú dokumentumok volnának előállíthatók. Léteznek természetesen olyan szoftverek, amelyek szerkeszthető szöveges formátumú dokumentumot állítanak elő a beolvasott iratokból,¹⁷ ez azonban nem oldaná meg teljesen a szkenneléssel és az adatok digitális rögzítésével kapcsolatos problémákat. A kézírások közötti jelentős különbségek miatt gyakorlatilag nem létezik olyan szoftver, ami teljes biztonsággal képes volna beolvasni és felismerni a szöveges dokumentumok tartalmát, így ez a megoldás nem elég hatékony.

Az adatok manuális rögzítése esetén, minden gondosság mellett is előfordulhat hiba a másolási folyamatban, s ennek a következményei igen súlyosak lehetnek. Az elírásból, téves adatrögzítésből adódó hibák kiküszöbölése érdekében szükség van arra, hogy a bevitt adatokat az

¹⁶ Az érintőképernyők bizonyos értelemben kivételt képeznek.

¹⁷ Az úgynevezett optikai karakterfelismerő programok képesek erre.

adatrögzítőtől különböző, másik személy tételesen ellenőrizze. A hibás adatok addig helyesbítendők, amíg telekkönyvi tételek ellenőrzése be nem fejeződött. Ezt követően további módosításra már csak speciális szabályok szerint kerülhet sor.

Az ellenőrzési eljárás célja annak megállapítása, hogy az adott tulajdoni lap adatai rögzítésre kerültek-e az adatbázisban. Ezt követően a hagyományos formában megőrzött tulajdoni lapot lezárják a lap alján, az utolsó bejegyzés alá húzott vörös színű vonallal, és egy pecséttel, amely jelzi, hogy az adatok bekerültek az elektronikus rendszerbe. Az ellenőrzést követően az adott tulajdoni lapot érintő módosítások már csak az elektronikus rendszerben kerülnek rögzítésre. Az ellenőrzést minden esetben nyilvántartási bírák vagy képezett ügyintézők végzik.

6. Szoftver (támogatás)

a) Általános megjegyzések

Mind a jogrendszer, mind a kormányzat számára óriási jelentősége van az ingatlan-nyilvántartás megbízható működésének. Egy ilyen rendszer létrehozása erőteljes és megbízható támogató szoftver kifejlesztését igényli, amelyhez pedig többféle kompetenciával rendelkező szakértők közreműködése szükséges. Különösen telekkönyvi, kataszteri és informatikai szakértők bevonása nélkülözhetetlen. A jogászok feladata a rendszer által kezelendő releváns adatok körének meghatározása. Figyelembe kell venni a jogszabályi előírások alapján kötelezően kezelendő adatok csoportját, s azokat, amelyek a rendszer optimális működtetése érdekében jó, ha rendelkezésre állnak. 1994-ben az Igazságügyi Minisztérium szerződést kötött az 1990-ben alapított, varasdi székhelyű IGEA Kft-vel (IGEA-Informacijski sustavi d.o.o.) az elektronikus ingatlan-nyilvántartási rendszer megvalósítására. A cég profilja komplex információs rendszerek fejlesztése. A bevezetett megoldás, mely ma is használatban van, az IGEA fejlesztő műhelyében készült, s működésének megkezdése óta több korszerűsítésen esett át.

b) A személyzet felkészítése

Egy új, erőteljes és magas minőségű szoftver bevezetése természetesen együtt jár azzal, hogy senki nincs teljesen tisztában az elvégzendő feladatával. Az Igazságügyi Minisztérium ezért felkészítő tanfolyamokat és szemináriumokat szervezett a nyilvántartó bírák és az ügyintézők számára. A bevezető kurzusok alapvető informatikai ismeretek megtanítására irányultak. Ezeket a zágrábi Algebra Kft (Algebra d.o.o.)

munkatársai tartották.¹⁸ 2005 júniusában Varasdon három napos szeminárium keretében oktatták az ingatlan-nyilvántartási szakembereket¹⁹ az új rendszer használatára. Az oktatás, melyet az IGEA Kft szervezett az új szoftver képességeinek bemutatására irányult. 2005-ben és 2006-ban pedig a KING ICT Kft (KING ICT d.o.o.) tartott több kiegészítő oktatási foglalkozást.²⁰ Az ingatlan-nyilvántartási szakemberek eltérő színvonalú informatikai műveltségének felmérésére a kurzusok előtt kérdőíves módszerekkel felmérték a meglévő ismereteket, s ennek alapján különböző csoportokba sorolták be a résztvevőket, a szakértőtől a kezdő szintig.

7. Az ingatlan-nyilvántartás átalakulása

a) Az átalakítás folyamata

Az átalakulás folyamatát a Virovitikai Bíróság példáján keresztül szemléltetjük. A folyamat az Igazságügyi Minisztérium Polgári Jogi Irodájának 2005. március 7-én kelt 932-01/03-01/165 számú rendeletével indult, amelyet Vesna Škare-Ožbolt igazságügyi miniszter írt alá. A rendelet a Virovitikai Bíróságot területi és tárgyi illetékességgel rendelkező hatóságként jelölte ki a klasszikus ingatlan-nyilvántartásról az új rendszerre való átállásra. Az átállás lényegében abban állt, hogy a hagyományos telekkönyvi és kataszteri adatokat fokozatosan és szisztematikusan át kellett másolni az elektronikus adatbázisba. A *szisztematikus* kifejezés arra utal, hogy az adatokat teljes körűen és tartalmilag pontosan kell átvinni, aminek elvégzéséért a hatóság felelősséggel tartozik. Az átvitel során tekintettel kell lenni azokra a pontatlanságokra, amelyekre az ingatlan-nyilvántartási törvény és végrehajtási rendelete is felhívta a figyelmet. A *fokozatosság* követelménye szerint pedig az adatállományt nem egy lépésben, hanem bizonyos átállási idő során kell áttemelni az új adatbázisba. A Virovitikai Bíróság egyúttal arra is felhatalmazást kapott, hogy a manuális kezelésű nyilvántartást a végrehajtási rendelet 161. §-a szerint lezárja.

¹⁸ Az Igazságügyi Minisztérium körlevele. Igazságügyi informatikai osztály, class: 650-01/05-01/406, file no: 514-12-02-05-01 of 24 November 2005

¹⁹ Az Igazságügyi Minisztérium körlevele. Igazságügyi informatikai osztály, class: 650-01/05-01/186, file no: 514-12-02-05-08 of 25 May 2005

²⁰ Igazságügyi Minisztérium, Polgári jogi igazgatási és ingatlan-nyilvántartási osztály. No.: 932-01/05-01/825, file no: 514-03-05-01 of 2 November 2005

Az adatbevitel módszerére vonatkozó kérdéseket már tárgyaltuk. Röviden csak arra utalnánk, hogy az adatbevitel manuális módon, billentyűzetten keresztül történt. A becsült és elvárt átviteli arány szerint napi 30 tulajdoni lapot kellett feldolgozni, ami egyes esetekben teljesült, máskor pedig nem. A leírási sebesség sok tényezőtől függhet, így az ügyintéző egyéb elfoglaltságaitól éppúgy, mint a rögzítendő tulajdoni lap bonyolultságától. Az ingatlan-nyilvántartási törvény 203. §-a szerint csak az éppen aktuális tulajdoni lap adatai rögzíthetők az elektronikus rendszerbe. Az adatbevitel és ellenőrzés befejezésének határideje 2006. december 31-e volt.²¹

b) Az ellenőrzési eljárás

Miután megtörtént az adatok átvitele a hagyományos rendszerből az elektronikus adatbázisba, sor kerülhetett az adatok ellenőrzésére. Bár a végrehajtási rendelet az ellenőrzés fogalmát is megadta, ezt a fogalmat pontatlanul határozta meg. A 161. § mind az ellenőrzés, mind az adatbevitel visszaigazolását említi, és ezek jelentése arra utal, hogy szinonimák. Az adatátvitel ellenőrzését csak bíró vagy képezített ügyintéző végezheti. Az ellenőrzés valójában két ügyintéző közreműködését tételezi fel, és két lépésből áll. Miután az adott tulajdoni lap elektronikus rögzítése megtörtént, az egyik ügyintéző kivonatot készít róla és összehasonlítja a digitálisan tárolt adatokat a manuális nyilvántartás tartamával. Ha az adatok megegyeznek, akkor az adott tulajdoni lapra rávezetik a tanúsító záradékot.

„Az elektronikus adatkezelésbe való átvitel hitelesen megtörtént.

Kelt: _____, dátum _____, ügyintéző aláírása _____”

Ezt követően a papír tulajdoni lap az irattárba kerül megőrzésre, az illető kataszteri hivatal megfelelő rendelkezései szerint. Hiba esetén a helyesbítést a végrehajtási rendelet szabályai szerint hivatalból kell elvégezni. A fenti műveletek befejeztével a másik ügyintéző az utolsó bejegyzés alatt elhelyezett vörös színű vonallal lezárja, majd dátummal, aláírással látja el és lepecsételi a tulajdoni lapot. A pecsét szövege is arra utal, hogy az adott tulajdoni lapot a továbbiakban elektronikusán kezelik. Az ingatlant érintő további bejegyzések már elektronikusán kerülnek feldolgozásra.

²¹ Az Igazságügyi Minisztérium intézkedése. No.: 932-01/05-01/855, file no: 514-03-01-01/1-05-1 of 8 November 2005

8. Következtetések

A tanulmány röviden áttekintette a horvátországi ingatlan-nyilvántartás fejlesztését, kitérve a nyilvántartás fogalmaira, tartalmára és a nyilvántartás kezelési folyamataira. Szerző célja az volt, hogy betekintést nyújtson a jelenlegi vagyoni jogi eljárásokba.

A fejlesztési folyamat már elért bizonyos eredményeket, de maradtak még megoldatlan problémák. Az átvett adatok elérhetők az Igazságügyi Minisztérium honlapján, ám ezek az adatok még mindig nem teljesek, mert mint kiderült, egyes földterületek kimaradtak a felmérésekből. Továbbá a meglévő adatok sem teljesen megbízhatóak, mivel a ténybeli helyzet ellenőrzése nélkül kerültek rögzítésre. A fent említetteken felül szerző úgy véli, egy megfelelő ellenőrzési eljárást kellene végrehajtani az adatbázis nyilvános hozzáférhetővé tétele előtt. A megfelelő eljárás magával hozná a telekkönyvi kerületekben vezetett nyilvántartások visszaállítását is.

Az átalakulási folyamattal párhuzamosan egyes bíróságokon megtörtént az ingatlan-nyilvántartási adatok és a lakhatással kapcsolatos szerződések összekapcsolása, máshol azonban nem. Az egyik problémát itt társadalmi tulajdonnak a korábbi jogrendszer által mesterségesen kreált fogalma okozza. Valójában a nyilvántartott társadalmi tulajdon, mint olyan, nem is feltétlenül kellene, hogy létezzen abban a formában. Valójában az építési telek tulajdona nem feltétlenül a rajta emelt épület tulajdonosát kellene, hogy megillesse; nem feltétlenül van szükség tehát ilyen automatikus kapcsolatra.

Az elektronikus ingatlan-nyilvántartás felvet még egy további speciális problémát. Az ingatlan adatai minden érintett számára elérhetők az Igazságügyi Minisztérium honlapján. Mindazonáltal ezek az adatok csak akkor lelhetők fel, ha az érdeklődő személy ismeri az adott ingatlan helyrajzi számát és az adatokat kezelő telekkönyvi kerület nevét. Ami az igazságszolgáltatást és a gazdasági életet illeti, nem sértene érdekeket az, ha a Horvát Köztársaság egész területe vonatkozásában egyetlen homogén adatbázisban, vagy az ingatlanra vonatkozó jogok alanyainak alfabetikus listájában böngészve lehetne megkeresni az adott ingatlan adatait. Ez nyitást jelentene a perszonal-fólium elve felé, aminek gyakorlati alkalmazása megkönnyítené a hagyatéki eljárások lebonyolítását. Betekintést nyújtana továbbá az üzleti élet szereplőinek gazdasági erejébe, és segítené elejét venni a jelzáloggal terhelt ingatlanokkal kapcsolatban üzött manipulációknak. Ezen is tovább lépve

segítené a jelzálog-adósok ingatlanaival kapcsolatos végrehajtási eljárások hatékonyabb lefolytatást.

III. Az elektronikus ingatlan-nyilvántartás Magyarországon

1. Alapvetés

a) A modern magyar ingatlan-nyilvántartás kezdetei

Magyarország történelmének legnagyobb része eltelt anélkül, hogy szervezett ingatlan-nyilvántartás létezett volna. A földkérdés egyúttal hatalmi kérdés volt, s nemcsak technikai nehézségek, hanem politikai érdekek, és persze történelmi katasztrófák is hátráltatták az átlátható ingatlanviszonyok megteremtését. A koraujkori fejlődés – konkrétan a XVIII. század modern állami szervezetének kialakulása – hozta magával a kiszámítható adózás igényét, s ennek az adóztatási rendszernek az ingatlan tulajdon lett volna az alapja. A nemesi adómentesség kiváltsága azonban gyakorlatilag a XIX. század közepéig sikeresen akadályozta meg az átlátható ingatlantulajdoni viszonyok létrejöttét. Közismert, hogy a modern hazai ingatlan-nyilvántartás legfontosabb kezdő lépését az 1848-as forradalom és szabadságharc utáni időkből az ismét berendezkedő osztrák közigazgatás tette meg. Az 1850. március 4-én kelet császári pátens ugyanis elrendelte a Habsburgok többi örökös tartományában már korábban rendszeresített hozadéki rendszerű földadókataszter²² bevezetését a magyar szent korona országaiban is. A nyilvántartás a mezőgazdasági földek területi és minőségi adatait tartalmazta, s ezek együttesen határozták meg a kivetett adó mértékét. Ez a kataszter a föld gazdasági értékén, hasznosíthatóságán kívül más körülményekre, különösen az ingatlanhoz kapcsolódó vagyoni jogokra nem volt tekintettel. A rendszer keretei akkor szilárdultak meg, amikor hatályba lépett a földadó szabályozásáról szóló 1875. évi VII. törvénycikk. Ezzel egyidejűleg a telekkönyvi rendszer is kialakításra került, s végül ennek volt a rendeltetése az ingatlanokkal kapcsolatos dologi jogok közhiteľű nyilvántartása.²³ Az önálló földhivatali rendszer kiépítéséig a járásbíróságok látták el a telekkönyvi hatósági feladatokat a melléjük rendeltlen mőködő telekkönyvi hivatalok segítségével.

²² Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942. 182. o.

²³ Uo.

b) Földreform és ingatlan-nyilvántartás 1945 után

A második világháború utáni időszak magyar földpolitikájának első szakasza az ország történetének legátfogóbb földreformja, a csaknem valamennyi községet érintő földbirtokrendezés volt. Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 600/1945. ME számú rendelete a nagybirtokrendszer megszüntetéséről és a földműves nép földhözjuttatásáról szólva új politikai korszakot nyitott meg. A rendeletet az Ideiglenes Nemzetgyűlés az 1945. évi VI. törvénnyel törvényerőre emelte.

E korszak legjelentősebb földügyi igazgatási szervei az *Országos Földbirtokrendező Tanács*, valamint a *megyei földbirtokrendező tanácsok* és a *községi földigénylő bizottságok* voltak. A földreform kapkodóan gyors lebonyolítása és a népi szervek megfelelő geodéziai szaktudásának hiánya miatt a kiosztott földek műszaki felmérése és dokumentálása nem történt meg, illetve hiányos volt. Az adatkezelési feladatokat és a földrendezéssel kapcsolatos technikai műveleteket utólag az *Országos Földhivatal* és a *megyei földhivatalok* végezték el.²⁴ Feladat és hatáskörüket – a népi szervek feloszlásával egyidejűleg – a földreform befejezése érdekében szükséges egyes rendelkezésekről szóló 1947. évi V. törvény állapította meg.

1967-ben megkezdődött a földügyi szakigazgatás újabb jelentős átalakítása. A minisztériumi átszervezésekről szóló 1967. évi 8. tvr. megszüntette a Földművelésügyi Minisztériumot, az Élelmezésügyi Minisztériumot, az Országos Erdészeti Főigazgatóságot és az Állami Földmérési és Térképészeti Hivatalt, s feladatkörüket a Mezőgazdasági- és Élelmezésügyi Minisztériumra ruházta át. Ennek az átalakításnak az eredménye a földügyi adatkezelés fontos háttérszervezetének, a Földmérési Intézetnek a létrejötte.

A megkezdett átalakítás az 1970-es években újabb jelentős intézkedéssel folytatódott. Az 1042/1971. (IX. 29.) sz. kormányhatározat az állami földnyilvántartás és a bírósági telekkönyvi rendszer összevonásáról s egységes szervezeten belüli kezeléséről döntött. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet, és a végrehajtására kiadott 27/1972. (XII. 31.) MÉM rendelet már az új, egységes földügyi igazgatás működési kereteit teremtette meg. A korábbi eltérő tartalmú, elkülönült szervezet által kezelt nyilvántartások adatait nem lehetett egyszerűen összekapcsolni. Minden térképi adatot

²⁴ Varga József: Föld- és területrendezés.

http://www.agt.bme.hu/staff_h/varga/foldrend/foldrend.htm (2012. 05. 29)

helyszíni felmérések során kellett ellenőrizni, a jogi helyzet áttekintése során pedig elkerülhetetlen volt az érintett tulajdonosok és egyéb jogosultak személyes meghallgatása. A mintegy 9 évig tartó felmérő munka során alakult ki és szilárdult meg az ingatlan-nyilvántartás *tulajdoni lapból, földkönyvből, térképből* – illetve térképtárból – és az egyéb dokumentumokat tartalmazó *irattárból* álló szerkezete.

Ez a szabályozási környezet 2000. január 1-jéig, az új – jelenleg is hatályos – 1997. évi CXLI. törvény hatálybalépéséig maradt fenn. Az új törvény már egyértelműen a gépi feldolgozású ingatlan-nyilvántartási rendszer igényei szerint készült, mint azt az 1. §-ban ki is jelenti.

2. Az ingatlan-nyilvántartás tartalma és informatikai szolgáltatásai

a) Az intézményrendszer

A jelenlegi földhivatali intézményhálózat 19 megyei és 1 fővárosi, valamint 121 körzeti földhivatalból álló rendszerének feladata az ingatlan-nyilvántartás vezetése, a helyi adat- és térképtár fenntartása, az ebből történő adatszolgáltatás, valamint a földvédelemmel és földminősítéssel, földrendezéssel összefüggő feladatok végrehajtása.²⁵ Az 1967-ben megalakult Földmérési Intézet – ma Földmérési és Távérzékelési Intézet (FÖMI) – az informatikai rendszer és szolgáltatások fenntartása és üzemeltetése terén nyújt nélkülözhetetlen szolgáltatásokat.

b) Az informatikai fejlesztés főbb állomásai

Az ingatlan-nyilvántartás korszerűsítése, a számítógéppel történő ügyiratkezelés bevezetése még az 1990-es évek elején megkezdődött. Ennek érdekében a tulajdoni lapok teljes adattartalmát számítógépre rögzítették, amely munka 1997 végére fejeződött be. 1992-1997 között történt meg a körzeti földhivatalokban a *Körzeti Decentrális Ingatlan-nyilvántartási Rendszer* és az *Iktató Rendszer* (együttes rövidítésük: *KDIR*) telepítése.

Ezzel párhuzamosan 1994-95-ben dolgozták ki a földügyi ágazat átfogó informatikai fejlesztési stratégiáját, a *Térképi Alapú Kataszteri Rendszer Országos Számítógépesítése (TAKAROS)* koncepciót. A KDIR-t a TAKAROS körzeti rendszer váltotta fel, amely már támogatta a folyamatvezérelt ügyintézését.

²⁵http://www.foldhivatal.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=4 (2012. 05. 20)

A következő fejlesztési szint a már létező, de szigetszerűen működő helyi rendszerek hálózatba szervezése volt 1997-ben. Ez a hálózat a *TakarNet*, amely lehetővé tette a decentralizált földhivatali nyilvántartások és az ügyfelek közötti elektronikus kommunikációt. A hálózat kiépítésével és a földhivatali adatbázisok létrehozásával megvalósult a földhivatali adatok elektronikus úton történő országos elérése. Először természetesen csak az intézményrendszeren belüli hozzáférést biztosított az adatállományokhoz. Lényeges színvonal emelkedést jelentett, amikor megkezdődött az ország összes körzeti földhivatalában a TakarNet hálózaton keresztüli tulajdonilap-másolat szolgáltatás. 2002. június 10-e óta mindegyik körzeti földhivatal szolgáltat tulajdoni lap másolatot nemcsak a saját illetékességi területéről, hanem az ország bármely részéről.

A zárt célú hálózati üzemeltetést rövidezen követte a nyitás a külső felhasználók felé. A földhivatali szolgáltatások 2003. április 14 óta érhetők el hálózaton keresztül az ügyfelek számára.

c) A TakarNet szolgáltatásai

A TakarNet rendszer összekapcsolja egymással a földügyi igazgatás hivatalainak számítógépes rendszereit, illetve lehetővé teszi a földhivatali adatbázisok távoli adathozzáférést külső regisztrált, a szolgáltatásért díjat fizető ügyfelek számára. A hálózat zárt, amely korlátozott és szigorúan ellenőrzött hozzáférést biztosít a külső felhasználók számára. A külső felhasználók kizárólag védett átjárókon keresztül érhetik el a hálózat számukra engedélyezett szolgáltatásait. A szolgáltató és a regisztrált felhasználó közötti kapcsolat az Internet http protokollján keresztül, a szokásos böngészők által megjelenített felületeken keresztül valósul meg. A weblapok segítik a felhasználók adatbázis-lekérdezéseit, illetve egyéb aktuális tájékoztatást nyújtanak a szolgáltatásokról, ezek díjazásáról és a földhivatalok ügyfélszolgálati rendjéről.

Ma a rendszer felhasználói elsősorban bankok, önkormányzatok, egyéb közigazgatási szervek, közjegyzők és ügyvédi irodák, akik a <http://www.takarnet.hu> honlapon belépve vehetik igénybe a számukra elérhető on-line földhivatali szolgáltatásokat. A rendszer alapvető szolgáltatásai a következők:

E-hiteles tulajdoni lap másolat igénylése. Az e-hiteles, vagyis elektronikusan hitelesített tulajdoni lap olyan elektronikus okirat, amelyen szerepel a szolgáltató hitelesítő záradéka (tanúsítvány) és a

szolgáltató fokozott biztonságú elektronikus aláírásával hitelesíti és elhelyezi rajta időbélyegzőjét. Az e-hiteles okirat bizonyító erejű, de nem minősül közokiratnak. A keresés különböző szempontok alapján hajtható végre: helyrajzi-szám intervallum, ingatlan postai címe, tulajdonos illetve egyéb jogosult adatai. Kinyomtatva, papír formátumban nem minősül hiteles, bizonyító erejű dokumentumnak, csak elektronikus formában rendelkezik bizonyító erővel.

Nem hiteles tulajdoni lap másolat igénylése. A lekérdezés eredményeképpen szolgáltatott elektronikus dokumentum nem hiteles tulajdoni lap másolat nem nyomtatható, kép (.jpg) formátumú. A keresés az e-hiteles tulajdoni lap igényléséhez hasonló szempontok alapján kezdeményezhető.

Térképmásolat igénylése. E szolgáltatás révén a körzeti földhivatalok digitális térképei – egy adott ingatlan és közvetlen környezete – hálózaton keresztül is megtekinthető pdf formátumban.

E-hiteles földhasználati lap másolat igénylése. A tulajdoni lappal megegyező szempontok szerint kezdeményezett keresés révén elérhető az ingatlan elektronikusan hitelesített földhasználati lap másolat pdf formátumban.

Számlázási információ lekérdezése. A regisztrált felhasználó saját folyószámlával rendelkezik. E szolgáltatás segítségével ellenőrizheti folyószámlájának egyenlegét, korábbi tranzakcióit és fizetési kötelezettségeit.

Ingatlan változásfigyelés. Igény esetén a felhasználó elektronikus levél útján értesítést kap az általa figyelésre regisztrált ingatlanok adatainak megváltozásakor. Ilyen változások lehetnek például: széljegyzés, címmódosítás, szolgálat bejegyzés, tulajdonjog változás.

3. A TakarNet24 projekt

a) A koncepció

A földügyi informatikai szolgáltatások fejlesztése a TakarNet elindítását követően is folytatódott. Bár a TakarNet szolgáltatások 2003 óta állnak az ügyfelek rendelkezésére, az elmúlt évek során nagyrészt időben korlátozott volt a rendszer elérhetősége. Az üzemeltető csak munkaidőben, hétfőtől csütörtökig 8:30-tól 16:00 óráig, pénteken 8:30-tól 13:30-ig garantálta a szolgáltatás elérhetőségét. A földhivatali rendszer hosszú távú fejlesztési irányira tekintettel – összhangban az e-kormányzati elképzelésekkel született meg a „Digitális Földhivatal”

elnevezési hosszú távú fejlesztési program.²⁶ A Digitális Földhivatal koncepció első lépéseként kerül sor a „Földhivatali adatok elektronikus non-stop szolgáltató rendszere ügyfélkapun keresztül” (rövid nevén *TakarNet24* projekt) elnevezésű kiemelt projekt megvalósítására. A TakarNet24 projekt közvetlen célja, hogy az adatok elérhetősége, lekérdezése tekintetében biztosított legyen a 24 órás rendelkezésre állás. További közvetlen cél az is, hogy a földhivatali adatokat szélesebb felhasználó rétegek, elsősorban *magánszemélyek* is közvetlenül elérhessék, így az ügyfelek Kormányzati Portálon, a Központi Ügyfélkapun keresztül bármikor bárholnan közhiteles információt kaphatnak az ingatlanok nyilvántartási adatairól, az adatokban bekövetkező változásokról.

b) Regisztráció és díjfizetés

A rendszer – többszöri halasztást követően – 2011. június elején kezdte meg működését. A szolgáltatás eléréséhez a korábbi speciális földhivatali – gyakorlatilag FÖMI – regisztrációval szemben mindössze az ekormányzati szolgáltatások igénybevételéhez szükséges általános Ügyfélkapu regisztráció szükséges. A szolgáltatások a szokásos díj megfizetése ellenében vehetők igénybe. Az ügyfél korábbi lekérdezéseinek megtekintése és újbóli letöltése bizonyos időkorláton belül ingyenes. Ezen kívül havonta 20 db ingatlan tulajdoni lapjának első része, amely az ingatlan elhelyezkedését és számszerű adatait rögzíti (cím, fekvés, rendeltetés, helyrajzi szám, terület), ingyenesen tekinthető meg. Aki már rendelkezik Ügyfélkapu regisztrációval, a Földhivatal Portálról belépve automatikusan igénybe veheti a Földhivatal Online szolgáltatásait. Ehhez nincs szükség újabb regisztrációra vagy díj fizetésére.

c) Szolgáltatások

A központi ügyfélkapun belépő felhasználó a TakarNet szokásos, már jól ismert szolgáltatásait veheti igénybe on-line felületen. E-hiteles tulajdoni lap másolat igénylése, térképmásolat lekérdezése, nem hitelesített tulajdoni lap elérése, a földhivatal statisztikai adatainak és az ügyfél korábbi tranzakcióira vonatkozó adatoknak a megjelenítése.²⁷

²⁶ Szabó Máté Csaba: Elektronikus kormányzati szolgáltatások a földügy területén. Kézirat, Corvinus Egyetem, Budapest 21. o.

²⁷ Doroszalai Tamás: A TakarNet24 projekt megvalósításának összegzése. Geodézia és kartográfia 2011. 2. sz. 14. o.

A rendszer egyik jelentős, felhasználóbarát újítása a *térképi keresés*, amelynek segítségével az ingatlan földhivatali azonosítójának ismerete nélkül is kezdeményezhet a felhasználó lekérdezéseket az ingatlanok adataira vonatkozóan. A rendszer interaktív térképi felületet kínál a felhasználók részére a keresések során. A térképen megjelenített és kiválasztott ingatlan képéhez a rendszer hozzárendeli a lekérdező által keresett egyéb adatokat.

Polgári eljárásjog és társasági jog

Kecskés László*
Kovács Kolos**
Mirela Župan***

Közrend a nemzeti és az európai nemzetközi magánjogban és eljárási jogban

I. Bevezetés

A nemzetközi magánjog lehetővé teszi a jog extraterritoriális alkalmazását, és egyúttal jelképezi az államok nemzetközi együttműködésben való részvételének szándékát is. Ugyanakkor az egyes államok csak a jogrendszereik védelmét szolgáló bizonyos korrekciós mechanizmusok függvényében hajlandóak magukévá tenni a külföldi jogrendszerekkel szemben tanúsított nyitottságot.¹ A közrend jogintézménye,² amely minden jogrendszerben egyaránt megtalálható, tradicionálisan a nemzeti jogrendszerek védelmét szolgáló egyik legkiemelkedőbb jogintézmény.³ A közrend lehetőséget biztosít az eljáró állami szervnek, hogy mellőzze a külföldi jog alkalmazását, miután megvizsgálta az alkalmazandó külföldi jognak (*lex cause*) és a fórum joga (*lex fori*) közrendjének az összeegyeztethetőségét.⁴ A közrend ezáltal ellensúlyozza a nemzetközi magánjog úgynevezett

* 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, egyetemi docens, Nemzetközi Magánjogi Tanszék, Eszék, mzupan@pravos.hr

¹ K.J. Škerl: European Public Policy (with an Emphasis on Exequatur Proceedings). *Journal of Private International Law* 2011. 7/3. sz. 461. o.

² A közrend jogintézményét meghatározó kifejezések: ordre public, ordine pubblico, public policy, exception d'ordre public, öffentliche Ordnung, orden público. K. Siehr: General Problems of PIL in Modern Codifications. *Yearbook of private international law* 2005. Vol. VII. 53. o. A közrendi klauzula összehasonlító szempontból történő meghatározását tekintve lásd még C. Esplugues: General Report on the Application of Foreign Law by Judicial and Non-Judicial Authorities in Europe. In C. Esplugues et al. (szerk.): *Application of Foreign Law*. Sellier, München 2011. 73-74. o.

³ T. Varadi et al.: *Međunarodno privatno pravo*. Službeni glasnik, Beograd 2007. 151. o.

⁴ K. F. Kreuzer: Was gehört in den Allgemeinen Teil eines Europäischen Kollisionsrechtes. In B. Jud (Hrsg.): *Kollisionrecht in der Europäischen Union*. Jan Sramek, Wien 2008. 45. o.

„méltányosságát”, amely annak fogalmi meghatározásából kiindulva abban jelenik meg, hogy a nemzetközi magánjog mindazon esetekben „vak” az anyagi jogi következményekre (más szavakkal élve, vak az anyagi jogi nézőpontból vett jogkövetkezményekkel szemben),⁵ amelyekben a társadalom vagy a közérdek alapvető elvei kerülnének veszélybe.⁶

II. A közrendi klauzula összehasonlító elemzése

1. Horvát jogrend

A horvát jog a közrendi klauzulát – habár különböző megfogalmazások útján, azonban az eredeti értelem megtartása mellett – csupán néhány jogszabályi rendelkezésben szerepelteti. Annak érdekében, hogy különbséget tudjunk tenni az anyagi és eljárási értelemben vett közrend között, az alábbi ismertetés először az anyagi értelemben felfogott közrendi konfliktussal, majd pedig az eljárási értelemben vett közrendi konfliktussal foglalkozik.

a) Anyagi értelemben vett közrend

A horvát Nemzetközi magánjogi törvény kapcsán (a továbbiakban: horvát Kódex)⁷ megállapíthatjuk, hogy a közrend egyaránt megjelenik a nemzetközi magánjogi kollíziós szabályok rendszerében, valamint a külföldi ítéletek elismerésére és végrehajtására vonatkozó szabályok rendszerében is. A horvát Kódex közel 30 éve meghatározó szerepet játszik a nemzetközi elemmel bíró tényállások szabályozásában. A horvát jogrendszer, a legtöbb kontinentális jogrendszerhez hasonlóan, a nemzetközi magánjogi szabályok kógenciájának alapelvét hirdeti, amely a külföldi jognak a bíróságok általi kötelező alkalmazását foglalja magában – *ex officio*. Ezen szabály alóli kivételként jelenik meg az a lehetőség, hogy nem kell alkalmazni a külföldi jogot, amennyiben azt a nemzetközi magánjog olyannak tekinti, mint amely „hatását tekintve ellentétes lenne a Horvát Köztársaság kormányzati rendszerének alapjaival” (4. cikk). A fenti törvény idézett szabálya 1991-ben került be

⁵ F. Vischer: General Course on Private International Law at the Hague Academy of International Law. Recueil des Cours 1992. 232. sz. 100. o.

⁶ T. De Boer: Unwelcome foreign law: Public policy and other means to protect the fundamental values and public interests of the European Community. In A. Malatesta et al. (szerk.): The External Dimension of EC Private International Law in Family and Succession Matters. Cedam, Milano 2007. 298. o.

⁷ Nemzetközi magánjogról szóló törvény. Sl. SFRJ 43/82, 72/82, NN RH 53/91.

a horvát jogrendszerbe. A szóban forgó doktrína szempontjából az alkotmány egyes rendelkezéseire történő nem megfelelő hivatkozás bizonyos mértékben elfogadható volt ebben az időben, amikor is a volt Jugoszlávia alkotmánya, a rendelkezéseinek számára és hatályára is tekintettel, átfogó jellegűnek tűnt. Az új horvát alkotmány elfogadásával a horvát közrendi klauzula ilyen nomotechnikus megfogalmazása azonban már túl szűknek bizonyult.⁸ Korábbiakban a jogalkotók nem akarták szűkíteni a közrend tartalmát. Ezzel szemben azonban megpróbálták a közrend lényegét a leíró módszer alkalmazásával körvonalazni.⁹ Ezáltal egy olyan értelmezés alakult ki, amely szerint a 4. Cikk hatályának a horvát alkotmány által védett (horvát) jogrendszer alapvető értékei mellett ki kellene terjednie a nemzetközi egyezmények – mint amilyen az Emberi jogokról szóló Európai Egyezmény (továbbiakban: EJEE) – által biztosított alapvető jogelvekre is.¹⁰ Így az eredetileg szűkre szabott 4. cikk, a védett tárgy tartalmára és hatályára tekintettel, már elegendő arányosításra adott lehetőséget. Azonban meglehetősen furcsa lenne az, ha 1982-ben próbálnánk meghatározni a közrend tartalmát, hiszen a jogalkotó elmulasztotta beépíteni a „közrend” kifejezést a szóban forgó rendelkezés szövegébe. Mondhatnánk azt is, hogy *pro futuro* a horvát Kódexre vár a nemzeti közrend védelmét biztosító mechanizmus kialakítása, azonban az idézett rendelkezés átalakítása bizonyosan sürgetőbb.¹¹

A közrendi klauzula részlegesen megjelenik a 184. cikk (1) bekezdésében is, amely *lex specialis*-ként szabályozza a nemzetközi

⁸ Lásd M. Živković: Opšte ustanove međunarodnog privatnog prava i Zakon o rješavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja – pogled dvadeset godina kasnije i de lege ferenda. In M. Živković (szerk.): Dvadeset godina Zakona o međunarodnom privatnom pravu. Pravni fakultet Niš, Niš 2004. 26. o.

⁹ M. Dika et al.: Komentar Zakona o međunarodnom privatnom i procesnom pravu. Nomos, Beograd 1991. 15. o.

¹⁰ European Convention on Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, NN – MU br. 6/99. K. Sajko: Međunarodno privatno pravo. Narodne novine, Zagreb 2007. 26. o.

¹¹ A Nemzetközi magánjogról szóló 2001. évi törvény tézisei: „(a) külföldi jog nem alkalmazható, amennyiben az Horvátország közrendjébe ütközne. A külföldi bíróság és választottbíróság döntését nem lehet elismerni, amennyiben kibocsátása során, a horvát közrend formális részét is képező, az alapvető eljárási szabályokat nem vették figyelembe.” K. Sajko et al.: Teze za Zakon o međunarodnom privatnom pravu. In K. Sajko et al. (szerk.): Izvori hrvatskog i europskog međunarodnog privatnog prava. Informator, Zagreb 2001. 265. o.

elemmel bíró légi-irányítási kapcsolatokat.¹² Ugyanitt a horvát jogszabályok közötti inkonzisztencia is egyértelműen tetten érhető, mivel a tengeri-irányításra vonatkozó rendelkezések még csak nem is hasonlítanak az említett rendelkezésre.¹³

A horvát jogrendszer a nemzetközi egyezmények által végül magáévá tette a közrendi klauzulát. Habár a bilaterális egyezmények nem, azonban a Hágai nemzetközi magánjogi Konferencia egyezményei már tartalmazzák a „nyilvánvalóan a fórum közrendjébe ütköző” formulát, amelyeknek jelentős részét a horvát pozitív jog részeként már ratifikálták is.

Elteltekve attól a tényről, hogy ezek az egyezmények nagy jelentőséget tulajdonítanak a közrendi klauzulának, azonban mindaddig hiányosak maradnak, amíg a közrend fogalmát meg nem határozzák. Az ilyen jellegű szabálymegfogalmazást tekinthetjük egyfajta blanketta klauzulának is, amelynek taralommal való megtöltése a bírókra hárul.¹⁴ A közrend számos dimenziója élénk tudományos viták tárgya: közelség, relativitás, diszkréció, funkció, a védelem tartalma/hatálya és az alkalmazásának korlátai.¹⁵

Az első dimenzió előrevetíti a külföldi jog alkalmazásának lehetséges mellőzését, amennyiben az valamilyen, a hazai jogrenddel kapcsolatba kerülne, és a külföldi jog alkalmazása az országra állandó hatást gyakorolna (*Inlandbeziehung*). A közrendi klauzula alkalmazása függhet a nemzeti jogrendszerre gyakorolt hatásától, vagy egy nemzeti jogrendszernek az tényállás által való érintettségének a mértékétől.¹⁶ A kapcsolat intenzitása és a szükségesség együttes jellemzői egy adott tényállásnak, amelyet a fórumnak minden esetben külön kell

¹² Zakon o obveznim i stvarnopravnim odnosima u zračnoj plovidbi [A légiirányítással kapcsolatos kötelmi és tulajdoni viszonyokról szóló törvény] NN 132/98, 63/08. (továbbiakban: ZOSOZP).

¹³ Pomorski zakonik (Tengerészeti törvény), NN 181/04, 76/07; 146/08. Megjegyezzük, hogy mindkét törvény elismeri a *fraus legis* intézményét, amelynek tiltására vonatkozóan egyaránt tartalmaznak rendelkezést. Vö. a Tengerészeti törvény 987. cikkét a ZOSOZP 184. cikkével.

¹⁴ Sajko: Teze za Zakon... 265. o.

¹⁵ S. Mills: The Dimensions of Public Policy in Private International Law. *Journal of Private International Law* 2008. 201-236. o.

¹⁶ Sajko: Teze za Zakon... 261. o.; Varadi: i.m. 157. o.

megvizsgálja.¹⁷ Ha az intenzitás alacsony, akkor kerülhet sor a közrend mérsékelt vagy „puha” alkalmazására. Ezen túlmenően kellő figyelmet kell még szentelni a külföldi jog alkalmazásának határon túli következményeire is, habár ezek a szóban forgó külföldi jog alkalmazásával nem is jöhettek volna létre a fórum országában. A csökkentett intenzitás gyakran olyan esetekben jelenik meg, amikor a jogviszony külföldön merül fel, és a fórum előtti konkrét ügyben a közrend témaköre az előkérdés során jelenik meg.¹⁸

A második dimenzió a közrend funkciójával kapcsolatos. Kétségtelen, hogy a közrendnek két funkciója van: a negatív és a pozitív. A közrend intézménye gyakran a negatív funkcióval mutat kapcsolatot, míg a pozitív funkció a közvetlen alkalmazást kívánó normákkal azonosítható (*lois d'application immediate*).¹⁹ A horvát szabályozás a közrendet egy olyan elfogadhatatlan külföldi jog korrekciójára alkalmazza, amely alkalmazását tekintve „uralkodik”. A jogalkotó nem határozott meg precízen minden rendelkezést, így a közrendi klauzula alkalmazásának konkrét következményei nem teljesen világosak: melyik jogot kell alkalmazni egy elfogadhatatlan külföldi norma helyett? A bíróságnak nincsen *denaio justice* (a jogvita elbírálásának visszautasítása) lehetősége, el kell bírálnia az ügyet.

Habár az összehasonlító jogtudomány egyértelmű érveket tud felmutatni amellet, hogy a *lex causae*-t kell alkalmazni a mellőzni rendelt külföldi jog helyett, azonban ez a fajta kiigazító módszer álláspontunk szerint a horvát Kódex 9. cikkének azon rendelkezésébe ütközne, amely a külföldi jogot az abban szereplő fogalmakkal és azok értelemben rendeli alkalmazni. Ezért kiegészítő jogként, az elfogadhatatlan külföldi norma helyett, a hazai jogot kell alkalmazni.²⁰

A harmadik dimenzió a közrend tartalmával kapcsolatos. Ebben az összefüggésben a közrend relatívnak tekinthető – olyan szintagmaként kellene értelmezni, hogy a közrend tartalma időbeli és térbeli változások

¹⁷ K. Siehr: Kollisionen des Kollisionsrechts. In Michael Coester et al. (Hrsg.): Festschrift für Hans Jürgen Sonnenberger. C. H. Beck, München 2004. 223. o.; de Boer: i.m. 299. o.; Mills: i.m. 210. o.

¹⁸ Dika: i.m. 19. o.; Sajko: Teze za Zakon... 262-263. o.

¹⁹ Dika: i.m. 17. o.; Sajko: Teze za Zakon... 263. o.; Vischer: i.m. 102. o.; J. Meusen: Public policy in European PIL. In A. Malatesta et al. (szerk.): The External Dimension of EC Private International Law in Family and Succession Matters. Cedam, Milano 2007. 332. o.; de Boer: i.m. 296. o.

²⁰ Dika: i.m. 18-19. o.; Sajko: Teze za Zakon... 264. o.; Varadi: i.m. 161. o.; Mills: i.m. 208. o.

tárgya, vagyis államok között különbözhet.²¹ Ezért a konfliktus megítélése jelenleg csak olyan határozat kibocsátásából áll, amely kizárja a külföldi jogot.²²

b) Eljárási értelemben vett közrend

A közrend jogintézménye az eljárási jog területén is kifejti hatását, ahol megakadályozza, hogy a hazai eljárási jog alapjaival ellentétes bírósági határozatok és választottbírósági ítéletek érvényre jussanak az adott államban. Az eljárási értelemben vett közrend tartalmát a horvát alkotmány egyes rendelkezéseiből származtathatjuk, így például a fellebbezéshez való jogból (18. cikk), a bíróság előtti egyenlőség alapelvéből (26. cikk). Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogairól és kötelezettségeiről ésszerű időn belül egy független, pártatlan, törvényen alapuló bíróság határozatban döntsön (29. cikk); mindenki számára biztosított a személyes adatok biztonsága és titokban tartása (37. cikk).²³ A horvát jogrend által biztosított védelem szintén néhány jogszabályban ölt csak testet. A szabályozás alapját a horvát Kódex képezi, amely a hazai közrend védelmét biztosító rendelkezést a külföldi határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló fejezet szabályai között helyezi el. Ilyen esetben a bíróság *ex officio* vizsgálja az anyagi és eljárási jogi értelemben vett közrend lehetséges sérelmét (horvát Kódex 90. cikk).²⁴ Ezen általános rendelkezésen túlmenően a horvát Kódex további szabályokat tartalmaz az olyan eljárási jogi szabálytalanságok vonatkozásában is, amelyeket a hazai közrend szempontjából elfogadhatatlannak kell tekinteni.²⁵ Ha összevetjük az előbbi két rendelkezést, akkor azt az alapvető különbséget fedezhetjük fel, hogy a

²¹ J. Bloom: Public Policy in Private International Law and Its Evolution in Time. Netherlands International Law Review 2003. 50. sz. 373-399. o.

²² Dika: 19. o.; Sajko: Teze za Zakon... 269. o.

²³ Ustav Republike Hrvatske [Horvát Köztársaság Alkotmánya] NN no. 85/10 – tisztázott szöveg.

²⁴ Dika: i.m. 300-305. o.; Sajko: Teze za Zakon... 270. o.

²⁵ 88. cikk 1. A horvát bíróság visszautasítja a külföldi határozat elismerését és végrehajtását annak a személynek a kérelmére, akivel szemben hozták [...], és aki az eljárási szabályok megsértése miatt nem vehetett részt az eljárásban. 2. Különösen ilyennek kell tekinteni azt, ha annak a személynek, akivel szemben a külföldi bírósági határozatot hozták, nem volt lehetősége résztvenni az eljárásban, mivel az eljárás megindításának alapjául szolgáló keresetet vagy határozatot számára nem kézbesítették valamint a kézbesítést még csak meg sem kísérelték, kivéve, ha a fél az első fokú tárgyaláson érdemben perbe bocsátkozott.”

91. cikk által körülírt sérelem esetében a bíróságnak *ex officio* kell eljárnia, míg a 88. cikk (1) bekezdése alapján a bíróság csak a valamely fél által e kérdésben előterjesztett fellebbezésre tekintettel jár el.²⁶

Az eljárási értelemben vett közrendet a Polgári perrendtartásról szóló törvény is szabályozza a nemzetközi jogsegély vonatkozásában.²⁷

Amennyiben választottbírósági eljárásra kerül sor, úgy a Választottbíróságról szóló törvény (továbbiakban: horvát Vbt.) felhatalmazza a bíróságot, hogy a fellebbezési eljárásban *ex officio* semmisítse meg a választottbírósági határozatot, amennyiben az a Horvát Köztársaság közrendjébe ütközik.²⁸ Ezért a bíróság a választottbírósági ítélet elismerése és végrehajtása iránti eljárásban *ex officio* vizsgálja, hogy az elismerés és a végrehajtás összhangban van-e a Horvát Köztársaság közrendjével.²⁹ A horvát Vbt. e rendelkezései ugyanazt a célt szolgálják, mint az UNCITRAL Nemzetközi választottbíráskodásra vonatkozó Modell Törvényének 34. és 36. cikkei, valamint a külföldi választottbírósági határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló New York-i Egyezmény V. cikke.³⁰ E dokumentumok tekintetében viszonylagos konszenzus van a közrend védelmet igénylő tartalmára nézve.³¹

Említést érdemel még az is, hogy az eljárási értelemben vett közrendi klauzula tekintetében a bilaterális egyezmények nagy hasonlóságot mutatnak. Példaként a Horvátország és Magyarország között 1968-ban létrejött Kölcsönös jogi segítségnyújtásról szóló Egyezmény 57. cikke c)

²⁶ Sajko: Teze za Zakon... 271. o.

²⁷ Meghatározza, hogy a bíróság megtagadhatja-e egy külföldi bíróság számára a jogi segítségnyújtást, amennyiben a kérelem tárgya egy olyan cselekmény/eljárás, amely sérti a horvát közrendet; továbbá meghatározza azt is, hogy a külföldi bíróság kérelmének tárgyát képező cselekményt lehet-e a külföldi bíróság kérelmének megfelelően teljesíteni, ha ez az eljárás nem lenne összeegyeztethető a horvát közrenddel. Zakon o parničnom postupku [Polgári perrendtartás] NN 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11. 181. cikk (2) bek., 182. cikk (2) bek.

²⁸ Zakon o arbitraži [Választottbíráskodásról szóló törvény] NN 88/01, 36. cikk (2) bek. b) pont.

²⁹ Zakon o arbitraži 40. cikk.

³⁰ A Külföldi választottbírósági határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló New York-i Egyezmény (1958). SI SFRJ, MU no. 11/1981, NN MU no. 4/1994.

³¹ Vö. P. Lalive: L'ordre public transnational et l'arbitre international. In G. Venturini – S. Bariatti (szerk.): Liber Fausto Pocar. Giuffrè Editore, Milano 2009. 599-611. o., 608. o. és H. Sikirić: Javni poredak kao razlog za poništaj arbitražnog pravorijeka. Zbornik PFZ 2009. 59/2-3. sz. 229. o.

pontja hozható fel, amely szerint az elismerést és a végrehajtást meg kell tagadni, amennyiben egy választottbírósági ítélet ellentétes valamelyik ország közrendjével.³²

c) Közrend a horvát bírósági joggyakorlatban

Már korábban megállapítottuk, hogy a közrendi blanketta szabályt a bíróságok töltik meg tartalommal. A jogtudomány egyértelműen amellett foglal állást, hogy a közrendi klauzulát csak szűk értelemben és körültekintően lehet alkalmazni.³³ Eszerint erre a kivételes jogorvoslatra csak akkor kerülhet sor, ha a közrendbe ütközés nyilvánvaló és rendkívül súlyos.³⁴ Annak ellenére, hogy csak néhány tanulmány foglalkozik a vonatkozó bírói joggyakorlattal, mégis kimutathatónak véljük az eddigi határozatok alapján a közrendi klauzula alkalmazásával összefüggő egyes törvényszerűségeket és tendenciákat.³⁵ Figyelemmel a horvát Vbt. 36. cikke (2) bekezdésére alapított, a választottbírósági ítélet érvénytelenítése iránti keresetre, a nemzeti és a nemzetközi közrend közötti különbség könnyen felismerhető.³⁶ A horvát Legfelsőbb Bíróságnak egy ugyanazon ügyre és azonos összefüggésre vonatkozó (felülvizsgálati) indokolása nyilvánvalóvá teszi, hogy a közrend intézményét nem lehet azonosítani a kötelezően alkalmazandó szabályokkal.³⁷ A horvát Kereskedelmi Bíróság szintén követi érvelésében ezt az irányt:

³² A Jugoszláv Köztársaság és a Magyar Népköztársaság közötti kölcsönös jogi segítségnyújtásról szóló megállapodás. Sl. SFRJ 3/1968; NN MU 13/97

³³ Dika: i.m. 19. o.

³⁴ I. Grbin: Priznanje i izvršenje odluka stranih sudova. Informator, Zagreb 1980. 116-117. o.; Varadi: i.m. 156. o.

³⁵ Kereskedelmi Bíróság (továbbiakban: HCC); Horvátország Legfelsőbb Bírósága (továbbiakban: SCC), a határozatok az IUS-INFO adatbázison keresztül érhetők el: www.ius-info.hr.

³⁶ „[...] a közrend nem sérült, mivel nem sérültek a nemzetközi közrend részét képező alapvető elvek [...] a felperes által a kötelező érvényesülést kívánó szabályoknak, mint a belső közrendnek a megsértésére hivatkozása nem szolgáltat alapot ahhoz, hogy a bíróságok jogosultak lennének a választottbírósági ítélet érvénytelenítésére irányuló eljárás során felülvizsgálatra.” HCC, XXV Pž-1574/04-6, 2006. december 12.

³⁷ „[...] az alkalmasság felméréséhez ez az előfeltétel (nevezetesen a közrendbe ütközés) csak annyiban releváns, amennyiben a választottbírósági ítélet sérti a belső közrend alapvető elveit, és nem, ha a jogi előírások kötelező természetét megfelelően alkalmazzák – ami az anyagi jog megfelelő alkalmazásával kapcsolatos

„[...] a közrend nem jeleníti meg a kötelező jogi előírások teljességét, azonban magába foglalja az olyan rendelkezéseket, amelyek egy ország (ebben az esetben Horvátország) közrendje alapvető jogi értékeinek (társadalmi, erkölcsi és gazdasági) védelmét vagy jogrendjének megóvását célozzák”.³⁸

A horvát felsőbb bíróságok gyakorlatában kitapintható néhány közös elv: követelményként támasztják, hogy a közrend megsértésére való hivatkozás legyen alátámasztva a megsértett alapelvre való utalással is.³⁹ Ezen túlmenően a bíróságok megkövetelik még annak a bizonyítását is, hogy a megsértett alapelv egyrészt releváns, másrészt pedig jelentős legyen a Horvát Köztársaság közrendje szempontjából.⁴⁰

2. Magyar jogrend

A jogirodalomban általánosan elfogadottá vált, hogy a közrend anyagi- és eljárásjogi vonatkozásokat egyaránt magában foglal, és ezek egymásra kölcsönösen hatást gyakorolnak. A magyar jogban jól szemléltethető ez a jelenség a magyar nemzetközi magánjog és eljárási jog közrend-fogalmának a fejlődésével. A közrend fogalomnak a tételes jogi alapját a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet hatálybalépése előtt elsősorban a külföldi ítéletek elismerésének

kérdéshez tartozik –, aminek okán a választottbírósági ítéletet nem lehet érvényteleníteni.” SCC no. Revt 74/07-2, 2009. október 7. Ugyanezt állapítja meg a következő bírósági döntés is: CSS – Gž 2/08, 2008. március 20.

³⁸ HCC LI Pž-2264/06-3, 2007. április 4.

³⁹ „[...] a bíróság megállapított, hogy ez nem sérti a horvát közrend egyes alapelveit; [...] és a felperes ismételt (a keresetben és a felülvizsgálati kérelemben egyaránt) azonosítja a kötelezően alkalmazandó szabályokat a közrend fogalmával, azonban még mindig nem határozza meg pontosan, hogy a horvát közrend mely alapelve sérült.” No. Gž 19/10-2, 2010. augusztus 19.

⁴⁰ „a határozat indokolása [...] inkább csak megfelelő alátámasztás nélküli állításokat tartalmaz [...] a határozat az ügy tényállása tekintetében nem tartalmazza a közrend fogalmának értelmezését. A határozat e részének indokolása csupán arra az állásfoglalására szorítkozik, hogy a választottbírósági tanács a Polgári perrendtartás 342. cikkének alkalmazása során a Polgári perrendtartás alapvető elveit nyilvánvalóan megsértette, azonban a határozat nem jelöli meg a Polgári perrendtartás valamely konkrét alapelvét, amelynek a sérelme megvalósult volna, és amely a horvát közrend jelentős és lényeges sérelmét is jelentené.” HCC LI Pž-2264/06-3, 2007. április 4.

és végrehajtásának megtagadását közrendbe ütközés miatt lehetővé tevő eljárásjogi jogszabályokban találhatjuk meg.⁴¹

a) Eljárási értelemben vett közrend

A magyar jogrendszerbe a közrend fogalma – viszonylag későn és erősen leszűkített jelentéstartalommal – először a polgári eljárási jogba került be. A polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk (az 1911. évi Pp.) szövege a közrend fogalmát nem tartalmazta, de a 414. §-ának 5. pontja szerint „[...] a külföldi bíróság ítéletét nem lehet érvényesnek elfogadni, ha az ítélet érvényességének elismerése a hazai jogerős ítélettel, a közerkölcsiséggel vagy a hazai törvény céljával ellenkezik”.⁴²

Több mint ötven évvel később, a Polgári perrendtartásról szóló 1953. évi III. törvény (Pp.) 1967-es módosítása eredményeként⁴³ megjelent ugyan a „közrend” kifejezés a magyar eljárási jogban, de az csak a módosítást tartalmazó törvényerejű rendelet részletes indokolásában kapott helyet.⁴⁴

Maga a jogszabály nemzetközi jellegű jogvita esetén érvénytelenítésre akkor adott lehetőséget, ha az ítélet az Alkotmányba vagy a magyar jognak feltétlen alkalmazást kívánó szabályába ütközik, míg belföldi vállalatok jogvitája esetén már elegendő volt az is, ha a határozat valamely jogszabály kötelező rendelkezésével ellentétes volt. Ebben az értelemben a közrend az Alkotmánnyal, az imperatív, illetve bizonyos körben a kógens jogszabályok összességével volt egyenlő. Amikor a választottbírói eljárás alapvető szabályait 1972-ben külön fejezet formájában – már a közrend fogalmával együtt – beemelték a Pp-be,⁴⁵ a fent említett három elemből álló szabályozást eltörölték. Ettől kezdve a Pp. 362. § (1) bekezdés c) pontja alapján azokat az ítéleteket lehetett

⁴¹ Kecskés L. – Nemessányi Z.: Magyar közrend – nemzetközi közrend – közösségi közrend. *Európai Jog* 2007. 7/3. sz. 26. o.

⁴² Balla I.: Tétéles magyar nemzetközi magánjog. Budapest 1928. 25. o.; Burián L.: Gondolatok a közrend szerepéről. In Kiss D. – Varga I. (szerk.): *Magister Artis Boni et Aequi. Studia in Honorem Németh János*. Budapest 2003. 108. o.; Kecskés – Nemessányi: i.m. 27. o.

⁴³ 1967. évi 40. számú törvényerejű rendelet. Lásd: Badó A. – Bóka J.: *Európa kapujában. Reform, igazság, szolgáltatás*. Bíbor Kiadó, Miskolc 2002. 91. o.

⁴⁴ Világhy Miklós ennek a perjogi szabálynak az alapulvételével alakította ki a közrendi záradék anyagi jogi (kollíziós jogi) tartalmát. Lásd Világhy M.: *Bevezetés a nemzetközi magánjogba*. Budapest 1971. 59-62. o. Idézi: Burián: i.m. 109. o.

⁴⁵ Világhy Miklós ezzel az eljárási szabály által alakította ki a közrendi klauzula anyagi jogi tartalmát. Lásd Világhy: i.m. 59-62. o.; Burián: i.m. 109. o.

érvényteleníteni, amelyek „az Alkotmányba vagy a magyar jognak feltétlen érvényesülést kívánó szabályába (közrendbe) ütköznek”. Ezen meghatározás alapján megállapíthatjuk, hogy a bírósági joggyakorlatban a közrend magyar fogalma az imperatív normákra szűkült le.⁴⁶

A Nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet 1979. július 1-jei hatálybalépése óta adott a lehetőség bármely külföldi határozat elismerésére és végrehajtására a Magyarország és a határozatot hozó állam bírósága között létrejött két- vagy többoldalú nemzetközi szerződés létének követelményétől függetlenül is. Egyéb rendelkezések mellett a törvényerejű rendelet 72. §-ának (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „(n)em ismerhető el a külföldi határozat, ha a) annak elismerése a magyar közrendbe ütköznék”.

A törvényerejű rendelet elismerésre és végrehajtásra vonatkozó szabályai szubszidiáriussá váltak az Európai Unió (továbbiakban: EU) jogával szemben Magyarországnak az EU-hoz történő csatlakozását követően. Az EU jog elsődlegessége okán a tagállamok közötti viszonylatokban az elismerésre és a végrehajtásra azóta a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról és külföldi határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 44/2001 EK Rendeletet (Brüsszel I.) kell elsődlegesen alkalmazni. A Brüsszel I. rendelet 34. cikke tartalmazza a közrendi klauzulát: „(a) határozat nem ismerhető el, amennyiben: 1. az ilyen elismerés nyilvánvalóan ellentétes annak a tagállamnak a közrendjével, ahol az elismerést kérik”. A magyar Kódex és a Brüsszel I. rendelet szabályozása között Az alapvető különbséget a „nyilvánvalóan ellentétes” követelményének a léte jelenti. Ez a kritérium leszűkíti a tagállami bíróságnak a külföldi ítélet elismerésére és végrehajtására vonatkozó határozata meghozatala során nyitva álló diszkrecionális mozgásterét, mivel a tagállami bíróság kötve van ahhoz, hogy konkretizálja a „nyilvánvalóan ellentétes” fogalmát. Az említett követelmény konkretizálása során az Európai Bíróság ítéletei jó kiindulópontként szolgálhatnak a tagállami bíróságok számára. Véleményünk szerint az Európai Bíróság e módszer segítségével legalább olyan mértékben képes lesz harmonizálni a közrenddel kapcsolatos jogi gondolkodást és joggyakorlatot, hogy ennek eredményeként a tagállami bíróságok számára egy közös elméleti háttérrel tud biztosítani a tagállami bíróságok számára, amikor azok a külföldi ítélet elismerése és végrehajtása elutasítása tárgyában azon az

⁴⁶ Badó – Bóka: i.m. 91. o.; Kecskés – Nemessányi: i.m. 27. o.

alapon hoznak határozatot, hogy az „elismerés nyilvánvalóan ellentétes annak a tagállamnak a közrendjével, ahol az elismerést kéri”.⁴⁷

A választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény – az 1958-as New York-i Egyezményhez és az 1985. évi UNCITRAL Mintatörvényhez hasonlóan – nem definiálja a közrendet. A törvény 55. §-ának (2) bekezdése szerint a választottbírói ítélet érvénytelenítése arra hivatkozással is kérhető – az (1) bekezdésben taxatívén felsorolt okokon kívül –, hogy [...] „b) az ítélet a magyar közrendbe ütközik”.

A magyar bíróságok tehát csaknem teljesen szabad kezet kaptak a közrend új magyar fogalmának kialakításában. Ennek ellenére azonban – egészen a közelmúltig – a választottbíráskodásról szóló törvény előtti állapothoz képest a gyakorlatban nem sok változás következett be.⁴⁸ Az állami bíróságok a szükséges elméleti háttérrel a magyar jogirodalomból merítették, amely csaknem egyöntetűen a közrend megszorító értelmezése mellett foglal állást.⁴⁹ Ezen túlmenően további tényezőként hatott még az állami bíróságok tartózkodása attól, hogy ítéletet konkrét és speciális rendelkezést tartalmazó jogszabályhely hiányában közvetlenül valamilyen általános jogelvre alapítsanak. Annyi mindenesetre megállapítható, hogy a közrendbe ütközés a közérdekét sértő valamilyen rendelkezést feltételez. Ez mindenképpen kiterjed az Alkotmányban meghatározott garanciális szabályok, illetve az alkotmányos alapjogok és kötelezettségek sérelmére. Emellett egyéb jogszabályok is e körbe tarthatnak, ha azok közvetlenül a gazdasági és társadalmi rend alapját védik. Önmagában az a tény, hogy egy külföldi vagy egy választottbírói határozat valamely hazai jogszabállyal ellentétben áll, vagy azt helytelenül alkalmazza, még nem szolgáltat elegendő alapot a határozat érvénytelenítésére. Összefoglalóan

⁴⁷ S. Franc: Art. 34. In: U. Magnus – P. Mankowski (szerk.): Brussels I Regulation. European Commentaries on Private International Law. Sellier – European Law Publishers, München 2007. 568-579. o.

⁴⁸ Kecskés L.: „Jó lovassal a nyeregben a zabolátlan ló is megfegyvelmezhető.” A közrend fogalmáról két bírói határozat alapján. In: Gál I. L. – Hornyák Sz. (szerk.): Tanulmányok Dr. Földvári József professzor 80. születésnapja tiszteletére. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2006. 137. o.

⁴⁹ Ilyen értelmű döntés már 1995-ben született (1996/159.). A Legfelsőbb Bíróság e tárgyban leggyakrabban idézett határozata (BH 1997/489.) egyike azon keveseknek, amelyekben jogirodalmi művekre történik hivatkozás. Az idézett forráshelyek: Réczei: i.m. 89. o.; Mádl F. – Vékás L.: Nemzetköz magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1992. 131-132. o.; Badó – Bóka: i.m. 91. o.

megállapíthatjuk, hogy a jogszabályba ütközés a közrendre való hivatkozásnak szükséges, azonban nem elégséges feltétele.⁵⁰

A magyar jogalkotás legújabb fejleményeire tekintettel azonban megjegyezzük, hogy ezen utóbbi megállapításunk megoldóni látszik. 2012. január 1-jei hatállyal ugyanis az agrárpiaci rendtartásról szóló 2003. évi XVI. törvény a következő 8/B. §-szal egészült ki: „(a) választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény 55. § (2) bekezdés b) pontja szerinti közrendbe ütközőnek kell tekinteni az olyan választottbíróági ítéletet, amely a maga termelte mezőgazdasági termény szolgáltatására elháríthatatlan külső ok (vis maior) miatt egészben vagy részben képtelen termelőt a hiányzó mezőgazdasági termény – teljesítés céljából való – pótlására, beszerzésére vagy helyette más szolgáltatás, illetve biztosíték nyújtására kötelezi.“ A jogszabály egészen egyértelmű módon meghatározza azokat az eseteket, hogy mikor kell közrendbe ütközőnek tekinteni egy választottbíróági ítéletet. Ezáltal az ítélet érvénytelenítését kérő félnek csupán az idézett jogszabályhelyre való hivatkozása elégséges alapot szolgáltat az ítélet közrendbe ütközésének a megállapításához.

b) Anyagi értelemben vett közrend

A nemzetközi magánjog területén anyagi jogi szempontból a közrend szabályai akkor kerülnek alkalmazásra, amikor az eljáró fórumnak – habár megtalálta az alkalmazandó jogot, azonban a további eljárási lépések megtétele előtt – meg kell vizsgálnia, hogy vajon a külföldi jog alkalmazása a saját közrendjébe ütközik-e. A magyar nemzetközi magánjogról szóló törvényerejű rendelet ez előbbi helyzetet a következőképpen szabályozza: „7. § (1) Mellőzni kell a külföldi jog alkalmazását, amennyiben az a magyar közrendbe ütköznék. (2) A külföldi jog alkalmazása nem mellőzhető egymagában azért, mert a külföldi állam társadalmi-gazdasági rendszere a magyartól eltér. (3) A mellőzött külföldi jog helyett a magyar jogot kell alkalmazni.” E szabályozás kapcsán fontosnak tartunk kiemelni két megjegyzést: (i) először is az (1) bekezdés a magyar közrendet védi a lehető legszélesebb körben, de a (2) bekezdés egy értelmezési korlátot állít fel a fórum számára, amikor úgy rendelkezik, hogy a fórum és az alkalmazandó jog szerinti állam közrendje közötti egyértelmű különbségek még nem nyújtanak elegendő alapot a külföldi jog alkalmazásának mellőzésére.

⁵⁰ Kecskés – Nemessányi: i.m. 27-28. o.

Ez az értelmezés jól illeszkedik a korábbi megállapításainkhoz is, miszerint egy külföldi határozat vagy egy alkalmazandó külföldi jog csak akkor tekinthető közrendbe ütközőnek, amennyiben olyan garanciális-jellegű szabályokat sért, amelyeket az Alkotmány vagy más jogszabály a gazdasági, társadalmi rend alapjait védő rendelkezésként határoz meg. (ii) Másodsorban a (3) bekezdés a klasszikus nemzetközi magánjogi jelenségnek, az úgynevezett „nach Hause treiben” („hazafele törekvés”) tételes jogi megjelenése. Ez a jelenség mindazon szituációra vonatkoztatható, amelyben összeütközés merül fel az alkalmazandó külföldi jog és a lex fori között, és a jogalkotó a legegyszerűbb utat választja a probléma feloldására azzal, hogy a lex forit rendeli alkalmazni a külföldi jog helyett. Ebben a tekintetben az anyagi értelemben vett közrend túlmutat az eljárási értelemben vett közrenden, mivel nemcsak hogy kinyilvánítja azt, hogy a külföldi jogot nem lehet alkalmazni, amennyiben az a magyar közrendbe ütközik (az elismerés és végrehajtás megtagadásához hasonlóan), hanem megoldást is nyújt azáltal, hogy kijelöli az alkalmazandó jogot, nevezetesen a magyar jogot, magyar fórum esetén a lex forit.⁵¹

A szerződéses kötelekre alkalmazandó jogról szóló 593/2008 EK Rendelet (Róma I)⁵² és a szerződésen kívüli kötelekre alkalmazandó jogról szóló 864/2007 EK Rendelet (Róma II)⁵³ hatálybalépése óta a magyar anyagi értelemben vett közrendi szabályok szubszidiáriussá váltak a Rendeletek tekintetében mindazokon a területeken, amelyek a hatályuk alá tartoznak. A Róma Rendeletek megváltoztatták a közrendi klauzula funkcióját és struktúráját. A törvényerejű rendelet 7. § szubszidiáriussá vált a Rendeletek úgynevezett „közrendi generálklauzulájával” szemben. Ezt a szabályt a Róma I. rendelet a 21. cikkében, a Róma II. rendelet pedig a 26. cikkében tartalmazza, azonban a két szöveg megfogalmazásában azonos: „(a)z e rendelet által meghatározott jog valamely rendelkezésének alkalmazása csak akkor tagadható meg, ha az alkalmazás nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen az

⁵¹ Burián L. et.al.: Európai és nemzetközi kollíziós magánjog. Krim Bt., Budapest 2010. 128. o., 131. o.

⁵² Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK rendelete (2008. június 17.) a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról. Hatályos: 2009. december 17. napjától, kivéve a 26. cikket, amelyet 2009. június 17. napjától kell alkalmazni.

⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács 865/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a szerződésen kívüli kötelezettségekre alkalmazandó jogról. Hatályos: 2009. január 11. napjától, kivéve a 29. cikket, amelyet 2008. július 11. napjától kell alkalmazni.

eljáró bíróság országának közrendjével (*ordre public*).” Ebből a megfogalmazásból jól kitűnik az uniós jogalkotó azon szándéka, hogy közös elméleti és jogi hátteret kíván kialakítani az EU-n belüli eljárási és anyagi értelemben vett közrend tekintetében. A „nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen” kifejezés nemcsak hogy emlékeztet a Brüsszel I. rendelet 34. cikk szerinti „nyilvánvalóan ellentétes” kifejezésre, hanem a hasonló megfogalmazásban egyértelműen a három jogforrás közötti konzisztencia megteremtésére irányuló jogalkotói szándékot fedezhetjük fel. Ezért külön hangsúlyozni kívánjuk, hogy a tagállami fórumoknak a nemzetközi magánjogi tárgyú ügyekben is figyelembe kell venniük az Európai Bíróság közrendre (eljárási értelemben vett közrendre) vonatkozó jogértelmezését annak érdekében, hogy biztosíthatassák egy olyan ítélet elismerését és végrehajtását, amelyben egy alkalmazandó külföldi tagállami jog alkalmazását a fórum mellőzte azon az alapon, hogy az nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen volt az eljáró bíróság közrendjével.⁵⁴

c) Közrend a magyar bírósági joggyakorlatban

Az eddigi elemzésből is jól kirajzolódik, hogy a magyar jogban a közrendsérelem fogalmának *conditio sine qua non*-ja a jogellenesség. Dogmává vált az, hogy közrend-sérelem csak a jogellenesség fogalmán belül, nagy súlyú jogellenességi tényállások esetén állapítható meg. Ezért különösen fontosnak tartjuk elemezni a magyar Legfelsőbb Bíróság Gfv.VI.30.450/2002 szám alatti ítéletét, amelyben látványosan áttörte az említett dogmát.⁵⁵ Ebben az ítéletében a Legfelsőbb Bíróság

⁵⁴ J. Harris: Mandatory Rules and Public Policy under Rome I Regulation. In: F. Ferrari – S. Leible (szerk.): Rome I Regulation: The Law Applicable to Contractual Obligations in Europe. Sellier-European Law Publishers, München 2009. 269-342. o.; F. Pocar: Some Remarks on the Relationship between the Rome I and Brussels I Regulations. In: F. Ferrari – S. Leible (szerk.): Rome I Regulation: The Law Applicable to Contractual Obligations in Europe. Sellier-European Law Publishers, München 2009. 343-348. o. Lásd még Raffai K.: A szerződéses kötelekre alkalmazandó jog meghatározásáról szóló Római Egyezmény és Róma I. rendelet közrendi szabályai. In: Palásti G. – Vörös I. (szerk.): Európai kollíziós kötelmi jog: A szerződésekre és a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó európai jog. Krim Bt., Budapest 2009. 92-118. o.

⁵⁵ A Legfelsőbb Bíróságnak ugyanakkor nem ez az első, választottbírósági ítélet érvénytelenítése tárgyában hozott határozata, amelyet a jogirodalom kritikával illet. Burián László a Legfelsőbb Bíróság Gf. VI. 30848/1997/8. – BH 1997.489. szám alatt közzétett határozatával kapcsolatosan fogalmazott meg bíráló megjegyzéseket. Lásd Burián: i.m. 122. o.

mint felülvizsgálati bíróság ugyanis lényegében azt mondta ki, hogy olyan választottbírósági ítéleti rendelkezés is lehet közrendet sértő, ami amúgy nem jogellenes, nem jogszabálysértő.⁵⁶

A Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság az alperes ellen választottbírósági ítélet érvénytelenítése iránt indított perében a Fővárosi Bíróság 2001. december 11-én kelt 22.G.75.451/2001/20. számú jogerős ítélete ellen a felperes részéről benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán a 2002. szeptember hó 30. napján tartott tárgyalás alapján 2002. október 7. napján ítéletet hozott Gfv.VI.30.450/2002/6. szám alatt (BH2003.127). Ebben az ítéletben a Legfelsőbb Bíróság a Fővárosi Bíróság 22.G.75.451/2001/20. számú jogerős ítéletét részben megváltoztatta, és a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Mellett Szervezett Választottbíróság 2001. április 2-án kelt VB. 99164 számú ítéletének a felperest alperes javára 290.000.000 (kettőszázkilencvenmillió) Ft perköltség megfizetésére kötelező rendelkezését érvénytelenítette, annak a közrendbe ütközése miatt. A felülvizsgálati bíróságként eljáró Legfelsőbb Bíróságnak a gondolatmenete és érvelése ítéletében a következő volt. A felperes a közrendbe ütközés tárgybeli alapjaként egyebek mellett arra hivatkozott, hogy a Választottbíróság által az alperes javára megállapított ügyvédi munkadíj abszolút összegben annyira magas, hogy nemcsak aránytalanul sújtja a peresztes felet, hanem sérti a társadalom értékítéletét is, s ekként a közrendbe ütközik. A Fővárosi Bíróság jogerős elsőfokú ítélete szerint a bíróság nem bírálhatja felül a választottbíróság által megállapított perköltséget, mint a választottbíróság érdemi döntését. A perköltség mértéke jogszabályt nem sért, s nem sértheti alapjaiban a gazdasági-társadalmi rendet sem. Ezért a választottbírósági ítélet közrendbe ütközését nem találta megállapíthatónak.

A felperes a felülvizsgálati kérelmét e körben is a bizonyítékok okszerűtlen mérlegelésére alapította. A Legfelsőbb Bíróság, mint

⁵⁶ Egy régi híres megfogalmazás szerint a közrend „[...] a very unruly horse, and when you once get astride it you never know where it will carry you” („egy zabolátlan ló, és ha felülünk rá, ki tudja, hová visz bennünket”). Richardson v. Mellish (1884) 2 Bing. 228. (1824-1834) All Er Rep. 258. Lord Denning viszont csaknem másfél évszázaddal később akként fogalmazott, hogy „With a good man in the saddle, the unruly horse can be kept in control” („Jó lovassal a nyeregben a zabolátlan ló is megfegyelmehető”). Lord Denning, Enderby Town Football Club Ltd. v. The Football Association Ltd 1971.

felülvizsgálati bíróság, e kérelem elbírálása körében abból indult ki, hogy a jogtudomány különböző szempontok szerint igyekszik meghatározni azt a társadalmi érdeket, amelynek védelmére a közrend szolgál. Az alkotmányos tételek nem merítik ki az ilyen módon védelemben részesülő társadalmi célokat. Ilyennek minősülnek az alapvető emberi jogok és az erkölcsi követelmények is.⁵⁷ A közrend lényege, hogy a fogalma alá vonható intézményeket és elveket a jog feltétlenül meg kívánja védeni, érvényre akarja juttatni.⁵⁸ A közrend – mint a jog értékítélete általában – tartalmában változó kategória, időben és térben egyaránt, mindig az adott társadalmi-gazdasági berendezkedés és politikai-erkölcsi felfogás függvénye.⁵⁹

Az idézett elméleti alapokból kiindulva a felülvizsgálati bíróság álláspontja szerint a választottbírósági ítélet közrendbe ütközése megállapításának nem szükségképpeni eleme a jogszabálysértés megvalósulása. A közrend egyik összetevője a társadalom általános értékítélete. Ezért, ha egy választottbírósági döntés a társadalom értékítéletét sérti, annak közrendbe ütközése megállapítható, mert annak hatályosulásától a társadalmat meg kell védeni.

A Legfelsőbb Bíróság rámutatott arra, hogy az adott ügyben a választottbíróság által a pervesztes felperes terhére megállapított 290 millió Ft összegű perköltség, a felülvizsgálati bíróság ismerete és a felperesnek az alperes által meg nem cáfolt állítása szerint is a magyar felek között lefolytatott perekben, Magyarországon eddig megállapított legmagasabb összegű ügyvédi munkadíj volt. Ezt az összeget a mintegy 16 hónapig tartó peres eljárásban kifejtett ügyvédi munka ellenértékeként, „tiszteletdíjként” állapította meg a Választottbíróság, 32 milliárd Ft-os pertárgy érték mellett.

A választottbírósági ítélet meghozatalának időpontjában hatályban volt a 12/1991./IX.29./IM. rendelet az ügyvédi munkadíj összegének a meghatározásánál a mérlegelés kiinduló alapjaként a pertárgy érték figyelembe vételét követelte meg. A kiindulási alapot jelentő perérték nagysága mellett a kialakult bírói gyakorlat a ténylegesen kifejtett ügyvédi tevékenység idő- és munkai igényességét, színvonalát is

⁵⁷ Lásd Jogi Lexikon. KJK-Kerszöv Jogi- és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 1999. 371. o.

⁵⁸ Mádl – Vékás: i.m. 119. o., 24. § (2) bek.

⁵⁹ Mádl – Vékás: i.m. 122. o., b) pont.

figyelembe veszi.⁶⁰ Nagy perérték mellett annak %-ában megállapított munkadíj azonban – mutatott rá a Legfelsőbb Bíróság – olyan nagy összeg lehet, amely szükségképpen nem állhat arányban a kifejthető munkavégzés mértékével.

A Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság, álláspontja szerint a bírói gyakorlat által követett, már hivatkozott eseti döntés is hangsúlyozza, hogy bár a jogszabály a megállapítható ügyvédi munkadíjra összegszerű felső határt nem állapít meg, még a kiemelkedően nagy pertárgy értékű ügyekben is tartózkodni kell a közfelfogás számára elfogadhatatlanul hatalmas összegű ügyvédi munkadíj megítélésétől. A kiemelkedően nagy perértékű ügyekben, a perérték 5%-án belül maradván sem határozható meg az ügyvédi munkadíj olyan magas abszolút összegben, hogy a feleket a bírósághoz való fordulás, illetve a jogorvoslat jogának gyakorlásában korlátozza, illetve anyagilag ellehetetlenítse a pervesztes felet, másrészt pedig sértse a társadalom értékítéletét.

A felülvizsgálati bíróság megállapította, hogy az elsőfokú bíróság az ismertetett szempontokat ítéletének meghozatalakor ténylegesen nem vette figyelembe. Ezért okszerűtlen következtetéssel jutott arra a megállapításra, hogy a választottbíróság ítélete a 290 millió Ft összegű perköltség megállapítása körében sem ütközik a magyar közrendbe.

A felülvizsgálati bíróság álláspontja szerint 32 milliárd Ft-os pertárgy érték mellett is a 290 millió Ft-ban megállapított ügyvédi munkadíj, a pernyertes alperes jogi képviselője által a 16 hónapos pertartam alatt legmagasabb szinten kifejthető munkához viszonyítva is aránytalanul magas ellenérték. Hatályban maradása a jogrend részét képező kialakult magyar bírói gyakorlatra is nemkívánatos negatív hatást gyakorol. Ebből következően a magyar közrendbe ütközik.

A fent kifejtettekre tekintettel a Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság, a Pp. 275/A. § (2) bekezdése alapján a jogerős elsőfokú ítélet jogszabálysértő részében megváltoztatta, és a Választottbíróság ítéletének a magyar közrendbe ütköző – a felperest az alperes javára 290 millió Ft perköltség megfizetésére kötelező – rendelkezését érvénytelenítette. A Vbtv. 56. §-ának (2) bekezdése értelmében – valamely érvénytelenítési ok megállapítása esetén – a rendes bíróság ítélete kizárólag a választottbírósági ítélet érvénytelenítésére

⁶⁰ Lásd: kiemelkedően nagy perértékű ügyekben az ügyvédi munkadíj meghatározásáról szóló, BH. 1996/321. szám alatt közzétett eseti döntésben foglaltakat.

szorítkozhat. Ezért a rendes bíróság a ténylegesen megállapítható perköltség összegére vonatkozóan megállapításokat nem tehet. A felülvizsgálati bíróság egyebekben a jogszabályoknak megfelelő jogerős ítéletet a Pp. 275/A. § (1) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A felperes a 32 milliárd Ft pertárgy értékű választottbírósági ítélet egészének érvénytelenítését kérte. Ehhez képest a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság csak a 290 millió Ft-os perköltséget megállapító rendelkezés érvénytelenítése körében találta alaposnak a felperes keresetét. Ez arányában a felperes részéről olyan kis mértékű pernyertességet jelentett a Fővárosi Bíróság mint elsőfokú bíróság előtti ügyben, amely nem indokolta az első fokú bíróság által megállapított perköltség csökkentését – figyelemmel arra is, hogy a felperesnek az eljárás főtárgya alapján megállapított pertárgy érték alapulvételével kellett megfizetnie az eljárási illetéket, s a főtárgy tekintetében teljes egészében pervesztes lett.⁶¹

Elviekben nem értünk egyet a Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság azon ítélet indokolási okfejtésével, miszerint a választottbírósági ítélet közrendbe ütközése megállapításának nem szükségképpeni eleme jogszabálysértés megvalósulása. Ez az álláspont ugyanis olyan jogképen alapul, melyben a belső közrend fogalma nem a jogrendszer keretei között helyezkedik el. A vonatkozó jogirodalom részletesebb vizsgálatával ellenkező álláspontra jutottunk, mint a Legfelsőbb Bíróság. Felfogásunk szerint ugyanis a belső közrend fogalma a jogrendszer fogalmi keretei között tételezhető, és így a belső közrend megsértésének szükségképpeni feltétele a jogrendszer sérelme, azaz a jogrendszer valamely jogszabályának megsértése. A közrend ugyanis a jogrendszer jellegadó értékeit magában foglaló magva.

III. A közrend megjelenése az Európai Unió Bíróságának ítéleteiben

A közrend az EU jogában nem csupán az egyébként elsődlegességet élvező uniós jogi szabályokkal szembeni nemzeti korlátozó intézkedések egyik fontos indokaként jut szerephez, hanem esetenként a más tagállamban született (polgári) bírósági ítélet elismerésének és végrehajtásának megtagadásához is vezethet. A közrend az EU jogában anyagi és eljárási jogi vonatkozásokat egyaránt magában foglaló

⁶¹ A Választottbíróság három tagú eljáró tanácsa eleget tett a Legfelsőbb Bíróság ítéleti rendelkezésének, de a következő fejezet gondolatiságának megfelelő tartalmú levélben tájékoztatta a Legfelsőbb Bíróságot, hogy nem ért egyet elviekben az ítéletében foglaltakban.

intézmény, éppúgy, mint a nemzeti jogrendszerekben. Az uniós jogban mégis többfunkciójú a közrend intézménye. Gyakrabban a tagállamok nemzeti jogát preferálja, esetenként azonban ezt teszi az uniós joggal is. A közrend az uniós jognak a tagállami jogrendszerekkel szembeni elsődlegességének intézményi tengelye mellett, ahhoz kapcsolódóan folytonos mozgásban van. A különböző közrendvédelmi technikák „liftszerű” mozgást végeznek az uniós jogi szint és a tagállami jogi szint között. Ennek során hol a tagállamok nemzeti jogrendszereinek bizonyos elemeit emeli fel és teszi relevánssá az uniós jog szintjén, hol pedig az uniós jog közvetlen hatályát, közvetlen alkalmazhatóságát és elsődlegességét hangsúlyozva, az EU jog bizonyos fontos elemeinek a tagállamok nemzeti jogrendszereibe való beépülését erősíti és teszi hangsúlyosabbá.

1. Eco Swiss ítélet

A közrenddel kapcsolatos kérdések jelennek meg az Európai Bíróságnak az ECO Swiss ügyben 1999-ben hozott ítéletében.⁶² Az ECO Swiss ügyben a holland Legfelsőbb Bíróság (Hoge Raad der Nederlanden) a post-Amszterdami Szerződés 234. cikke alapján előzetes határozathozatal iránti kérelmet intézett az Európai Bírósághoz, amelyben arra kereste a választ, hogy vajon egy tagállami bíróság köteles-e helyt adni egy olyan választottbírói ítélet elismerésének és végrehajtásának megtagadására irányuló kérelemnek, amely sérti a post-Amszterdami szerződés 81. cikkét. Az Európai Bíróság az ügyben úgy határozott, hogy a választottbírói ítéletet érvényteleníteni kell, amennyiben a tagállami bíróság eljárási szabályai szerint helye van a közrend nemzeti szabályainak megsértésén alapuló érvénytelenítésnek. A Bíróság döntése megállapította, hogy a 81. cikkre uniós közrendi szabályként kell tekinteni. Egy olyan választottbírói ítélet, amely megsérti a 81. cikket, ugyanolyan következményekkel kell, hogy járjon (elismerés és végrehajtás megtagadása), mint egy olyan választottbírói ítélet, amely a tagállami bíróság egyéb közrendi szabályát sérti.

Az Európai Bíróság az ECO Swiss ítéletben elősegítette az elsődleges uniós jog érvényesülését a következők által:

⁶² Case C-126/97 Eco Swiss China Time Ltd. v. Benetton International NV [1999] ECR 3055

„[a]mennyiben egy nemzeti bíróságnak a belső eljárási szabályok szerint helyt kell adnia egy választottbírósági ítélet megsemmisítése iránti kérelemnek, amelyet a közrendre vonatkozó nemzeti szabályok megszegésére alapoztak, akkor a nemzeti bíróságnak abban az esetben is helyt kell adnia egy ilyen kérelemnek, ha az a Szerződés 85. cikkében (jelenleg EK 81. cikk) elrendelt tilalom megszegésén alapul. Ugyanis egyrészt ez a cikk egy olyan alapvető rendelkezést tartalmaz, amely elengedhetetlen a Közösségre bízott feladatok megvalósításához és különösen a közös piac működéséhez, másrészt pedig a közösségi jog megköveteli, hogy a fenti cikk által elrendelt tilalom értelmezésére irányuló kérdéseket megvizsgálhassák a nemzeti bíróságok, amikor arra kérik fel őket, hogy döntsenek egy választottbírósági ítélet érvényességéről, és hogy e kérdések adott esetben előzetes döntéshozatalra utalás tárgyát képezhessék a Bíróság előtt.”⁶³

A Szerződés 85. cikkét (a post-Amsterdami Szerződés 81. cikkét) úgy lehet tekinteni, mint egy közrendre vonatkozó rendelkezést a külföldi választottbírósági határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 1958-as New York-i Egyezmény értelmében.⁶⁴

A nemzeti bíróságnak, amely elé egy választottbírósági ítélet megsemmisítésére irányuló kérelmet nyújtottak be, helyt kell adnia egy ilyen kérelemnek abban az esetben, ha úgy ítéli meg, hogy ez az ítélet ténylegesen ellentétes a Szerződés 85. cikkével, amennyiben a belső eljárási szabályai értelmében helyt kell adnia egy olyan megsemmisítési kérelemnek, amelyet a közrendre vonatkozó nemzeti szabályok figyelmen kívül hagyására alapoztak.⁶⁵

Az ECO Swiss ügy lehetőséget adott a választottbíróknak arra, hogy figyelembe vegyék a versenyjoggal kapcsolatban felmerült uniós jogi kérdéseket annak érdekében, hogy elkerüljék a választottbírósági ítélet közrendbe ütközését, valamint az ítélet elismerésének és végrehajtásának elutasítását. Ezt az elvet támogatja a választottbírók azon általános kötelezettsége is, hogy érvényes és végrehajtható ítéleteket hozzanak. Azonban, szigorúan véve, az Európai Bíróság ECO Swiss ügyben hozott döntése csak a 81. cikkre vonatkozik, és csak helyreállította ezen cikknek a közrend megszegésével okozott megsértését. Ez ugyanakkor azt is jelenti, hogy nem világos, vajon a Szerződés más versenyjogi szabályának, vagy éppen a vonatkozó

⁶³ Uo. para. 37

⁶⁴ Uo. para. 39

⁶⁵ Uo. para. 41

másodlagos uniós jognak a megszegése egyben közrendsérelmet is jelent-e. Tudományos vita tárgya annak a kérdésnek a megválaszolása is, hogy vajon egy választottbíróknak van-e elsődleges kötelezettsége arra vonatkozóan, hogy alkalmazza a versenyjogi szabályokat még akkor is, amikor azokat a felek az eljárás során nem hozták fel, és a szerződésre vonatkozó anyagi jog sem tartalmazza azokat. Az általánosan elfogadott tudományos álláspont az, hogy igen is elsődleges kötelezettség, legalább is egy olyan választottbíró számára, aki egy uniós tagállamban tevékenykedik. Azonban még a választottbírók ilyen egyértelmű kötelezettségének elméletét kritizálók is egyetértenek abban, hogy a választottbíróknak a gyakorlatban kötelezettségük van arra (egy de facto kötelezettség), hogy alkalmazzák a versenyjogi szabályokat. Ez az egyértelmű következtetés – legalább is az EU-n belüli szélhellyel rendelkező választottbírók tekintetében – amit levonhatunk az Európai Bíróságnak az ECO Swiss China Time Ltd v. Benetton International NV ügyben hozott döntéséből.

A Bíróság az ECO Swiss ügyben kifejezetten fenntartotta a tagállamok eljárásjogi autonómiáját a választottbírói ítéletek közrendi okokból történő felülvizsgálatára vonatkozóan. Ennek eredményeként a tagállami bíróságoktól csak akkor lehet követelni egy választottbírói ítéletnek a versenyjoggal való összeegyeztethetőségének a vizsgálatát, amennyiben a nemzeti eljárási jogok lehetővé teszik egy választottbírói ítélet közrendi alapon történő felülvizsgálatát. A felülvizsgálat terjedelme szintén a tagállam eljárási jogától függ. A Bíróság által az ítéletben kiemelt egyetlen figyelmeztetés csak az volt, hogy ezen eljárási szabályok viszont nem tehetik túlzottan nehézé, vagy éppen lehetetlenné az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását.

2. Krombach ítélet

Az Európai Bíróság által 2000-ben hozott Krombach ítélet⁶⁶ központi és különösen jelentős szerepet játszik az Európai Bíróság közrenddel kapcsolatos ítéleteinek a körében. A Bíróság ebben az ítéletben kinyilvánította a közrenddel kapcsolatos elméleti érdeklődését. Későbbi ítéleteiben is rendszeresen hivatkozott a Krombach ügyre. Az Európai Bíróságnak ezen későbbi ügyekbeni érveléseinek kiindulópontjai és a Krombach ügyben kifejtettek alapvonalai tekintetében gyakran lehet párhuzamokat találni. A Bíróság ezen ítéletében hangsúlyozta, hogy

⁶⁶ Case C-7/98 Dieter Krombach v. André Bamberski [2000] ECR 1935

feladatának tekinti a tagállamok nemzeti jogaiban élő közrendfogalom határainak a felülvizsgálatát.

A szerződő államok saját nemzeti szempontjaiknak megfelelően határozhatják meg saját közrendi követelményeiket, e fogalom korlátainak kijelölése azonban már az Egyezmény (A polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról és az ítéletek végrehajtásáról szóló 1968. évi Brüsszeli Egyezmény 27. cikkének 1. pontja) értelmezésével kapcsolatos kérdésnek minősül. Így, bár nem az Európai Bíróságra tartozik az, hogy meghatározza egy szerződő állam közrendjének tartalmát, az már az ő feladata, hogy ellenőrizze azokat a korlátokat, amelyek között lehetősége van egy szerződő állam bíróságának arra, hogy e fogalom alkalmazásával ne ismerjen el egy másik szerződő állam bíróságától származó határozatot. A megkeresett állam közrendje nem akadályozhatja meg egy másik szerződő államban hozott bírósági határozat elismerését vagy végrehajtását pusztán azon az alapon, hogy a „származási állam” bírósága nem tartotta tiszteletben az Egyezmény joghatóságra vonatkozó szabályait.⁶⁷

3. Maxicar ítélet

Az Európai Bíróság a 2000-ben hozott Maxicar ítéletében⁶⁸ vizsgálta a közrend intézményét gazdasági összefüggések tekintetében. Az Európai Bíróság hangsúlyozta, hogy míg az egyezményben részes államok a Brüsszeli Egyezmény 27. cikkének 1. pontja értelmében lényegében szabadon állapíthatják meg, hogy saját felfogásukban mik a közrend követelményei, addig annak korlátai az Egyezmény értelmezése alá tartoznak. Következésképpen, habár nem az Európai Bíróság feladata, hogy meghatározza egy szerződő állam közrendjének a tartalmát, azonban ennek ellenére szükséges, hogy felülvizsgálja azokat a korlátokat, amiken belül egy szerződő állam bírósága a közrend intézményére hivatkozva még megtagadhatja egy másik szerződő államból származó ítélet elismerését és végrehajtását. A Brüsszeli Egyezmény 27. cikkének 1. pontjában szabályozott közrendi klauzulára hivatkozással csak olyan esetekben lehet élni, ahol egy másik szerződő államban hozott ítélet elismerése és végrehajtása olyan elfogadhatatlan mértékben lenne ellentétes a végrehajtással érintett állam jogrendjével, aminek következtében már alapvető jogelvek sérülnének. A külföldi

⁶⁷ Uo. paras. 22, 23, 32

⁶⁸ Case C-38/98 Régie nationale des usines Renault SA v. Maxicar SpA and Orazio Formento [2000] ECR 2973

ítélet lényegét érintő bármilyen felülvizsgálat tilalma érdekében a jogsértésnek a végrehajtással érintett állam jogrendje által lényegesnek tekintett jogszabály, vagy az ezen jogrend által alapvetőnek tekintett jog nyilvánvaló megsértését kell eredményeznie.⁶⁹

Maxicar és Mr. Formento azt kérték az Európai Bíróságtól, hogy határozza meg a közrend koncepcióját gazdasági ügyekben. Különösen azt akarták bebizonyítani, hogy egyrészt az EU jog – különös tekintettel az áruk szabad mozgására és a verseny szabadságára – alátámasztja az olasz jog által – a francia jortól eltérően – követett felfogást, amely nem ismeri el az autóalkatrészek tekintetében a szellemi tulajdonjog létét, másrészt pedig deklarálni kívánták, hogy ez a megközelítés közrendi alapelv a gazdasági ügyekben. A francia és a holland kormány, valamint a Bizottság a közrendi felfogás szűk értelmezése mellett érvelt, amelynek alkalmazására csak kivételes körülmények között kerülhet sor, mindezt tette azt követően, hogy jelezte, az előzetes határozathozatalra vonatkozó kérdés tekintetében az Európai Bíróságnak egyáltalán van-e, és ha van, akkor milyen mértékben van hatásköre dönten az állam közrendi felfogásáról, amelyben az elismerést az Egyezmény 27. cikkének 1. pontja szerint kéri. Ezen érvelést továbbvive utaltak még arra, hogy az uniós jog szabályai kapcsán felmerült állítólagos értelmezési hiba önmagában még nem elégséges, hogy igazolja a közrendi klauzulára hivatkozást.⁷⁰

Azon állam bírósága, amelyben a végrehajtást kéri – anélkül, hogy a Brüsszeli Egyezmény célját alá ne ásná – nem utasíthatja vissza egy másik szerződő államból származó határozat elismerését csupán azon az alapon, hogy a határozatban a nemzeti vagy az uniós jogot hibásan alkalmazták. Ezen túlmenően azonban szükséges azt is figyelembe venni, hogy bizonyos esetekben a szerződő államok jogorvoslati rendszere, az EGK Szerződés 177. cikke által lehetővé tett előzetes határozathozatali eljárással együtt elégséges garanciát nyújt-e az egyéneknek.⁷¹

Az Európai Bíróság a Maxicar ítéletben akként határozott, hogy a Brüsszeli Egyezmény 27. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy nem lehet közrendbe ütközőnek tekinteni egy szerződő állam választottbíróságának azon ítéletét, amely elismeri a gépjármű karosszéria részelemin fennálló szellemi tulajdonjogot, és amely a jog

⁶⁹ Uo. paras. 27, 28, 30

⁷⁰ Uo. paras. 24, 25

⁷¹ Uo. para. 33

jogosultja számára lehetővé teszi, hogy másik szerződő államban honos harmadik feleket eltiltsa a karosszéria elemek szerinti szerződő államban ezen elemek gyártásától, értékesítésétől, szállításától, importjától vagy exportjától.⁷²

Az ügyben a megkeresett állam bírósága előtt azért merült fel a külföldi ítélet közrendbe ütközésének a kérdése, mert az olasz fórum úgy ítélte meg, hogy a „származási állam” bírósága esetleg hibázott bizonyos uniós jogi rendelkezések alkalmazása során. Az alapügyben eljáró bíróságnak aggályai voltak, hogy összeegyeztethető-e az áruk szabad mozgására és a verseny szabadságára vonatkozó közösségi szabályokkal az, hogy a „származási állam” bírósága elismeri a karosszéria részelemein fennálló szellemi tulajdonjogot, amely jogosultja számára lehetővé teszi, hogy más tagállamban honos piaci résztvevők számára megtiltsa a karosszéria elemek gyártását és forgalmazását, szállítását, behozatalát, kivitelét a szerződő államban.⁷³

A közrendi klauzula alkalmazásának a feltételei nem változnak azáltal, hogy az ítéletben szereplő esetleges jogi hiba az uniós jogra vonatkozik. A tagállami bíróság feladata, hogy a nemzeti valamint a közösségi jogrendszer által biztosított jogokat azonos módon hatékony védelemben részesítse. Miután az alapeljárásban szereplőhöz hasonló jellegű jogi hiba nem jelenti a megkeresett állam jogrendszerében alapvető jelentőségű jogi előírás nyilvánvaló megsértését, ezért a tagállami bíróság kérdésére azt a választ adta, hogy az, hogy a „származási állam” bírósága által hozott döntés elismeri a karosszéria részelemein fennálló szellemi tulajdonjogot, amely jogosultja számára lehetővé teszi, hogy más tagállamban honos piaci résztvevők számára megtiltsa a karosszéria elemek gyártását és forgalmazását, a Brüsszeli Egyezmény 27. cikkének (1) bekezdése értelmében nem ütközik közrendbe.⁷⁴

4. Gambazzi ítélet

Az Európai Bíróság 2009-ben a Gambazzi ítéletben⁷⁵ vizsgálta egyes angolszász eljárásjogi intézményeket (mint a freezing order, disclosure order, unless order, default judgment) a közrend koncepció

⁷² Uo. paras. 27, 28

⁷³ Uo. para. 31

⁷⁴ Uo. paras. 32, 34

⁷⁵ ECJ, Case C-394/07 Marco Gambazzi v. DaimlerChrysler Canada Inc., CIBC Mellon Trust Company [2009] ECR 2563

követelményeire tekintettel. Különösen fontos az ügygel kapcsolatban megjegyezni, hogy a közrendi problémák a Brüsszeli Egyezmény és a Lugánói Egyezmény párhuzamos alkalmazása során merültek fel. Erre azért kerülhetett sor, mert az alapügy alperese (Mr. Gambazzi) svájci állampolgárságú svájci lakhellyel rendelkező személy volt, akivel szemben a High Court of Justice (England and Wales) által hozott ítéletet egy scájci és egy olasz bíróság előtt majdnem egy időben kérték elismerni és végrehajtani.

A Daimler Chrysler Canada Inc. (a továbbiakban: Daimler Chrysler) és a CIBC Mellon Trust Company (a továbbiakban: CIBC) kérelmére az angol bíróság 1996 júliusában ideiglenes intézkedésként felfüggesztette Marco Gambazzi (svájci állampolgár) rendelkezési jogát vagyona felett (freezing order). E freezing order egy jövőbeli ítélet végrehajtásának biztosítása érdekében megtiltotta számára, hogy vagyona felett rendelkezzen. 1997 februárjában a High Court of Justice (England&Wales), Chancery Division a Daimler Chrysler és a CIBC kérelmére új változatban bocsátotta ki a freezing ordert, kiegészítve több olyan rendelkezéssel, amelyek kötelezték Mr. Gambazzit, hogy hozzon nyilvánosságra vagyonával kapcsolatban bizonyos információkat, valamint hogy szolgáltatson ki bizonyos dokumentumokat, amelyek az alapeljárással is kapcsolatosak voltak (disclosure order). Mr. Gambazzi nem, vagy legalábbis nem teljes mértékben tett eleget a disclosure orderekben foglaltaknak. Ezért az angol bíróság a Daimler Chrysler és a CIBC kérelmére kibocsátott egy további intézkedést (unless order). Ez utóbbi tudatta Mr. Gambazzival, hogy amennyiben meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a kért információk közlésére vonatkozó kötelezettségének, úgy az alapeljárásban a továbbiakban védekezését nem veszik figyelembe, és az eljárásban sem vehet részt. A freezing order, a disclosure order és az unless order ellen Mr. Gambazzi különböző jogorvoslatokkal élt, sikertelenül. Mr. Gambazzi az újabb unless ordert követően sem tett a megszabott határidőben teljes mértékben eleget a kötelezésnek. Az angol bíróság ezt contempt of Courtnak (bíróság megsértése) minősítette, és – amint azt az unless orderben is jelezte – kizárta őt az eljárásból (debarment). Az alapeljárásban ezt követően Mr. Gambazzit távolmaradó alperesként kezelték. A High Court of Justice az 1998. december 10-én hozott mulasztási ítéletben (default judgment) kötelezte Mr. Gambazzit, hogy a kereseti kérelmek alapján kártérítés címén fizessen meg a Daimler

Chrysler és a CIBC részére közel 170 millió és 71,6 millió CAD-t, valamint további közel 130 millió USD-t.⁷⁶

Ezen ítéletet végrehajtását kérte a Daimler Chrysler és a CIBC Olaszországban. A Corte d'appello di Milano (milánói bíróság) 2004 decemberében végzéssel végrehajthatónak nyilvánította a Mr. Gambazzit fizetés teljesítésére kötelező angol ítéletet és végzést. Mr. Gambazzi e végzés ellen kifogást nyújtott be, amelyben amellet érvelt, hogy a High Court határozatai Olaszországban nem ismerhetők el, mivel a Brüsszeli Egyezmény 27. cikkének 1. pontja értelmében a közrendbe ütköznek, ugyanis azokat a védelemhez való jog és a kontradiktórius eljárás elvének megsértésével fogadták el. Az e kifogást elbíró milánói bíróság 2007. június 27-ei végzésével felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából kérdést terjesztett az Európai Bíróság elé, amelyben lényegében arra kereste a választ, hogy a megkeresett állam bírósága a közrendre hivatkozással megtagadhatja-e egy polgári jogi ítélet elismerését, amelyet azt követően hoztak, hogy az alperest bírósági kötelezés nem teljesítése miatt kizárták az eljárásból, és így akadályoztatva volt a védelemhez való joga gyakorlásában.

Ebben az összefüggésben az alapeljárás felei a svájci szövetségi bíróság 2004. november 9-én hozott, 4P082/2004. számú ítéletére hivatkoztak. Ezen ítéletében az említett bíróság elutasította a CIBC és a Daimler Chrysler által a Tribunale d'appello del cantone Ticino (Tessin kanton fellebbviteli bírósága, Svájc) azon határozata ellen benyújtott fellebbezését, amelyben a svájci fellebbviteli bíróság a Luganói Egyezmény 27. cikkének 1. pontjába ütközés miatt megtagadta a High Court határozatainak Svájcban történő elismerését és M. Gambazzival szembeni végrehajtását. A svájci szövetségi bíróság úgy ítélte meg, hogy M. Gambazzi kizárása a High Court előtti eljárásból nem ütközött a svájci közrendbe, azonban más körülmények, amelyekre a kérdést előterjesztő bíróság nem hivatkozott a jelen eljárásban, igazolták a közrendre vonatkozó záradék alkalmazását.⁷⁷

Az Európai Közösségekhez tartozó, és a Luganói Egyezményt aláíró államok kormányainak képviselői által tett nyilatkozatnak megfelelően helyénvaló, hogy az Európai Közösségek Bírósága megfelelően figyelembe vegye a szövetségi bíróság ezen ítéletében megfogalmazott elveket, és a Luganói Egyezmény egységes értelmezéséről szóló 2. jegyzőkönyv 1. cikke alapján a kérdést előterjesztő bíróság is köteles

⁷⁶ Uo. paras. 1-19

⁷⁷ Uo. para. 35

figyelembe venni ezeket. E tekintetben rá kell mutatni, hogy a szövetségi bíróság a közrendre vonatkozó záradék konkretizálásához a tisztességes eljárásról való jogra és a meghallgatáshoz való jogra hivatkozik, amely elvekre a Bíróság maga is utalt a korábban hivatkozott Krombach-ítéletben. Ami a svájci közrendbe ütközés szövetségi bíróság általi, a jelen esetben végzett konkrét értékelését illeti, pontosítani kell, hogy az hivatalosan nem köti a kérdést előterjesztő bíróságot. Annál is inkább így van ez, mivel a jelen esetben ez utóbbi bíróságnak értékelését az olasz közrend fényében kell elvégeznie. Annak érdekében, hogy jogértelmezési feladatának eleget tegyen, a Bíróságnak pontosítani kell azokat az elveket, amelyeket a kérdést előterjesztő bíróság által az értékelés során figyelembe veendő általános szempontok meghatározásakor állapított meg. E célból jelezni kell, hogy a határozatot meghozó állam által hozott kizáró intézkedés a megkeresett állam közrendjével való összhangjának kérdését az eljárás egészére tekintettel és az összes körülmény figyelembevételével kell értékelni.⁷⁸

Az Európai Bíróság az előzetes határozathozatalra bocsátott kérdésre, a Brüsszeli Egyezmény 27. cikk 1. pontjának értelmezésével, ítéletében a következő választ adta:

„az e cikkben szereplő közrendi záradéokra tekintettel a megkeresett állam bírósága figyelembe veheti azt a tényt, hogy a határozatot meghozó állam bírósága az alperes meghallgatása nélkül határozott a felperes kérelmeiről, mert az eljárásban szabályszerűen félként részt vevő alperest az eljárásból végzéssel kizárták amiatt, hogy nem tett eleget az ugyanazon eljárás keretében korábban hozott végzésben számára előírt kötelezettségeknek, ha a bíróság számára az eljárás általános értékelésének végeztével, az összes körülményre tekintettel úgy tűnik, hogy az eljárásból való kizárás a meghallgatáshoz való jog nyilvánvaló és aránytalan megsértése volt”.⁷⁹

⁷⁸ Uo. paras. 36, 37, 38, 39, 40

⁷⁹ Lásd még Kecskés L. – Kovács K.: Test of certain common law procedural law instruments in the practice of European Court of Justice. In: Drinóczi T. – Takács T. (szerk.): Cross-border and EU legal issues: Hungary-Croatia. Faculty of Law in Osijek – Faculty of Law in Pécs, Osijek – Pécs 2011. 291-297. o.

IV. A közrend alkalmazásában rejlő aktuális kihívások: a magyar valóság és a horvát közeli jövő kilátásai

Az elmúlt évtizedben a nemzetközi magánjog tudományterületén jelentkező legnagyobb viták kapcsolatban álltak a közrenddel – pontosabban az „európai közrenddel”.⁸⁰ Több közrendi téma is tudományos vita tárgyává vált, de mindegyikük ugyanarra a következő kérdésre kereste a választ: mi is tulajdonképpen az európai közrend tartalma, mi különbözteti meg a nemzeti közrendektől, egyáltalán milyen értékekről beszélhetünk ezzel kapcsolatban? Az „európai közrend” koncepciója magában foglalja az Emberi Jogok Európai Egyezményében és az EU jogban gyökerező értékeket, „[(m)agában foglalja] a 'két Európa' értékeinek fokozatos összeolvadását, azaz az emberi jogok letéteményét és a gazdasági érdekek unióját”.⁸¹

A közrendi klauzula a jogi örökség részeként a nemzetközi magánjoghoz és eljárási joghoz szervesen kapcsolódik.⁸² Ez a megközelítés a nemzetközi magánjog és az EU jog alapvető elvei közötti kapcsolat lényegi kérdésére irányítja rá a figyelmet.⁸³ Valójában az emberi jogok védelmének globális és regionális fejlődése jelentős változásokhoz vezetett számos jogi tárgykörben. Az Európai Unió Alapvető Jogok Chartájának a Lisszaboni Szerződés⁸⁴ kötelező részeként való elismerése különös kihívás elé állította az EU politikáit az emberi jogok rendszerszintű és hatékony védelmének a tekintetében. A négy alapszabadságon alapuló gazdasági integráció előmozdítja ezen alapszabadságokat, mialatt egyidejűleg támogatja is azokat az ötödik alapszabadsággal, az úgynevezett határozatok szabad mozgásával! Ezen

⁸⁰ L. Fumagali: EC Private International Law and the Public Policy Exception – Modern Features of a Traditional Concept. Yearbook of Private international law 2004. Vol. VI. 171. o.; M. Fallon: L'exception d'ordre public face a l'exception de reconnaissance mutuelle. In G. Venturini – S. Bariatti (szerk.): Liber Fausto Pocar. Giuffrè Editore, Milano 2009. 331-341. o.

⁸¹ H. M. Watt: Evidence of an Emergent European Legal Culture: Public Policy Requirements of Procedural Fairness under the Brussels and Lugano Conventions. 36 Texas International Law Journal 2001. 539. o.

⁸² A források tekintetében lásd S. Bariatti: Cases and Materials on EU Private International Law – Studies in Private International law. Hart Publishing, Oxford 2011. 214-227. o.

⁸³ Fallon: i.m. 331. o.

⁸⁴ Az Európai Unióról szóló Szerződést módosító Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés, aláírásra került Lisszabonban 2007. december 13-án [OJ C306/07]. Hatályos 2009. december 1-jétől.

kéttípusú alapszabadság előmozdítása alapvetően összeegyeztethető, de fenn áll az összeütközésük veszélye. Ezért égető kérdésként jelentkezik az, hogy miként lehet harmonizálni a minden civilizált ország közrendjébe foglalt alapvető elveket az Európai Unió alapvető értékeivel.⁸⁵ Ez a probléma jól tetten érhető egy európai nemzetközi családjogi konkrét tényállásokban. Kérdéses a közrend védelmének a növekvő nemzetközi családjog keretében való elhelyezkedése.⁸⁶ A nemzeti anyagi jogi szabályok eltérései különös jelentőséggel bírnak ezen a területen, valamint a szóban forgó nemzetközi magánjogi szabályok univerzális alkalmazást igényelnek⁸⁷ – ez közelebbről nézve azt jelenti, hogy amennyiben egy kollíziós norma egy harmadik állam jogára utal, akkor ez utóbbit kell alkalmazni. Amíg ugyanis az anyagi jogokat nem harmonizálják az EU jog keretein belül, addig nincs az európai családjognak egy olyan rendszere, amely kiindulópontként szolgálhatna egy külföldi jog elfogadhatóságának a megítélésakor. A továbbiakban a családjogi jogesetekben szereplő közrendi klauzula alkalmazásának és elfogadhatóságának alkalmazási körére tekintettel teszünk megoldási javaslatokat.⁸⁸ A nemzeti közrend védelmének a területén azok az anyagi családjogi jogrendszerek hangsúlyozzák a

⁸⁵ Škerl: i.m. 497. o.

⁸⁶ M. Župan: European judicial cooperation in cross border family matters. In: Drinóczi T. –Takács T. (szerk.): Cross-border and EU legal issues: Hungary – Croatia. Faculty of Law in Osijek – Faculty of Law in Pécs, Osijek – Pécs 2011. 621. o., 630-647. o., de Boer: i.m.; S. P. Peruzzetto: The Exception of Public Policy in Family Law within the European Legal System. In: J. Meeusen et al. (szerk.): International Family Law for the European Union. Intersentia, Antwerpen 2007. 279-301. o.

⁸⁷ Jelenleg a tartási kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló Hágai Jegyzőkönyvvel összhangban kell alkalmazni a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről szóló 4/2009/EK Tanácsi Rendelet (2008. december 18.) 15. cikke, valamint a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról szóló 1259/2010 Tanácsi Rendelet (2010. december 20.) [OJ L 343/10] szerint.

⁸⁸ M. Harding: The Harmonisation of Private International Law in Europe: taking the character out of family law? Journal of Private International Law Vol. 1. sz. 2011. 203-229. o., 206. o., 215. o.; H. J. Sonnenberger: Wandlungen und Perspektiven des familienrechtlichen ordre public. In: R. Freitag et al. (szerk.): Internationales Familienrecht für das 21. Jahrhundert. Sellier, München 2006. 29-53. o.

közrendi klauzula alkalmazásának a szükségességét, amelyek a következő okok valamelyike miatt elfogadhatatlanok: a) az iszlám családjog által el nem ismert férfiak és nők közötti egyenlőség⁸⁹ – többnejűség, feleségelbocsátás, gyermekházasságok;⁹⁰ b) az azonos neműek házasságából származó jogok és kötelezettségek.⁹¹ E tekintetben a nemzeti és uniós értékek között továbbra is eltérés figyelhető meg: ugyanis egyfelől míg tolerálható az, hogy a nemzeti bíróságok nem hajlandók tudomásul venni az azonos neműek házasságát, addig az már nem, hogy ugyanezen bíróságok megsértenek egy alapvető uniós értéket – az emberek szabad mozgását.⁹² Mindenképpen jelzésértékű, hogy a nemzetközi családjog területén az anyagi jogra történő hivatkozás eredményeként – funkcionális hivatkozás útján – kerülnek alkalmazásra az azonnali alkalmazás gyakorta használt szabályai, valamint a kollíziós szabályok által biztosított védelem.⁹³ Ezen módszerek alkalmazása helyettesíti a közrendi klauzulára való hivatkozást.⁹⁴ Mindent együttvéve kijelenthetjük, hogy a jelenlegi helyzet mindenképpen szükségessé tesz egyfajta kompromisszumot az értékesnek tartott kulturális különbségek, valamint az emberi jogok védelmének követelményei között.⁹⁵

A következőkben az exequatur eljárás megtagadásának a közrendi klauzula új felfogásához vezető kérdéskörét vizsgáljuk meg. A külföldi határozatok elismerésének és végrehajtásának az elősegítését célul kitűző közrendi klauzula alkalmazása tekintetében különbséget tehetünk

⁸⁹ Az EJEE 7. számú Jegyzőkönyve 5. cikke által védve.

⁹⁰ C. G. Beilfuss: Islamic family law in the European Union. In: J. Meeusen et al. (szerk.): International Family Law for the European Union. Intersentia, Antwerpen 2007. 425-438. o., 431-434. o.

⁹¹ M. Župan.; Registered partnership in the EU. In: N. Bodiřoga (szerk.): Invisible minorities in law. Megjelenés alatt, 2012.

⁹² Peruzzetto: i.m. 286. o.

⁹³ A faktikus és a funkcionális megközelítés közötti különbség kapcsán lásd: M. Župan: Pravo najbliže veze u hrvatskom i europskom međunarodnom privatnom ugovornom pravu. Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2006. 18. o.

⁹⁴ De Boer: i.m. 300-302. o.

⁹⁵ Lásd az Institut de droit international Szándéknyilatkozata: „[d]ifférences culturelles et ordre public en droit international privé de la famille”, http://www.idi-ii.org/idiE/resolutionsE/2005_kra_02_en.pdf; „Máltai Nyilatkozat”, elfogadta a Határon átnyúló családjogi ügyekre vonatkozó Harmadik Máltai Igazságszolgáltatási Konferencia. A Konferenciát a Nemzetközi Magánjogi Hágai Konferenciával együttműködésben Málta Kormánya szervezte 2009. március 26-án, http://www.hcch.net/upload/maltadecl09_e.pdf.

az úgynevezett „első generációs” szabályok – mint a Brüsszel I. rendelet, amely csak megszorítóan engedi alkalmazni a közrendi klauzulát (teszi ezt azért, hogy az 1968-as Brüsszeli Egyezménytől eltérően bevezeti a „nyilvánvalóan ellenkezik” kitélt) – , valamint az úgynevezett „második generációs”⁹⁶ szabályok között, amelyek egyránt eltörlik mind az exequatur eljárást, mind a közrendi kontrollt. A legtöbb vita a Brüsszel I. rendelet módosítására vonatkozó javaslat kapcsán merült fel. Az exequatur eljárást eltörlő korábbi modellek eredményeként a rendeletalkotók és a jogtudósok nem képviselnek egységes álláspontot a következő kérdés megválaszolásában: hogyan érhető el a határozatok szabad mozgása az exequatur eljárás eltörlése által, amikor továbbra is fennmarad a más tagállamokból származó döntések ellenőrzésére vonatkozó bizonyos mechanizmus?⁹⁷ Az exequatur eljárás kiiktatása a jogtudósok körében jelentős mértékben vitatott,⁹⁸ különösen amióta ezt a jelenséget kísérő egyes rendeletek jelentős terhet rónak a nemzeti végrehajtási jogra, amely jelenleg az uniós jogegységesítés hatókörén túl „lebeg”!⁹⁹ A Brüsszel I. rendelet

⁹⁶ A szóhasználatot bevezette: S. Pabst: In T. Rauscher (Hrsg.): *Europäisches Zivilprozess- und Kollisionsrecht EuZPR/EuIPR*. Sellier, München 2010. 46. lábjegyzet.

⁹⁷ P. Beaumont – E. Johnston: Can exequatur be abolished in Brussels I whilst retaining a public policy defence? *Journal of Private International Law* 2010. 2. sz. 249-279. o.; P. F. Schlosser: The Abolition of Exequatur Proceedings – Including Public Policy Review. Heft 2. *IPRax* 2010. 101-104. o.

⁹⁸ M. Dieter: Recognition and Enforcement of Foreign Judgement. In J. Basedow et al. (eds.): *Japanese and European Private International Law in Comparative Perspective*. Mohr Siebeck, Hamburg 2007. 377-402. o., 388. o.

⁹⁹ M. Župan: Ukidanje egzekvatur e europskom pravu: nekoliko odabranih pitanja. *17 Pravo i porezi* 2008. 65-74. o. További nehézséget jelent a tartásról szóló Rendelet exequatur eljárás eltörlésével kapcsolatos modellje, mivel a 19. cikk rendelkezéseinek megfogalmazása észrevehetően különbözik azon uniós jogi instrumentumok szabályaitól, amelyek szintén eltörlődtek az exequatur eljárást azáltal, hogy az alperes kezébe adták annak a lehetőségét, hogy autonóm módon éljen jogorvoslattal a nemzeti bíróság határozataival szemben. A rendelet szorosan kapcsolódik a nemzeti eljárási joghoz, pusztán annak okán, hogy tárgyi hatálya és érvényesülése egyrészt potenciálisan határon átnyúló jellegű, másrészt korlátozza a közrend védelmére történő hivatkozás! Vitán felül áll, hogy az EUMSZ 81. cikkéből levezetett belső joghatóságnak nem lehetne ilyen jelentéstartalmat tulajdonítani. A további részletekkel kapcsolatban lásd E. Jayme: *Neue Wege im Internationalen Unterhaltsrecht: Parteiautonomie und Privatisierung des ordre public*. Heft 4 *IPRax* 2010. 377-378., 378. o.; B. Gisell – F. Netzer: *Vom grenzüberschreitenden zum potenziell grenzüberschreitenden Sachverhalt – Art. 19 EuUnterhVO als*

egyik fontos újításának tekinthető az, hogy lehetővé teszi egy másik tagállamból származó határozat elismerésének megtagadását azon az alapon, hogy az a tisztességes eljárás alapelveibe ütközik.¹⁰⁰ A Brüsszel I. rendelet módosítására irányuló javaslat Preambuluma megerősíti azt a tézist, hogy az Alapvető Jogokról szóló EU Charta 47. cikkéből fakadó értékek védelemben részesülnek, amely egyben azt is jelenti, hogy ez a rendelkezés utal az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Európai Egyezményének 6. cikkére is.¹⁰¹ Szükséges megjegyezni azonban, hogy ez a fajta módosítás teljes mértékben figyelmen kívül hagyja az anyagi jogi értelemben vett közrend védelmét, ami miatt viszont az ilyen jellegű módosítás igazolhatósága is kérdéses.¹⁰² Az UNALEX adatbázis és egy 2007-es tanulmány alapján¹⁰³ megállapítható, hogy a Brüsszel I. rendelet 34. cikkének (1) bekezdése szerinti közrendi klauzulára 178 bírósági döntésben hivatkoztak.¹⁰⁴ Kutatások szerint annak ellenére, hogy viszonylag gyakran hivatkoznak a közrend sérelmére, a tagállami bíróságok joggyakorlata már inkább visszafogottabb – mindösszesen csak 25 ítélet nevesített valamilyen konkrét közrendsérelmet, és ezek túlnyomó része (23 ítélet) is csak az eljárási értelemben vett közrendre hivatkozik. Az anyagi jogi értelemben vett közrend megsértésével csak két ítélet foglalkozik.¹⁰⁵ Az Európai Unió bíróságának több vonatkozó döntése is van, amely világos útmutatást ad a tagállami bíróságok számára, hogy azok miként értelmezzék és alkalmazzák a közrendi klauzulát az EU *acquis* kapcsán felmerült jogvitákban.¹⁰⁶ Az EU

Paradigmenwechsel im Europäischen Zivilverfahrensrecht. Heft 5 IPAax 2010. 403-409. o.

¹⁰⁰ A Tanács és a Parlament által hozott, a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról és a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló Rendeletre vonatkozó Módosítójavaslat, 2010. december 14., COM (2010) 748 final, 46. cikk.

¹⁰¹ Uo. recital 24.

¹⁰² G. Cuniberti – I. Rueda: Abolition of Exequatur – Addressing the Commission's Concerns. *Rabels Z Bd.* 75 2011. 313. o.

¹⁰³ B. Hess et al.: Report on the Application of the Regulation Brussels I in the Member States Study JLS/C4/2005/03. http://ec.europa.eu/civiljustice/news/docs/study_application_brussels_1_en.pdf.

¹⁰⁴ UNALEX

¹⁰⁵ S. Corneloup: The public policy exception in Brussels I practice. *The European legal forum* 2011. 1. sz. 23. o.

¹⁰⁶ A. F. Lowenfeld: Jurisdiction, Enforcement, Public Policy and res judicata: the Krombach Case. In: T. Einhorn – K. Siehr (szerk.): *Intercontinental cooperation through private international law: essays in memory of Peter E. Nygh*. T.M.C. Asser Press, The Hague 2004. 242. o.

Bíróság ítéleteiben kialakított megszorító értelmezés – amelyet egyébként a nemzeti bíróságok is magukévá tettek – a Brüsszel I. rendelet módosítására irányuló azon merőben újszerű indítvány alapjául szolgál, amely célul tűzte ki ennek a mechanizmusnak a teljes megszüntetését, mindezt pedig azzal a ténnyel támasztja alá, hogy a tagállamoknak erre az eljárásra nincs többé szükségük!¹⁰⁷ Különböző vélemények alakultak ki ezen témakör tekintetében: vannak olyanok, amelyek a közrendi klauzulának az elismerés és végrehajtás mechanizmusában való megtartását javasolják, és vannak olyanok is, amelyek ennek a korlátnak az exequatur eljárás fázisából (elismerés és végrehajtás) a végrehajtás fázisába történő átemelését javasolják.¹⁰⁸

V. Összegzés

A közrendi klauzulát széleskörben alkalmazzák a horvát és a magyar nemzetközi magánjog normatív rendszerében. A vonatkozó normák egyike sem határozza meg a közrend fogalmát, azonban a joggyakorlat meghatározott területen és időtávban kialakítja annak tartalmát, funkcióját és korlátozását. Mindezen tények ellenére szükséges leszögezni azonban, hogy a közrendi klauzula egy olyan általános nemzetközi magánjogi szabály, amelynek alkalmazására csak kivételes esetben és körültekintő módon kerülhet sor mindazon ügyekben, ahol a hazai jog sérelme nyilvánvaló és más módon el nem hárítható.

A kialakult joggyakorlat arra enged következtetni, hogy a bíróságok kiemelt figyelmet fordítanak a jogrendszer alapvető értékeinek a védelmére, de körültekintő módon el is választják a hazai és külföldi közrendet, aminek következtében viszont meglehetősen megszorító módon alkalmazzák a közrendi klauzulát.

A közrendi kivételszabály által betöltött szerepet hagyományosan a nemzeti jogrend védelméhez kötik. Jelenleg a fókusz azonban változóban van – a közrend alkalmazása egyre gyakrabban utal az európai és nemzetközi jogforrások védelmére, ami viszont egyértelműen a közrend karakterisztikájának változása irányába mutat.

¹⁰⁷ A. R. Vazques: Review of the Brussels I Regulation: Complete abolition of exequatur? In B. C. Díaz et al.: Latest developments in EU private international law. Intersentia, Antwerpen 2011. 161. o.

¹⁰⁸ Cuniberti – Rueda: i.m.; Beaumont – Johnson: i.m.

Anica Čulo Margaletić*
Kajtár Edit**

Mediáció a családjogi és munkajogi konfliktusokban

I. Bevezetés

A viták békés feloldása nemcsak az érintett felek, hanem az egész társadalom érdeke. A mediáció jelentős, ám részben kihasználatlan potenciállal bír a konfliktus megelőzése és kezelése terén. Példaként a horvát családjogban és a magyar munkajogban megjelenő konfliktuskezelési módszereket vizsgáljuk. Számba vesszük azokat a tényezőket, amelyek akadályozzák a mediációt, és ajánlásokat teszünk arra nézve, hogyan lehetne a jövőben a lehető legteljesebben felhasználni a mediációban rejlő lehetőségeket.

II. Mediáció a munkajogi konfliktusokban

Ahhoz, hogy megértsük a nemzeti mediációs rendszer működését, fontos megvizsgálunk a nemzetközi környezetet. Az alábbiakban áttekintjük a munkajogi mediációra vonatkozó lényegesebb dokumentumokat. Ezt követően más országok gyakorlatának figyelemreméltó elemei kerülnek bemutatásra. Végezetül a magyar szabályozást és gyakorlatot vesszük górcső alá.

1. Munkajogi mediáció a nemzetközi dokumentumokban, pillanatkép más országok gyakorlatából

a) Nemzetközi dokumentumok

Az ILO a munkaügyi viták rendezését és a vitamegelőzést szinte azonos kategóriaként kezeli. Az ILO 92. sz. ajánlása az önkéntes érdekegyeztetésről és döntőbíráskodásról már 1951-ben az ADR technikák használatát javasolta a munkaügyi konfliktusok feloldására. A mediációnak kiemelkedő szerepe van a sztrájktilalom alá eső, illetve sztrájkolni csak korlátok között tudó munkavállalók viszonylatában. Az ILO Szakértői Bizottsága hangsúlyozza, hogy a tilalommal vagy korláttal érintett alanyi kört kompenzálni kell az érdekérvényesítés más módjának, nevezetesen pártatlan és gyors, ésszerű költségekkel járó

* Anica Čulo Margaletić, doktorandusz hallgató, Családjogi Tanszék, Eszék, aculo@pravos.hr

** Dr. Kajtár Edit, PhD, adjunktus, Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszék, Pécs, kajtar.edit@ajk.pte.hu

alternatív vitafeloldó módszerek (békéltető, közvetítő, döntőbíró), biztosításával.¹

Az Európa Tanács szintén nagy figyelmet tanúsít a mediáció alkalmazása iránt a munkaügyi területen. Az Európai Szociális Charta 6. cikk (3) bekezdése szerint „A béralku megkötésére irányuló tárgyalások folytatására való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy [...] támogatják a munkaügyi viták rendezését szolgáló megfelelő érdekegyeztetési és önkéntes döntési mechanizmusok létrehozását és felhasználását [...]”.

Európai uniós szinten a munkaügyi viták feloldásának három fő csatornáját különböztetjük meg: 1) ipari kapcsolatok, 2) adminisztratív út és 3) az igazságszolgáltatás. Kétségtelenül az első csatorna a legfejlettebb. Az Unió nagyobb hangsúlyt helyez a szociális partnerek párbeszédére, tárgyalására, illetve a munkavállalói participációra, mint a már eszkalálódott konfliktusok kezelésére.² Figyelemre méltó, hogy bár nincs a 2008/52/EK irányelvhez hasonló, kifejezetten munkaügyi mediációra vonatkozó részletes és egységes szabályozás, egyértelmű törekvések figyelhetők meg a közös alapok kidolgozására (ld. a Közösségi Chartát a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól, 13. cikk). A Közösségi Charta az alternatív módszerek három alapvető kategóriáját sorolja fel, a békéltetést, közvetítést és a döntőbíráskodást. Ezen eljárások kialakítását és igénybevételét tehát támogatni kell. A végrehajtásról rendelkező 27. cikkből látható, hogy a Közösségi Charta által védett jogok biztosítása elsősorban a tagállamokra hárul. E cikk a nemzeti jogok sajátosságaira utal, és kiemeli a legiszlatórikus és a kontraktuális jogforrások szerepét.

b) Más országok gyakorlata

Az USA-ban a mediáció a kollektív alkuból eredő konfliktusok természetes kísérője (megjegyezzük, a mediáció mint technika, elsőként a munkaügyi területen jelent meg). A szabályozás sarokpontja a 2001-es Egységes Közvetítői Törvény (Uniform Mediation Act), melyhez több mint 2500 jogszabály kapcsolódik. A kollektív szerződés lejárta előtt mediátort kell igénybe venni a tárgyalások eredményessége érdekében.

¹ 328th Report, Case No. 2114, para. 406.

² Frank Hendrickx: Labour Dispute Resolution and Settlement in EU Perspective. In: Alex F. M. Brenninkmeijer et al. (szerk.): Effective Resolution of Collective Labour Disputes. Europe Law Publishing, Groningen 2006. 36-37. o.

Tendenciaként figyelhető meg, hogy a felek gyakran a döntőbíráskodás igénybevételének előfeltételeként kötik ki a közvetítést.³

Felismervén, hogy a nyílt munkaügyi konfliktus mind a társadalom, mind a munkaerőpiac stabilitását veszélyezteti, a legtöbb európai ország a 19. század elejétől kezdve a 20. század végéig bezárólag kialakította a kollektív viták feloldásának intézményes rendszerét. A közérdek védelme és a munkabéke helyreállítása érdekében az állam, illetve esetenként a szociális partnerek maguk is támogatták harmadik fél (békéltető, mediátor vagy döntőbíró) alkalmazását.⁴ A mediáció szintén alkalmas volt (és alkalmas ma is) egyéni (például munkabér, szabadságolás, jogellenes felmondás kapcsán felmerülő) viták feloldására.⁵

Az Egyesült Királyságban az alternatív vitafeloldó módszerek (ADR) a munkaügyi kapcsolatok természetes velejárói. Az ACAS sikerét – saját bevallása szerint – többek között az elérhetőségnek, a gyors reakciónak és az informalitásnak köszönheti.⁶ Ezzel szemben Franciaországban a munkaügyi viták feloldására csekély mértékben veszik igénybe a mediációt. Az okok között szerepel az információhiány és a konfliktus megoldásáról alkotott elképzelések rugalmatlansága. Ugyanakkor a szociális partnerek növekvő érdeklődésről számolnak be, főként az akut, gyors megoldást igénylő konfliktusok esetében.⁷ A francia gyakorlat sajátossága, hogy a munkaügyi ellenőrök klasszikus feladataik mellett mediálnak is.⁸ Németországban az üzemi tanácsnak van hasonló

³ Ruth D. Raisfeld: How Mediation Works: A Guide to Effective Use of ADR. Employee Relations Law Journal 2007. 2. sz. 30-41. o.

⁴ Steve Jefferys et al.: A Five Country Study of Third Party Dispute Resolution. Social Dialogue and the Changing Role of Conciliation, Arbitration and Mediation Services in Europe (CAMS). 2011.

<http://www.workinglives.org/londonmet/fms/MRSite/Research/wlri/Comparative%20Report.pdf5> (2012.01.05.)

⁵ John Purcell: Individual Disputes at the Workplace: Alternative Disputes Resolution. EIRO 2010, 11-12.

http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910039s/tn0910039s_10.htm (2011.11.18.)

⁶ Francis Noonan: The ACAS Approach to Employment Dispute Resolution. In Liebmann, Marian (ed.): Mediation in Context. J. Kingsley Publishers, London 2000. 161. o.

⁷ Jacques Rojot et al.: Mediation within the French Industrial Relations Context: The SFR Cegetel Case. Negotiation Journal 2005. 21. sz. 443-467. o.

⁸ A Munkaügyi Minisztérium statisztikái szerint 2003-2004 között a munkaügyi felügyelők végezték a munkaügyi mediálások 94-98%-át. François Grima –

feladatköre.⁹ Svédországban 1908 óta jogilag szabályozott az állam által szervezett mediáció.¹⁰ A mediáció módszere nem terjedt el mindenhol, ugyanakkor a munkaügy az egyike azon területeknek, ahol az általános tendencia ellenére mégiscsak alkalmazott és sikeres.¹¹ A mediátor erőteljes jogosítványokkal bír. Sztrájk esetén, amennyiben a felek nem hajlandók együttműködésre, kérelmezheti a Nemzeti Mediációs Irodánál, hogy a munkaharcot maximálisan 14 napra „fagyasszák be”.¹² Finnországban a mediációban való részvétel kötelező, a megegyezés azonban nem.¹³

2. Mediáció Magyarországon

a) Jogi háttér

A pertől eltérő módszereknek hazánk jogtörténetében is nagy hagyományai vannak. „Az ajándék megvakítja a bírót”, „a törvény orra viaszos” – ilyen és ehhez hasonló szólások jól illusztrálják a bírói út népszerűtlenségét. Az alternatív megoldások viszont kitüntetett szerepet töltek be a múltban. A fogott bíró arbitrátorként funkcionált, a családfő a nagycsalád ügyeiben járt el állandó bíróként, a vadászbíró pedig eldöntötte, hogy kinek a lövése volt halálos, ha a vadat számos golyó érte – hogy csak néhány példát említsünk. Jelenleg a mediációt változatos területeken alkalmazzák, mint például munkajog, családjog,¹⁴

Georges Trépo: Knowledge, Action and Public Concern: the Logic Underlying Mediators' Actions in French Labour Conflicts. *The International Journal of Human Resource Management* 2009. 5. sz. 1173. o.

⁹ Alexander Nadja Marie: *International and Comparative Mediation, Legal Perspectives*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2009. 232. o.

¹⁰ Eriksson, Kurt: *The Swedish Rules on Negotiation and Mediation. A Brief Summary*. Medlingsinstitutet 2010.

http://www.medlingsinstitutet.se/pdfs/pdfs_2005/sw_rules.pdf 6. o. (2011.11.11.)

¹¹ Bengt Lindell: *Mediation in Sweden*. *ADR Bulletin* 2004. 5. sz. 85. o.

¹² A már megkezdett munkaharc nem tartozik e körbe. http://www.mi.se/inenglish/lev3_eng_presentation.html (2010.11.11.)

¹³ Christian Welz – Mike Eisner: *Collective Dispute Resolution in an Enlarged European Union*. EIRO 2006.

<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/42/en/3/ef0642en.pdf> 7. o. (2011.11.18.)

¹⁴ A gyámhatóságokról valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX.10.) számú Kormányrendelet 2003-as módosítása

egészségügy,¹⁵ büntetőjog.¹⁶ Az alábbiakban a munkajogi mediáció példáján keresztül mutatjuk be a magyar rendszert.

A 2002. évi LV. törvény a közvetítői tevékenységről definiálja a szolgáltatásokat, rögzíti a mediáció általános szabályait, a polgári vagy kereskedelmi ügyekben a tárgyalást megelőző vagy helyettesítő mediáció szabályait. A felek lehetnek természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok vagy más szervezetek. A mediáció legfontosabb elvei többek között a titoktartás, a függetlenség, az érdek-alapú tárgyalás, a nyitott kommunikáció, bizalom stb. A mediáció önkéntes, a mediátori díj megállapodás tárgya. A mediáció alkalmazható a tárgyalást megelőzően, közben vagy azután is, bár nincs jogi akadálya, a bíróságon kívüli mediáció terén egyelőre nem született számottevő áttörés.¹⁷

A munkajogi konfliktusokra alkalmazott mediációt az 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvről (a továbbiakban: Mt.) szabályozza. Az Mt. röviddel a rendszerváltást követően született. E törvény vezette be a döntőbíráskodást, a mediációt és az egyeztetést, mint a kollektív érdekviták feloldásának eszközeit. Az egyes kategóriák közötti határok elmosódnak – ez egyidejűleg a törvény egyik gyenge pontja is. A hatályos Mt. négy ADR fajtát különböztet meg: egyeztetést, békéltetést, közvetítést és döntőbíráskodást. Az egyeztetés a folyamat főszereplőire, a jelen lévő felekre bízta a döntést. A békéltetésben egy semleges harmadik féllel bővül az eljárásban részt vevők köre. A békéltető személy segít a feleknek megoldani a konfliktust, azonban nem dönt, sőt, még megoldási javaslat tételére sem jogosult. Célja az, hogy elősegítse a felek közötti párbeszédet, meghatározza, világossá tegye a problémákat, segítse a feleket felismerni saját és a másik fél érdekeit, valamint általánosságban, hogy közelítse az álláspontokat. A harmadik metódus, a mediáció hasonlít a békéltetésre, egy lényegi különbséggel: a mediátor jóval aktívabb, javaslatokat tehet a konfliktus megoldására. Javaslati nem kötelezők. Végezetül, az Mt. által szabályozott módszerek közül a legerőteljesebb a döntőbíráskodás. Itt a vita kikerül a felek kezéből, az irányítást egy harmadik, független fél, a döntőbíró

¹⁵ 2000. évi CXVI. törvény az egészségügyi közvetítői eljárásról

¹⁶ 2006. évi CXXXIII. törvény a büntetőügyekben alkalmazott közvetítői tevékenységről

¹⁷ Premières Assises Internationales de la Médiation Judiciaire. Paris, 2009 16-17 October 2009. [Mediáció az Igazságszolgáltatásban. Első Nemzetközi Konferencia]

veszi át. Ez a legerőteljesebb eljárás, mivel a döntőbíró döntést hoz az ügyben.

A magyar munkajog tehát ezeket az alternatív eszközöket bocsátja rendelkezésre az érdekviták feloldására. Az 1989. évi VII. törvény a sztrájkról ugyancsak megemlíti egy metódust, nevezetesen hét napos kötelező „lehelési időt” (előzetes egyeztetést) ír elő, melyet a feleknek tárgyalással kell tölteni. Más módszerről ezen túl a sztrájk törvény nem rendelkezik.

A kollektív érdekviták tipikusan a felek közötti kollektív alkufolyamathoz köthetők. A szakszervezet és a munkáltató (munkáltatói érdekképviselő) közötti erőviszony közelebb van a kiegyensúlyozotthoz (legalábbis a munkavállaló és a munkáltató közötti erőviszonyhoz képest). A kollektív szerződések hozzávetőlegesen fele rendelkezik a belső konfliktusok feloldásáról, és 28 százalékuk felállít valamilyen konfliktuskezelő bizottságot. Ugyancsak, a több munkáltató által kötött kollektív szerződések nagy része tartalmaz valamilyen formában szabályozást a munkahelyi szintű kollektív viták rendezésére.¹⁸

b) Munkajogi mediáció – speciális terület?

Bár a mediáció mint technika univerzális, a területek, melyeken alkalmazzák, egyediek. A válási mediáció a válás terápiás kiegészítőjeként szolgálhat, és segíthet a feleknek feldolgozni a fájdalmat. Munkajogi mediáció esetén a speciális munkahelyi környezet, illetve a felek közötti egyenlőtlen erőviszonyok azok a tényezők, melyek az eljárás egyediségét adják. Míg a munkáltató több erőforrás, információ birtokosa, addig a munkavállalónak mint alárendelt félnek a hatalma és befolyása lényegesen csekélyebb. Az egyensúly megteremtése a mediátor feladata.

Ahhoz, hogy megértsük a munkaügyi konfliktusok feloldásának mechanizmusát, ismernünk kell a munkaügyi viták speciális terminológiáját. Ezek a viták két alkategóriába sorolhatók: egyéni és kollektív, jog- és érdekvita. Az első egyetlen munkavállalót érint, a második – többnyire a szakszervezet által képviselt – munkavállalói csoportot. A jogvita valamely jogszabályban vagy kollektív szerződésben lefektetett jog alkalmazása, értelmezése körül folyik. Az

¹⁸ Tóth András – Neumann László: Thematic Feature on Collective dispute resolutions in an enlarged European Union – case of Hungary. EIRO, Dublin 2005. <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/08/word/hu0508102t.doc>

érdekvita új megállapodás, rendszerint kollektív megállapodás megalkotását célozza.

Lényeges megjegyezni, hogy az ADR technikák egyaránt alkalmasak lehetnek egyéni vagy kollektív, jog- illetve érdekviták feloldására, arról azonban az adott ország jogalkotója dönt, hogy mely esetekben ad lehetőséget használatukra.

Mediátor bárki lehet, aki felsőfokú végzettséggel rendelkezik, és regisztráltatja magát a mediátori névjegyzékben, a mediációs tréning elvégzése azonban nem feltétel. A mediátorok a legkülönbözőbb háttérrel rendelkeznek (jogász, szociológus, pszichológus, közgazdász stb.) és általában van valamilyen más főállásuk. Bizonyos területeken, mint például a gyermekvédelem, további képzés és gyakorlat is kívánalom. A munkaügyi mediátor egyetemi végzettséggel és legalább öt éves, munkaügyi területen szerzett gyakorlattal kell rendelkezzen.

A felek dönthetnek úgy, hogy a mediáció eredményeként kialakuló egyezségüket végrehajthatóvá teszik. Kérhetik a bíróságtól vagy a közjegyzőtől a megegyezés ítéletbe, illetve végrehajtható okiratba foglalását.

A mediációs megállapodás nem befolyásolja a felek azon jogát, hogy konfliktusukkal bírósághoz forduljanak. Ebben az esetben az eljárás költségei a felperest terhelik. Ha a mediációnak köszönhetően a felek megegyeznek, a bíró megerősítheti a megállapodást és igazolhatja, hogy az megfelel az irányadó szabályoknak. Ha a mediáció nem vezet sikerre (és jogvitáról van szó) a felek az ügy eldöntése érdekében bírósághoz fordulhatnak. A Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat (továbbiakban: MKDSZ, illetve Szolgálat) etikai kódexe rendelkezik a titoktartásról.

A konfliktuskezelés főszereplője az MKDSZ három fő tevékenységet folytat: békéltetést, közvetítést és döntőbíráskodást. Bár 1996-tól működik, igen ritkán fordulnak a Szolgálathoz. A tapasztalat sajnálatos módon azt mutatja, hogy a felek csak akkor veszik igénybe az MKDSZ-t, amikor már elmérgesedett a helyzet, mikorra a korábban még jónak mondható viszony is megromlik, „a közvetlen kapcsolatok szinte teljesen megszűnnek, a kommunikáció megszakad, a bizalom a lehető legmélyebb pontra zuhan”.¹⁹ A Szolgálat közvetítése mindazonáltal az esetek 93 százalékában eredménnyel zárul, vagyis a felek egyezséget kötnek. A mediátor jelenléte oldja a feszültséget, megindítja a felek

¹⁹ Gulyás Kálmán: Közvetítés a munka világában. In: Eörsi Máttyás – Ábrahám Zita (szerk.): Pereskedni rossz! Minerva, Budapest 2005. 104-117., 109. o

közötti párbeszédet, mederben tartja a tárgyalásokat, arra ösztökéli a feleket, hogy függesszék fel a nyomásgyakorló eszközök gyakorlását és hagyjanak fel a fenyegetéssel. A közvetítés ideje átlagosan 3-4 hét.²⁰

Gyakran vesznek igénybe munkaügyi közvetítőt bérvitákban. Példaként hozható fel a közlekedési (Volán, Malév) és energiaszolgáltató szektorban (Paksi Atomerőmű), illetve a közsféra egyes területein (iskola, kórház) alkalmazott közvetítés.²¹ A sikeres esetekhez tartozik a Paksi Atomerőművel szerződésben álló Dekoten Kft. munkavállalói és a Paksi Atomerőmű Dolgozóinak Szakszervezete (PADOSZ) közti vita feloldásában való közreműködés. Az MKDSZ igénybevételére a kezdeti sztrájkot követően került sor, a vitát rövid idő alatt sikerült megnyugtatóan lezárni.²² A mediációt ugyancsak alkalmazzák sztrájkok esetén (megelőzés, illetve a már kirobbant sztrájkok mederben tartása), ahol is a tárgyalási folyamat hatékonyabbá teszi, meggyorsítja a megegyezést. Fontos hangsúlyozni, hogy a mediáció nem helyettesíti a sztrájkhoz való jogot. Kivételt képez az az eset, amikor a jog egyes munkavállalókat (pl. rendőrök) elzár a munkaharc gyakorlásától. Ez esetben a pártatlan harmadik személy (például döntőbíró, mediátor) igénybevételének biztosítása elengedhetetlenné válik, és az ADR technika mintegy a kollektív érdekérvényesítés tradicionális módszereinek helyébe lép.²³

3. Munkajogi mediáció: kipróbált, mégis ritkán alkalmazott módszer

a) Kipróbált módszer

A mediáció *előnyei* jól ismertek. E metódus gyors, olcsó, rugalmas, a felek igényeihez alkalmazkodó. A felek mindvégig maguk hozzák meg

²⁰ Kovács Géza: Sztrájk a mediátor szemével. Munkaügyi Szemle 2010. 1. sz. 53-55. o.

²¹ Mihály Ildikó: Vitarendezés, kulturált munkaügyi kapcsolatok, preventív mediáció, beszélgetés Kovács Gézával a Munkaügyi Közvetítő és Döntőbírói Szolgálat igazgatójával. Munkaügyi Szemle 2008. 3. sz. 89-92. o.

²² http://www.tpk.org.hu/engine.aspx?page=tpk_MKDSZ_Hirek_rolunk_irtak&switch-h-content=tpk_mkdsz_rolunk_egy_konfliktus_tanulsagai&switch-zone=Zone1&switch-render-mode=full (2010.07.21.)

²³ Kajtár Edit: Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás fényében. PhD értekezés. PTE Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs 2011. 27. o.

döntéseik. A mediáció megelőzi a károkat, gondoljunk csak azokra a munkaórákra, amik elvesznének egy sztrájk miatt. Valóban, a mediációnak számos előnye van. Gazdaságos, hiszen a felek időt és pénzt spórolnak vele. Kevésbé komplikált és jóval rugalmasabb, mint a bírói út. A felek eljárása, hiszen ők azok, akik formálják az ügyet, ők választják a mediátort, és ők jelölik ki, mely problémákkal akarnak dolgozni. Az önrendelkezés kulcselem, más szavakkal élve, a felek az ügy urai maradnak. Az eljárás önkéntes, a felek bármikor felállhatnak a tárgyalóasztaltól. Mivel a felek aktívan részt vesznek a megoldás kimunkálásában, az egyezségek általában tartósnak bizonyulnak. Lehetőség van későbbi felülvizsgálatra is. A mediáció egyfajta „ébresztőóra” szerepet is betölthet, amennyiben a résztvevő független harmadik személy rávilágít az objektív tényekre, illetve arra, mit veszíthetnek a felek (pénzben, presztízsből).²⁴ A hatékony konfliktusfeloldó módszerek alkalmazása döntően hozzájárul a sikeres kollektív alkufolyamathoz és a munkavállalók jó közérzetéhez (így hosszú távon jól teljesítsenek) a munkahelyen. Ezen okok miatt teljesen egyetértünk Rúzs Molnár Krisztina szavaival: más területekkel ellentétben, a munkajogban a mediáció a konfliktus feloldás nem „alternatív” hanem „tradicionális” eszköze kellene legyen.

b) Ritkán alkalmazott módszer: a munkajogi mediációt akadályozó tényezők

Látván az ADR módszerek előnyeit, könnyűszerrel juthatnák arra a következtetésre, hogy a magyar konfliktusok többsége ilyen módon oldódik meg. A valóság azonban más képet mutat, inkább jellemző a sztrájk, vagy – jogviták esetén – a munkaügyi per. A mediáció ritkán használt eszköz. Az alábbiakban a tágabb környezettől a szűkebb felé haladva megkíséreljük feltérképezni a jelenség okait. Elsőként a magyar kultúrához kapcsolódó okokat jelezzük, később azokat, melyek a mediációt általában hátráltatják, végezetül pedig azokra a speciális elemekre világítunk rá, melyek a munkajogi mediációt akadályozzák. A magyar kultúrához kapcsolódó okokkal kezdve a sort, részben a 20. század történelmi traumái okolhatók a mediáció *sikertelenségéért*. E sötét időszakok félelmet, gyanakvást és az igazságtalanság érzetét

²⁴ Hajdú József – Rúzs Molnár Krisztina: Az alternatív vitamegoldás rendszerének általános jellemzői, különös tekintettel a munkaügyi vitákra. In Manfred Ploetz – Tóth Hilda (szerk.): A munkajog és a polgári jog kodifikációs és funkcionális összefüggései. Novotni Kiadó, Miskolc 2001. 355–364. o.

keltve, nagymértékben traumatizálták a magyar társadalmat. Az utolsó trauma, a 45 évig tartó kommunista-szocialista éra bizalmatlanságot keltett a társadalomban. Ez egyértelműen a kommunikációra és bizalomra építő (értve utóbbi alatt azt, hogy a résztvevők megbíznak a folyamatban, illetve a jogrendszerben) mediáció sikeressége ellen hat.²⁵

Léteznek a jogi szabályozásból eredő akadályok. A magyar mediációs törvény elavult. Egy példával élve: a törvény nem alkalmas online mediációra. Az az elvárás, hogy a felek legalább kétszer személyesen találkozzanak (egyszer az első mediációs ülés alkalmával, másodszer amikor aláírják a megállapodást) ellehetetleníti a kizárólag online zajló mediációt.²⁶ Ugyanezen kérdéskör a másik oldalról megközelítve: a felek helyett megbízottjuk is eljárhat (kivéve itt is az első mediációs ülést, amikor a felek aláírják, hogy alávetik magukat a mediációs eljárásnak). Ez elsőre kedvezőnek tűnik, ugyanakkor sok esetben szintén a visszajára fordul. A mediáció nagy előnye, hogy olyan biztonságos környezetet teremt a felek számára, amelyben szabadon tehetnek lépéseket a megoldás irányába. Személyes találkozás híján az efféle előny kihasználatlan marad. Ugyancsak hátrányként jelentkezik, hogy az, aki lezárult és sikeres mediáció után bírósághoz fordul, az ügy kimenetelétől függetlenül köteles állni a per költségeit.

Bizonyos okok a munkaügyi kapcsolatok rendszeréhez kapcsolhatók. A magyar pluralista szakszervezeti rendszerben a különböző szakszervezetek egyet nem értése ugyancsak képes megnehezíteni a viták megoldását. Ugyancsak meg kell említeni az úgynevezett „nehéz ügyeket”. A multinacionális vállalatoknál felmerülő konfliktusok például nehezen hozzáférhetőek. Látszólag elfogadják a szakszervezet jelenlétét, ugyanakkor a központhoz címzett panaszok miatt a helyi menedzserek retorziót alkalmazhatnak. A mediáció jogi környezete nem felel meg a multinacionális vállalatoknak. Előfordul, hogy a helyi vezetők nem hozhatnak döntést, s ebben az esetben az MKDSZ is tehetetlen. Másrészt, az egyéni viták igen nagy százaléka kis- és középvállalkozásoknál merül fel, ugyanakkor az MKDSZ-nek csak

²⁵ Révész Judit: Mediation without Trust: Critique of the Hungarian Mediation Law. May 2005. <http://www.mediate.com/articles/reveszJ1.cfm> (2012.01.03.)

²⁶ Szóke Gergely: The Possibility of Online Mediation under the Hungarian Mediation Act – in Comparison with a Number of International, including European Documents on Mediation. Information and Communications Technology Law (U.K.) 2006. 2. sz. 129-132. o. http://mujlt.law.muni.cz/storage/1205530110_sb_12-szoke.pdf (2011.10.13.)

olyan nagy szervezetek munkaügyi kapcsolataira van rálátása, melyeknél van szakszervezet. Megoldást jelenthetne a munkavállalói tudatosság erősítése. Ezt valószínűleg elősegítené, ha a mediált ügyek nagyobb nyilvánosságot kapnának.²⁷

A felek előzetes elképzelései és (rejtett) céljai ugyancsak hátráltatják a mediációt. A felek gyakran külső segítség nélkül szeretnék rendezni ügyüket, és előítéllettel viseltetnek a mediátorok iránt. Furcsa mód a gyakorlatban az is előfordul, hogy hiányzik a valós megegyezési szándék (például a VDSZSZ és a MÁV közötti vita). Természetesen a mediáció nem működőképes, ha az egyik fél, akár időhúzási, akár anyagi előnyszerzési céllal, csak látszatra megy bele a tárgyalásba.²⁸ Abban az esetben sem javasolt az alternatív út, ha valamelyik fél jogi precedenst kíván létrehozni, vagy ha az a valódi cél, hogy elvi élű üzenetet küldjön a másik félnek.²⁹

4. Részkövetkeztetések a munkajogi mediációhoz. Merre vezet az út?

Bár a mediáció számos kiemelkedő előnnyel bír, hiba lenne minden problémára gyógyírt jelentő, univerzális, varázsszerként kezelni. Ahogy a magyarországi és más országokból származó példák mutatják, a mediáció a kollektív munkaügyi viták jelentős részét képes megoldani, de nem mindet.

Merre vezet az út? Az első lépés az információ-adás különböző szinteken és csoportok számára. Az oktatás a lehető legkorábban (ha lehet az általános iskolákban) kell kezdődjön. Fontos, hogy az ADR része legyen a felsőoktatásnak azáltal, hogy a mediáció beépül a tananyagba. Meg kell tanítsuk őket, hogyan léphetnek ki a megszokott gondolati sémák közül, hogy a viták feloldására ne a pert tekintsék az egyetlen járható útnak. Öröndetes, hogy az érdekelt felek (munkáltatók, munkavállalók, szakszervezetek) számára speciális tréningek érhetőek el.

²⁷ Lovász Gabriella – Neumann László: Social Partners Evaluate Role of Mediation and Arbitration Service. EIROnline 2006. 10. sz. <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/10/articles/HU0610019L.htm>

(2011.10.13.) Lásd még Balogh Eszter et al.: Kutatási Beszámoló. A Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat tevékenységének társadalmi hasznossága. (Rézler Gyula Mediációs Intézet Zárótanulmánya). Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest 2008.

²⁸ Lovász – Neumann: i.m.

²⁹ Csecsei Roland: Szerződéses jogviták és a mediáció. In Eörsi Mátyás – Ábrahám Zita (szerk.): Pereskedni rossz! Minerva, Budapest 2005. 72-73. o.

Magyarországon 2004. április 1-jétől a jogi segítségnyújtásra jogosult felek a vita bíróságon kívüli feloldási lehetőségeiről is kapnak információt. A jogi tanácsadók három napos tréningje az amerikai modellen alapszik, a tananyag részét képezi a tárgyalási technikák, a mediáció egyes szakaszai, a mediátor szerepe, etikai vonatkozások, illetve számos készségfejlesztő gyakorlat. A bírák képzése, mivel ők helyzetüknél fogva képesek terjeszteni a mediáció használatát, ha lehet, még fontosabb.

Az információra épülő második lépés a bizalom kiépítése a mediáció iránt. Ha a felek hallanak a mediációról, lehetséges, hogy ki is próbálják, s ha egyszer működik, jó eséllyel veszik majd igénybe újra. A tárgyalási hajlandóságot erősíti a korábbi pozitív tapasztalat. Magyarországon a felek általában személyes kapcsolatrendszerükön keresztül, illetve az alapján választanak mediátort, hogy mennyire gyakorlott a szakember (a folyamat önmagát erősíti: minél többet mediál valaki, annál valószínűbb, hogy újfent felkérlik majd).³⁰ Ha az egyik fél mediációt kezdeményez, ez általában a másik felet is motiválja, hiszen ezáltal demonstrálni tudja a külvilág (média, üzleti partnerek, fogyasztók) felé hajlandóságát a megállapodásra.

Ugyancsak szükség van a jogi szabályozás hatékonyabbá tételére. Természetesen naivítás lenne azt hinni, hogy direkt és egyértelmű összefüggés van például a sztrájkmutatók alakulása (a nyílt kollektív konfliktusok egyik indikátora) és a mediációs törvény módosítása között. Ugyanakkor az is igaz, hogy a sztrájk mint társadalmi jelenség sajátos kapcsolatban áll a jogi szabályozással. Vegyünk egy példát! Spanyolországban az elemzők a sztrájkhajlandóság csökkenését több faktossal magyarázzák. Egyrészt, a gazdasági prosperitás nyilvánvalóan visszaszorítja a protestáló kedvet. Másrészt, volt még egy ok: a békéltetés és a mediáció rendszerének kiépítése.³¹ Éppen ezért Magyarországon az MKDSZ működésének jogi háttérét tisztázni kell, ideértve annak rendezését, hogy milyen egyéni esetekben jogosult az MKDSZ eljárni, illetve a mediáció közszférában történő alkalmazásának szabályozását.

³⁰ Lovász Gabriella: Mediátorok: szerintünk. Avagy milyen tényezők állnak az MKDSZ közvetítői tevékenysége fogadtatásának háttérében? Munkaügyi Szemle 2010. 1. sz. 59. o.

³¹ Sara Mongourdin-Denoix: Spain: a country profile. EIRO (2010) <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/08/en/1/EF1008EN.pdf> 8. o. (2010.11.19.)

Megoldási alternatívát jelenthetne a kötelező mediáció bevezetése egyes viták vonatkozásában. Ezt az elképzelés élvezi a szakszervezetek támogatását, a munkáltatói oldalról azonban igen erős ellenállásba ütközik. E megoldást kétséges a mediáció természete miatt (a metódus egyik lényegi eleme az önkéntesség). A mediáció hozzáférhetővé tétele alkalmasabb megoldás. Hozzáférhetőségen egy olyan rendszert értünk, amely olcsó, könnyen igénybe vehető és gyorsan képes a konfliktusokra reagálni. Munkaügyi konfliktusok esetén javasolható, hogy az érdekelt felek tájékoztassák az MKDSZ-t a kollektív alkufolyamat alakulásáról. Végül, de nem utolsó sorban a mediáció (és az MKDSZ is) új kihívásokhoz kell igazodjon. Ahogy az már elhangzott, a mediációs megkeresések száma alacsony. Ez, az információ terjesztése mellett, egy váltást tesz szükségessé a megelőző mediáció és a tanácsadás irányába. A szociális partnerekkel való szoros együttműködés elengedhetetlen.

III. Mediáció a családjogi konfliktusokban

A családjogban megjelenő érdekkonfliktusok leggyakrabban a családi egység felbomlásából és a korábbi házastársak, élettársak vitatott személyi és tulajdonjogi viszonyainak megoldatlanságából, illetve a közös gyermekfelügyelettel járó szülői felelősség szabályozásából származnak. Példának okáért vita keletkezhet a szülők között a közös gyermekükkel kapcsolatos szülői jogok miatt, de a vitát szintén felerősítheti, sőt adott esetben okozhatja is a házastársak rossz kapcsolata, és a hosszú ideje fennálló házastársak közötti konfliktus ugyancsak elkerülhetetlenül vezet a házasság kríziséhez, és a család felbomlásához is vezethet.

Következésképpen a tanulmány jelen része néhány általános megállapítást tartalmaz a családjogi mediációra vonatkozóan, felvázolásra kerül a területre vonatkozó nemzetközi szabályozás, különös tekintettel az Európa Tanács jogi eszközeire, illetve a horvát belső jogforrások jelenlegi helyzetére. A családjogban megjelenő érdekkonfliktusokra vonatkozó végkövetkeztetések kitérnek a horvát családjogi rendszer fejlődésének és a mediáció alkalmazási köre kiterjesztésének lehetséges útvonalaira az európai megoldások és globális tendenciák fényében.

1. A családjogi mediációról általában

A családjogi konfliktusok különlegességét az adja, hogy a családjogi problémáknál, főleg a gyermek-szülő viszonylatban, igen nagy súllyal esik latba az érzelmi komponens és a folytonosság. A peres eljárásban – mint ahogy az a jogi segítségnyújtásnál általánosan megszokott – a családtagok ellenérdekű félként jelennek meg, s ez a kapcsolatból származó konfliktust még tovább mélyíti. E helyzet a gyermekeket érinti a leginkább. Ilyen körülmények között a gyermekek a szülők konfliktusának keresztútjába kerülnek, s a jogvitában a szülők, akiknek elsődleges feladata a gyermekek érdekeinek szem előtt tartása lenne, „fegyverként” használják őket. Új út keresése, olyasvalami kimunkálása, ami a perben ritka, nevezetesen a jogi probléma valamennyi résztvevője számára nyertes (más néven az úgynevezett nyertes – nyertes) pozíció megteremtése az együttműködés, a megállapodás és a gyermek legjobb érdekének védelmét szolgáló alapelvek alkalmazása által – e tényezők vezettek a modern jogi rendszerekben a családjogi érdekkonfliktusok békés megoldásának nagyobb elfogadottságához és jogi szabályozásához.

A családjogi konfliktusrendezés különlegességét elsődlegesen az az igény adja, hogy a krízisben lévő családnak – mely erős érzelmekkel kell szembenézzen, s ahol a valahova tartozás és az összetartozás érzését meggyengítette a válás vagy az élettársi kapcsolat megszakítása – meg kell adni a megfelelő támogatást és a kapcsolat átalakításához szükséges segítséget. Ha a felek elfogadható megegyezésre jutnak, az hozzájárulhat a konfliktus lerövidítéséhez, az így meghozott egyezség fenntarthatóságához és jövőbeli jobb kommunikációhoz a gyermek érdekében. A cél a jobb, minőségibb szülői magatartás kialakítása a családi egység felbomlását követően.

A családjogi érdekkonfliktusok békés megoldásának legfontosabb és legerjedtebb formája a családjogi mediáció. Ez az eljárás kezdetekben kizárólag a válás körül felmerülő tisztázatlan problémákhoz kötődött, mára az alkalmazási területe terjeszkedni látszik.

A családjogi mediáció mint a családjogi konfliktusok békés megoldásának fő eszközén túl léteznek más módszerek is. Ezek szintén azt a célt szolgálják, hogy a krízisben lévő családok konfliktusa gyorsabban, hatékonyabban oldódjon meg, a felek érdekeinek érvényesítésére helyezik a hangsúlyt, arra biztatva őket, hogy aktívan vegyenek részt a mindenki számára elfogadható megoldás keresésében.

Egyszerre respektálják a felek autonómiáját és tartják szem előtt – az igen sokszor a családjogi konfliktus epicentrumában álló – gyermek érdekét.³² Más területek tapasztalatai rávilágítanak a családjogi konfliktusok ilyen megoldásának számtalan előnyére. Ezt figyelembe véve, illetve a családi egység felbomlása után a családi kapcsolatok fenntartásának és legfőképpen a gyermek érdekének fontossága miatt, meg kell gondolni az alternatív módszerek szélesebb körű alkalmazását a horvát családjogi rendszerében.

2. Családjogi mediáció a nemzetközi dokumentumokban

Az 1996-os, a gyermekek jogainak gyakorlásáról szóló európai egyezmény volt az első nemzetközi jogforrás, mely rendelkezett a családjogi mediációról.³³ E dokumentum hangsúlyozza a családi önrendelkezés fontosságát, és arra kötelezi az Európa Tanács tagországait, hogy segítsék elő a mediációt, mint a családjogban megjelenő, a gyermekek jogait is érintő érdekkonfliktusok feloldásának békés eszközét. Az Egyezmény szerint az ilyen viták rendezésének elsődleges eszköze a mediáció kellene legyen. A családjogi mediáció

³² E modellek: szülők képzése, szakértői értékelés, a szülői tevékenység koordinálása, együttműködési jog. Lásd Andrew Schepard: *Children, Courts and Custody*. Cambridge University Press, Cambridge 2004. 108-111., 68-78. o.; Gregory Firestone – Janet J. Winestein: *In the Best Interest of Children, A Proposal to Transform the Adversarial System*. *Family Court Review* 2004. 2. sz. 203-215. o.; Nancy Ver Steegh – Solveig Erickson: *Mandatory Divorce Education Classes: What Do the Parents Say*. *WM. Mitchell L. Rev* 2001. 889. sz. 890-909. o.; Tali Schaefer: *Saving Children or Blaming Parents? Lessons from Mandated Parenting Classes*. *Columbia Journal of Gender and Law* 2010. 2. sz. 491-537. o.; Susan L. Pollet: *A Nationwide Survey of Programs for Children of Divorcing and Separating Parents*. *Family Court Review* 2009. 3. sz. 523-543.o.; Janet R. Johnston: *Building Multidisciplinary Professional Partnerships with the Court on Behalf of High-conflict Divorcing Families and their Children: Who Needs what Kind of Help*. In: Jana Singer – Jane Murphy (szerk.): *Resolving Family Conflicts*. Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2008. 297-316. o.; N. Ver Steegh: *Family Court Reform and ADR: Shifting Values and Expectations Transform the Divorce Process*. *Family Law Quarterly* 2008. 3. sz. 659-671. o.; Elayne Greenberg: *Fine Tuning the Branding of Parenting Coordination: "...You May Get What You Need"*. *Family Court Review* 2010. 1. sz. 206-211. o.; Pauline H. Tesler: *Collaborative Law, Achieving Effective Resolution in Divorce without Litigation*. American Bar Association, Chicago 2008.; Jim Hilbert: *Collaborative Lawyering: A Process for Interest-Based Negotiation*. *Hofstra Law Review* 2010. 1083-1101. o.

³³ A gyermekek jogainak gyakorlásáról szóló európai egyezmény. *Narodne novine – MU* 1/10.

igénybevételét engedélyezni kellene már a bírósági eljárás megindítása előtt, ahogy a bírósági eljárás folyamata alatt és annak lezárása után is. A mediáció, vagy más ADR technikák alkalmazásából származó egyezség nem lehet ellentétes a gyermek mindenképp felett álló érdekével.³⁴

Az Európa Tanács másik eszköze, a gyermekek kapcsolattartására vonatkozó 2003-as egyezmény ugyancsak kötelezi a tagországokat, hogy segítsék elő és könnyítsék meg a családjogi érdekkonfliktusok rendezésének békés módszereinek alkalmazását.³⁵ Kiemelendő, hogy az Egyezmény szerint a bírói hatóság minden megfelelő lépést meg kell tegyen annak érdekében, hogy a szülők és a gyermekkel családi kapcsolatban álló más személyek békés megegyezésre jussanak a láthatással kapcsolatosan, főként családjogi mediációt alkalmazva a viták megoldására.³⁶

Miután mindkét egyezmény hatályban van Horvátországban, az állam köteles megfelelni az egyezmények kívánalmainak, főként a családjogi mediáció és a családjogi viták békés megoldási lehetőségeinek erősítése érdekében, főleg a gyermekeket is érintő esetekben.

A családjogi érdekkonfliktusok békés feloldása tárgyában az Európa Tanács legjelentősebb dokumentuma kétségtelenül a Miniszteri Bizottság tagországokhoz címzett R (98) 1-es számú ajánlása.³⁷ Bár nincs kötelező ereje, az Ajánlás rendkívül fontos, mivel részletes leírást ad a családjogi konfliktusokban alkalmazott mediációs eljárás alapelveiről és fő jellemvonásairól. Az Európa Tanács Miniszterek Tanácsának R. (98) 1. sz. ajánlása a családi mediáció bevezetéséről és népszerűsítéséről a tagállamokban rendelkezik a családjogi mediáció mint a családjogi viták feloldásának megfelelő modellje bevezetéséről, támogatásáról és az alkalmazás felerősítéséről. Kiemeli a metódus

³⁴ A gyermekek jogainak gyakorlásáról szóló európai egyezmény 13. cikk. Lásd European Convention on the Exercise of Children's Rights (ETS no. 160) Explanatory Report 65. o.

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/160.htm>, (2011.12.14.)

³⁵ A gyermekek kapcsolattartására vonatkozó egyezmény. Narodne novine – MU 7/2008, 1/2009.

³⁶ A gyermekek kapcsolattartására vonatkozó egyezmény 7. cikk.

³⁷ Recommendation No. R (98) 1 of the Committee of Ministers to Member states on family mediation.

<https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBl obGet&InstranetImage=1153972&SecMode=1&DocId=450792&Usage=2>, (2011.03.12.)

előnyeit a családi kapcsolatok folytonosságának és minőségének megőrzése és a gyermek mindenek feletti érdekének biztosítása terén. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének következő dokumentuma az Európa Tanács R 1639 (2003) 1. sz. ajánlása a családi mediációról és a nemek közötti egyenlőségről.³⁸ Ennek célja a családjogi mediáció egyik aspektusának részletes szabályozása: nevezetesen annak, hogy az eljárás teljes folyamatában érvényre jusson a nemi esélyegyenlőség dimenziója. Emellett, ha a szabályozási tárgy gyermeket is érint, arra biztatja a feleket, hogy a gyermek vegyen részt mediációban annak érdekében, hogy kifejtse véleményét. Az Ajánlás szerint a gyermek meghallgatása során olyan megoldások merülhetnek fel, melyek valóban a legjobb érdekét szolgálják.³⁹ Az Ajánlás ugyancsak kitér a családjogi mediáció alapvető jellemzőire a korábbi Ajánlásban foglaltak szerint (1998), és számos eszközt javasol, mint például a kötelező mediáció kizárását, a családon belüli erőszak kiszűrésére alkalmas eszközök kifejlesztését, a mediáció alkalmazását a jogsegélyben, a mediációs megállapodások jogszerűségének és igazságosságának felülvizsgálatát a kompetens bíróság jóváhagyása által, a mediációs megállapodások megerősítését a kompetens bíróság által stb. 2007-ben az Igazságszolgáltatás Hatékonyságáért Küzdő Európai Bizottság iránymutatásokat adott ki a meglévő családjogi és a polgárjogi ügyekre vonatkozó ajánlások jobb alkalmazására.⁴⁰ Ez kihangsúlyozta a nagyközönség felé a családjogi mediációval kapcsolatos információ adás és a tudatosság felkeltésének fontosságát és előnyeit. A bírák és jogászok pótolhatatlan szerepet töltenek be a békés vitarendezés kultúrájának kialakítása terén. Alapvető fontosságú az ellenőrzési rendszer és az alkalmazás kiértékelése, a mediátorok megfelelő képzettsége, tréningjükre vonatkozó közös standardok kialakítása, az eljárás titkosságának érvényesülése és az államok anyagi támogatása a mediációs programok finanszírozására. A fent említett dokumentum lehetővé teszi, hogy az államok az eljárás költségeinek viselését a felek

³⁸ Európa Tanács R 1639 (2003) 1. ajánlása a családi mediációról és a nemek közötti egyenlőségről.

<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1639.htm>, a továbbiakban: Ajánlás 2003. (2011.12.12.)

³⁹ Ajánlás 2003. 6. cikk.

⁴⁰ Iránymutatások a meglévő családjogi és a polgári ügyekben alkalmazandó ajánlások vonatkozásában.

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes5Ameliorer_en.pdf, A továbbiakban: Iránymutatások 2007. (2011.03.12.)

hozzáállásától tegyék függővé, vagyis attól, hogy mennyire hajlandók megkísérelni családjogi mediációval feloldani konfliktusukat.⁴¹ Ez a szemlélet indirekt módon képes befolyásolni a feleket, akik így megfontolják az alternatív megoldási módozatok igénybe vételét. Elsőként informálni kell őket az eljárásról, és ez után döntenek arról, hogy igénybe kívánják-e azt venni. Az Európa Tanács e dokumentuma mellett az Európai Unió szintjén is találunk kezdeményezéseket, illetve léteznek a viták békés kezelésének legfontosabb szabályait rendező dokumentumok, igaz ezek egyike sem vonatkozik kifejezetten a családjogi mediációra.⁴²

Amikor a családi kapcsolatok átalakulnak és a család egysége felbomlik, társadalmunknak a családi élet minőségének megőrzését kell célként maga elé tűznie a családjogi konfliktusok elkerülése vagy enyhítése érdekében. Figyelembe véve a fentebb elhangzottakat, rá kell mutatni, hogy alapvető fontosságú a családok megfelelő támogatása és segítése a hatóságok, valamint más, arra feljogosított személyek koncentrált akciója által. Ugyancsak kiemelkedően fontos a megfelelő oktatás és annak tudatosítása, hogy konfliktusban részt vevő családtagok mi mindent nyerhetnek azáltal, hogy a megfelelő szakember megfelelő módon jár el.

Ha a családi élet minőségének megőrzését mint célt, elérné Horvátország, ezzel az országot mint részes országot kötelező hatályos nemzetközi dokumentumok által előírt kívánalmaknak is eleget tenne. A cél elérésével a horvát gyakorlat ugyancsak megfelelné a területen jelentkező modern trendeknek (egyértelmű elkötelezettség a felelős szülőség felé, garantált gyermeki jogok).

⁴¹ Iránymutatások 2007 49. cikk

⁴² Az említett dokumentumok a következők: A Bizottság Zöld könyve a polgári és kereskedelmi törvény szerinti alternatív vitarendezési módszerekről COM (2002) 196, az Európa Parlament állásfoglalása a Bizottság által kiadott Zöld könyvhöz a polgári és kereskedelmi törvény szerinti alternatív vitarendezési módszerekről P5_TA (2003) 0084, A mediátorok európai magatartási kódexe, az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól.

3. Családjogi mediáció a horvát jogban

A 2003-as horvát Családjogi törvény⁴³ rendelkezéseinek megfelelően csak egy modellt létezik a családjogi viták békés rendezésére. Az eljárás kizárólag a válási procedúrához kapcsolódik, és a házastársi kapcsolat megromlásának okainak felderítésére korlátozódik, célja ezek felszámolása, valamint a házastársak kibékítése, illetve tájékoztatása a válás jogi és pszichológia következményeiről.⁴⁴ E modell nem más, mint a családi intermediáció intézménye, mely nagy hagyományokkal rendelkezik a horvát családjogban. A szociális jóléti központok, a házassági tanácsadók és az engedéllyel rendelkező szakértők jogosultak a segítségnyújtásra. Az eljárás nagymértékben korlátozott, amennyiben a házasság kibékítési kísérletére szorítkozik, vagyis kizárólag arra, hogy a házastársakat tájékoztassa a válás jogi és társadalompszichológiai következményeiről.⁴⁵

A családi intermediáció célja és értelme az összehasonlító családjog szabályai és a nemzetközi dokumentumok szerint a felek támogatása abban, hogy a válással járó következményeket békésen kezeljék, vagyis a családjogi vitákat egy harmadik, semleges fél bevonásával oldják meg.⁴⁶

A horvát jogforrások nem határozzák meg az eljárás konkrét tartalmát, nem konkretizálják a mediátor kötelezettségeit. A 2003-as Családjogi törvény-féle mediációs eljárás nehezen tekinthető a családjogi ügyekben felmerülő viták megoldásának valódi alternatívájaként. Hasonlóképp, az intermediációs eljárás mint a családjogi konfliktusokban felmerülő viták békés rendezésének eszköze a horvát családjogban a válás esetére korlátozódik. Ugyanakkor egy másik trend is kirajzolódik: a mediáció alkalmazása bővül a családjogi viták más fajtái irányába.

Ez főként a szülői felelősséggel kapcsolatos vitákra vonatkozik, melyek a válástól függetlenül jelentkezhetnek. Emiatt úgy véljük, előnyös lenne kiterjeszteni az alkalmazási kört és alternatív módszerek igénybevételére

⁴³ Családjogi törvény. Narodne novine 116/2003, 17/2004, 136/2004, 107/2007, 61/2011.

⁴⁴ Családjogi törvény 48. § 1. i 2.

⁴⁵ Lásd Irena Majstorović: Posredovanje prijete razvoda braka: hrvatsko pravo i europska rješenja. Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu 2007. 2. sz. 415. o.

⁴⁶ Schepard: i.m. 52. o.; Lisa Parkinson: Family Mediation. Sweet&Maxwell, London 1997. 5. o.; Marian Roberts: Mediation in Family Disputes, Principles of Practice. Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2008. 8-9. o.

buzdítani más családjogi viták terén is, főleg gyermekeket is érintő konfliktusok esetén. Véleményünk szerint ugyancsak szükséges az információ terjesztése és a megfelelő tréning biztosítása a családokkal dolgozó szakemberek számára.

A családjogi ügyekben felmerülő viták békés rendezésére a horvát tételes jogban a 2003-as Családjogi törvény által szabályozott intermediáció kapcsán a másik lehetőség a 2011-es Békéltetési törvény családjogi viták területére tartozó rendelkezéseinek alkalmazása.⁴⁷ E törvény rendelkezéseit nem csak a tulajdonnal összefüggő kérdésekre kellene alkalmazni (ahogy azt a korábbi, 2003-as Békéltetési törvény rendelkezései szabályozták), hanem a családjogi kapcsolatokra is.⁴⁸

Ugyanakkor lehetséges megoldásként megfontolandónak tartjuk specifikus rendelkezések kialakítását a családjogi érdekkonfliktusok békés rendezésére az általános családjogi jogforrási rendszeren belül. Nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a családi kapcsolatok mennyire egyediek és összetettek, főleg egy konfliktus okozta krízis esetén, illetve hogy milyen következményeik lehetnek a konfliktusnak harmadik felekre, főként gyermekekre nézve.

A családjogi viták békés rendezésére szolgáló rendszer minősége érdekében meg kell határozni, hogy más alternatív módszerekkel orvosolható vitákhoz képest melyek a viták ezen válfajának speciális jellemzői.

A családjogi viták nem kezelhetők ugyanúgy, mint a polgári jogi viták egyéb válfajai. A családjogi viták különleges jellemvonásainak figyelmen kívül hagyása súlyos veszélyforrás, és alulbecsüli a gyermek mindenképp felett álló érdekének fontosságát.⁴⁹

4. Végkövetkeztetések a családjogi mediációról

A családtagok között felmerülő konfliktusoknak nem pusztán jogi oldaluk van, lényegi jellemvonásuk az erős érzelmek jelenléte. A jogi konfliktuson túl pszichológiai krízist és a kapcsolatok krízisét is jelentik. Különösen igaz ez a szülők között, a válás vagy a család egységének felbomlása és a kapcsolat átalakításának igénye miatt vagy a

⁴⁷ Békéltetési törvény. Narodne novine 18/2011.

⁴⁸ Békéltetési törvény. Narodne novine 163/2003, 79/2009.

⁴⁹ Janet Walker: Introduction to Family Mediation in Europe and its Special Characteristics and Advantages. In Family Mediation in Europe: Proceedings. 4th European Conference on Family Law. Strasbourg, 1-2 October 1998. Council of Europe, Strasbourg 2000. 25. o.

gyermekkel összefüggésben felmerülő konfliktusokra. Azt mondhatjuk, a jogi vita háttérében egy jóval összetettebb, sokrétű, családtagok közötti konfliktus áll. A bírósági eljárás természetének megfelelően, a jogvitát eldöntő bíró nem beszél meg, nem veszi figyelembe a konfliktus háttérét, következésképpen a döntés, amely az elé kerülő ügyben születik, nem képes megoldani a vita okául szolgáló összetett családi kapcsolati problémákat. A felek ebből fakadó elégedetlensége rávilágít arra a tényre, hogy a tradicionális bírósági eljárások nem mindig a legalkalmasabb eszközök a családjogi érdekvitákból eredő problémák megoldására.⁵⁰ Ilyen körülmények között, a családjogi mediáció, illetve a családjogi viták rendezésére szolgáló egyéb békés konfliktuskezelő módszerek több sikert képesek elérni akár a család szintjén, ahol a konfliktus jelentkezik, akár általános társadalmi szinten. A bírósági eljárás valószínűleg inkább csak tovább merevíti a rugalmatlan álláspontokat, és csak ritkán nyújt mindegyik fél számára elfogadható megoldást.⁵¹ Sőt, a felek és a család kapcsolata akár még inkább elmérgesedhet. A konfliktusok a bíróság döntése ellenére (vagy éppen azért) még inkább hajlamosak elhúzódní. A változatlanul végső lehetőségként jelentkező adverzarius bírósági eljárást megelőzően a feleknek alternatívákat kellene biztosítani és segítséget adni, hogy vitájuk megoldására megtalálják az érdekeiknek és igényeiknek legmegfelelőbb módszert. Az ilyen módon elért megoldások jobban fenntarthatók és nagymértékben végrehajthatók anélkül, hogy a beavatkozás vagy az erőszak valamilyen formáját kellene igénybe venni. A családjogi vitamegoldás ilyen alternatív modelljeiben az első helyen a gyermek érdeke kell, hogy álljon.

IV. Végkövetkeztetések

A mediáció olyan figyelemreméltó módszer, melynek kapacitásai részben kihasználatlanok. Sok forrásból táplálkoznak azok a tényezők, melyek megakadályozzák, hogy a mediáció elérje optimális hatékonyságát. Ilyen a tágabb környezet („a bizalmatlanság kultúrája”), az egyes jogterületek sajátosságai (egyenlőtlen erőviszonyok), a jogi

⁵⁰ Lydie Err: Family Mediation and Equality of the Sexes. Report for Debate in the Standing Committee. Doc. 9983, Committee on equal opportunities for women and men, 2003.

<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/EDOC9983.htm>, 21. o. (2011.01.12.)

⁵¹ Err: i.m. 23. o.

szabályozás hiányosságai. Milyen módon léphetünk túl ezeken az akadályokon, és tehetjük hatékonyabbá a mediációt? Az első lépés az információ és a bizalom kiépítése. Javasoljuk a tudatosság növelését mind általános, mind speciális szinteken. A békés konfliktuskezelési technikák oktatása általános iskolában kell, kezdődjön. A későbbiekben a jogi oktatás kiemelkedő helyzetben van, hiszen itt történik a jövő ügyvédjeinek, bíráinak képzése. Döntő fontosságú, hogy az egyes viták szereplői (munkáltató, munkavállaló, szakszervezet, házastársak, családok) számára speciális tréningek legyenek elérhetők. Míg az ADR az általános iskolákon belül gyerekcipőben jár, néhány magyar és horvát felsőoktatási intézmény curriculumában találunk biztató példákat. Ami a specifikus tájékoztatást illeti, a kirendelt jogi segítségnyújtók számára szervezett tréningek Magyarországon a jó példák sorát erősítik.

Kedvezőbb, hatékonyabb jogi szabályozásra van szükség (többek között a titoktartás, költségek, végrehajthatóság viszonylatában). Természetesen naivítás lenne azt hinni, hogy direkt és egyértelmű összefüggés van például a sztrájk vagy válási mutatók alakulása és a munkaügyi vagy családjogi mediáció szabályozásának módosítása között. Ugyanakkor az is igaz, hogy a konfliktusokat könnyebb megoldani, ha biztosítva van a stabil, koherens jogi környezet. Másrészt, természetesen a mediáció túlszabályozása sem kívánatos.

A mediáció alkalmazásának minőségét nagymértékben erősítenék (főként a családjogi mediáció terén) az etikai kódexek és a jó gyakorlati minták. Szükség lenne egy központi hatóság által irányított, a mediációra vonatkozó szabályok és előírások betartását ellenőrző megfelelő rendszerre. Egy ilyen rendszer felállítása megerősítené a családjogi konfliktusmegoldás új megközelítését.

Ismervén a mediáció számos előnyét, csábító a kötelező mediáció bevezetését javasolni egyes ügycsoportokra. E megoldást azonban pontosan az eljárás természete (annak egyik lényegi eleme az önkéntesség) teszi kétségessé. A mediáció hozzáférhetővé tétele megfelelőbb megoldás. Hozzáférhetőn egy olyan rendszert értünk, amely olcsó, nehézségek nélkül igénybe vehető, és képes gyorsan reagálni a konfliktusokra. Korábbi pozitív tapasztalat (más szóval, ha a felek a múltban már sikerrel vették igénybe a mediációt) ugyancsak motiváló tényező.

Végezetül, hadd hívjuk fel a figyelmet arra a tényre, hogy a mediáció folyamatosan fejlődik. Új formák, mint például online mediáció, új

kihívások elé állítanak minket, ugyanakkor azt is jelzik, hogy a módszer él és képes a továbbfejlődésre.

Czoboly Gergely*
Zvonimir Jelinić**

Az ügyvédi munkadíj és a polgári per tartama. Példák a horvát és magyar jogból és joggyakorlatból

I. Az ügyvédi munkadíj kiszámíthatatlanságáról és a polgári per tartamának viszonyáról általában

Nem titok, hogy a polgári peres eljárás költséges lehet. Még azokban az esetekben is, ha a fél személyesen képviselheti magát az eljárásban (jogi képviselő nélkül), legtöbbször elkerülhetlenné válik szakszerű jogi képviselő igénybe vétele.¹ Rendes körülmények között, ha a felet – az ingyenes vagy támogatott jogsegély rendszeren kívüli – ügyvéd képviseli, egy mostanában megjelent összehasonlító tanulmány (The Oxford Study) szerint, az ügyvédi munkadíj a legtöbb esetben (azaz a legtöbb országban) magasabb, mint a bírósági illeték, és egyben az eljárási költségek legfőbb összetevőjének számít.² Ugyanezen tanulmány szerint, azokban a jogrendszerekben, ahol az ügyvédek díjazása nem tarifa alapú, nehéz megjósolni az elvégzett munka mennyiségét, és ezért az ügyvédek díját is, így az ügyvédek költségeinek lehetséges mértéke viszonylag széles skálán mozog. A tanulmány megállapítja, hogy ellentétben a bírósági költségekkel, amelyek a

* Dr. Czoboly Gergely, doktorandusz hallgató, Polgári Eljárásjogi és Jogszociológiai Tanszék, Pécs, czoboly@ajk.pte.hu; a II.-V. fejezetek szerzője

** Dr.sc. Zvonimir Jelinić, PhD, tanársegéd, Kereskedelmi Jogi Tanszék, Eszék, zvonimir.jelinic@pravos.hr; az I., IV. és V. fejezetek szerzője

¹ F. Fernhout: Outcome-Related Fee Agreements in Europe and Hong Kong In: A. Uzelac – C.H. van Rhee (szerk.): Access to Justice and the Judiciary. Toward New European Standards of Affordability, Quality and Efficiency of Civil Adjudication. Intersentia, Antwerp – Oxford – Portland 2009. 13. o. Érdemes megjegyezni, hogy Horvátországban a felek az eljárásban saját maguk, vagy jogi képviselőjük útján járhatnak el, de abban az esetben, ha a fél úgy dönt, hogy jogi képviselőt vesz igénybe, a fél lehetséges eljárási mozgástere nagyon lecsökken. A horvát polgári eljárásjogi törvény 89. §-a szerint, ha a jogszabály másképpen nem rendelkezik, csak jogosultsággal rendelkező jogász képviselheti a felet a bíróság előtt. A polgári eljárásjogi törvényben foglalt „ha a jogszabály másként nem rendelkezik” fordulat arra vonatkozik, hogy a felet az egyenesági rokona, testvére vagy házastársa is képviselheti, ha teljes cselekvőképességgel rendelkezik, és nem illegálisan gyakorolja a jogot.

² Lásd C. Hodges – S. Vogenauer (szerk.): The Costs and Funding of Civil Litigation. A Comparative Perspective. Hart Publishing, Oxford 2010. 69. o.

törvényi díjszabásnak köszönhetően kiszámíthatóak, az ügyvédi költségek nehezen kalkulálhatóak. Még azokban a jogrendszerekben is ahol létezik díjszabás, csak relatív a kiszámíthatóság, azokban pedig ahol nincs ilyen díjszabás, ezek a költségek nagymértékben kiszámíthatatlanok.

A kiszámíthatóság hiánya nyilvánvalóan összefüggésben van a munkaóra alapú ügyvédi díjszámítással, így különösen, ha nincs díjszabás, vagy a felső határ meghatározására szolgáló más szabály.³ A „kiszámlázható órák” mögött meghúzódó alapvető gondolat, hogy az ügyvéd az általa az ügyre fordított órákról feljegyzéseket készít, rendszerint egy vagy kéttized órával növelve azokat. Az ügyvéd a hónap végén a számlát az általa naplózott órák és az óradíjának szorzata alapján készíti el.⁴

A munkaóra alapú díjazás, főleg a vállalati jogi szolgáltatások esetében, a huszadik század utolsó évtizedeiben kezdte el uralni a jogi szakmát. Ez a folyamat az Egyesült Államokban indult, de hamar elterjedt Európában és a világ más tájain is. Az interneten található tanulmányok szerint⁵ számos európai országban a munkaóra alapú díjszámítás – nem csak a vállalati ügyvédek körében – a legelterjedtebb számítási mód. Az ügyvédek az ügyre fordított idejük alapján számítják a díjukat, például Hollandiában, Svédországban, Dániában, Írországban, az Egyesült Királyságban, Belgiumban, Portugáliában, Olaszországban, emellett a bíróságon kívül végzett munkájuk tekintetében Németországban. A munkaóra alapú díjszámításról úgy tartják, hogy egy tiszta és átlátható rendszer, ahol az ügyfelek azért fizetnek, amit valójában kapnak. Ezzel szemben számos kutatásból az derül ki, hogy valami nincs rendben ezzel a díjszabási móddal. Példaként említhető az az állítás, hogy a jogi szakmának a munkaóra alapú díjszámításra való túlzott hagyatkozása az ügyfelek számára kiszámíthatatlanságot eredményez a költségek tekintetében, az eredményes és hatékony ügyvédeket bünteti, nem gátolja az erőfeszítések megkettőződését és visszatartja a pro bono munkákat. Emellett az ügyfelek és ügyvédek érdekei ennek

³ Lásd Hodges – Vogenauer: i.m.16-17. o., 70.o., 88. o.

⁴ Lásd J. Derrick: Boo to Billable Hours. Podia Press, Santa Barbara 2007. 7-8. o.

⁵ Lásd a megtalálható jelentéseket:

<http://www.csls.ox.ac.uk/COSTOFLITIGATIONDOCUMENTSANDREPORTS.php>
p. (2012. 01.11.)

eredményeként összeütközésbe kerülhetnek.⁶ Annak ellenére azonban, hogy egyre hangosabbak azok a panaszok, amelyek szerint a munkaóra alapú díjszámítás a jogviták megoldása helyett arra ösztönzi a jogászokat, hogy késleltessék a probléma megoldását, ez idáig kevés változás történt. Az ügyvédek gazdasági érdekei pedig nem azon kérdések közé tartozik, amelyeket nem kellene komolyan venni, tekintettel arra, hogy az ügyvédi működésük középpontjában a díjazásuk áll.

Az ügyvédi díj a legtöbb országban szabad megegyezés tárgya. Egyes országokban, ahol a díjakat a jogszabály határozza meg, azonban ennek éppen az ellenkezője valósul meg. Bár az ügyvédi díjazás kiszámításának több módja is ismert,⁷ tény, hogy a szabad megegyezés tárgyát képező munkaóra alapú díjszámítás tekinthető az uralkodó módszernek a legtöbb common law és kontinentális jogi rendszerben, és nem csak a bíróságon kívüli munkavégzésnél, de a bíróság előtti képviselésben is.

Néhány kontinentális európai jogrendszerben, például Németországban és Olaszországban jogszabály meghatároz díjszabásokat, de ezek csak ritkán kötelezőek, így az ügyvédek a jogszabály adta keretek között, szabadon megállapodhatnak a díjazásról ügyfeleikkel. Horvátországban ugyancsak díjszabási rendszer működik, amelynek a tételeit az ügyvédi díjszabási jegyzék – hivatalosan az ügyvédi jegyzék a díjszabásról és a költségtérítésről – tartalmazza. Az oxfordi tanulmány végkövetkeztetéseivel szemben, miszerint az ügyvédi költségek csak ott kiszámíthatók teljesen, ahol az ügyvédi munka mennyiségétől függetlenül számított egyenes tarifát alkalmaznak, láthatjuk Horvátország esetében, hogy a korábbi megállapítás nem teljes bizonyossággal mondható helyesnek.

⁶ Lásd American Bar Association Commission on Billable Hours Report 2001-2002. Lásd még Derrick: i.m. Derrick e munkájában őszintén kimondja, hogy amikor ügyvéd lett, és egy céghez csatlakozott, egy egyszerű iránymutatást kapott: „Minden idődet jegyezd fel”. Később rájött, amikor egyre több időt töltött jogász munkával, hogy az idő egy részét nem lehetne elszámolni – azt az időt, amelyet elveszett iratok megkeresésével tölt, a saját idejének beosztásával töltött időt, vagy azt az időt, amikor meg lett zavarva, és a többi.

⁷ A nemzeti díjszámítási módszerek listája a következő helyen található: Evaluation report of European judicial systems. Edition 2010 (2008 data), Efficiency and quality of justice published and presented by the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ).

Ugyanakkor, az ügyvédi költségek és a per tartama közötti összefüggések felderítése nem képezte az oxfordi kutatás központi kérdését. A válaszok arra a kérdésre, hogy az ügyvédi munkadíj számításának különböző módjai befolyásolhatják-e a polgári per tartamát, nem csak igazolhatják oxfordi kutatásnak az ügyvédi költségek kiszámíthatatlanságával kapcsolatos megállapításait, de irányítúként is szolgálhatnak annak megállapításában, hogy a költségek kiszámíthatatlansága egy egyszerű okra vezethető vissza. Ha azt feltételezzük, hogy az ügyfél a gyors és hatékony problémamegoldásban érdekelt, akkor a gyors és hatékony ügyvéd kevesebb pénzt fog keresni, mint a lassú és kis hatékonyságú. Ez az oka annak, hogy az ügyvédek ösztönöztek abban, hogy minél keményebben és hosszabban dolgozzanak, és olyan taktikákat vessenek be az eljárásban, amelyek természetükből fakadóan etikátlanak, taktikákat, amelyek a per elhúzódásához vezetnek, például komolytalan állításokat hoznak a bíróság tudomására, szükségtelen indítványokat tesznek az eredeti állapot helyreállítására, vagy halasztási kérelmet nyújtanak be, csak azért, hogy késedelmet okozzanak.

1. Díjszerződések és díjszabási rendszer Horvátországban

Horvát ügyvédek az ügyvédi díjakra és költségtérítésre vonatkozó díjszabási szabályok (továbbiakban Díjszabási rendelkezés⁸) szerint számítják díjaikat. A díjszabási jegyzékben meg van határozva, hogy milyen mértékű díjat lehet felszámítani a pertárgy értéke alapján. 2008 előtt a horvát ügyvédi kamara volt kizárólagosan felhatalmazva arra, hogy szabályozza az ügyvédi díjakat és a költségtérítést.⁹ A jogászi szakmára vonatkozó törvény (Act on Legal Profession¹⁰) módosítása erre vonatkozóan is új szabályokat vezetett be. Ezek alapján a kamara által javasolt Díjszabási rendelkezés tervezetét az Igazságügyi Minisztériumnak jóvá kell hagynia, és ki kell kérnie a Gazdasági és Társadalmi Tanács véleményét. (Ez olyan speciális kormányzati szerv, amelyben a kormány, a kereskedelmi szövetségek és a munkavállalók képviselői vesznek részt). Először a minisztérium megtagadta a

⁸ Tariff for Lawyers' Fees and Cost Compensation Act (kihirdetve: Official Gazette, Hivatalos Lap (a továbbiakban OG) No. 148/09 of 11 December 2009).

⁹ A jogászi szakmára vonatkozó törvény (OG 9/94) régi 18. § alapján az ügyvédek az ügyvédi kamara által elfogadott díjjegyzék alapján számított díjazásra és költségtérítésre voltak jogosultak.

¹⁰ Lásd Amendments of the Act on the Legal Profession 3. § (OG 117/2008).

Díjszabási rendelkezés jóváhagyását, tekintettel arra, hogy a kamara által javasolt tervezetet meg kell változtatni, hogy az a díjszabás tekintetében jobban tükrözze a társadalom elvárásait. Emellett elvárásként jelent meg, hogy olyan szabályozási környezetet teremtsen, amely a koncentrált polgári eljárást ösztönzi és csökkenti a tárgyalások számát, valamint támogatja az alternatív vitarendezés különböző módjait. Miután a kiigazításokat a kamara megtette, a Díjszabási rendelkezést csak kismértékben változtatták meg. Meghatározott ügyekre (például birtokháborítás, lakásbérleti jogviták, házasság felbontása vagy érvénytelenítése iránti jogviták, munkaügyi jogviták) az elvégzett cselekményekre tekintet nélkül, átalány díjat vezettek be. Emellett az elsőfokú eljárásban előterjeszhető beadványok számát is korlátozták, így az ügyvéd legfeljebb 4 beadványt szerkeszthet, nyújthat be és számolhat el az elsőfokú eljárásban. Minden más szolgáltatás esetében (így különösen az ingatlan tulajdonnal összefüggő pereket és szolgáltatásokat) az eljárási cselekményenkénti díjszámítást megtartották.¹¹ Ezek a változtatások kielégítőnek minősültek, így a miniszter 2009 decemberében hozzájárulását adta és azzal indokolta a döntését, hogy a változások az eljárások időtartamának rövidüléséhez vezetnek. Az ügyvédek ugyanis ez után nem tudnak minden beadványukért (kereset, viszontkereset, ellenkérelem), a tárgyaláson való megjelenésért, végrehajtási jogcím kibocsátásáért való kérelem szerkesztéséért, stb. díjat elszámolni.

A jelenlegi Díjszabási rendelkezés természetére jellemző a rugalmasság, mivel több helyen teret enged szerződéskötési szabadságnak és eltérést biztosít a díjszabástól. A Díjszabási rendelkezés megengedi az ügyvédeknek, hogy jogi szolgáltatások elvégzésére – egy speciális megállapodás keretében – jogi személyekkel és egyéni vállalkozókkal átalánydíjazásban egyezzenek meg. Ugyancsak szabadon állapodhatnak meg a díjazásukról büntetőügyekben és ingatlannal kapcsolatos jogvitákban az ügyvédek. Írásban megállapodhatnak munkóra alapú díjazásban, amely felfelé eltérhet a Díjszabási rendelkezésektől, lefelé azonban nem. Sikerdíj kikötésére ugyancsak lehetőség van a Díjszabási rendelkezés alapján.¹²

Ugyanakkor, még ha ilyen speciális megállapodás is született, a bíróságnak akkor is a Díjszabási rendelkezésben szereplő kötött díjakat kell figyelembe venniük a perköltség számításánál. Ez a polgári

¹¹ Lásd Tariff for Lawyers' Fees and Cost Compensation Act 7-8. §

¹² Lásd Tariff for Lawyers' Fees and Cost Compensation Act 38.-40. §§

eljárásjogi törvény rendelkezéseiből következik, ez alapján ugyanis, ha az ügyvédi díjakra, vagy más költségekre vonatkozóan létezik előírás, úgy a bíróságnak az alapján kell ezeket a költségeket számítani.¹³

Az Ügyvédek Etikai Kódexe ugyancsak szabályozza az ügyvéd-ügyfél viszonyt. Egy figyelemre méltó szabály, hogy az ügyvéd nem okozhat fölösleges eljárási költséget ügyfelének.¹⁴ Kérdésként merülhet föl, hogy ez a szabály hogyan viszonyul ahhoz a tényhez, hogy Horvátországban a legtöbb bírósági ügyben az ügyvédek jogosultak arra, hogy minden megtett eljárási cselekményükért díjat számoljanak fel. Jóllehet a díjszabási rendszer elsődleges szándéka az, hogy megakadályozza a túlzott mértékű díjazást, valamint, hogy a természetes és jogi személyek számára a jogi szolgáltatásokhoz való hozzáférést biztosítsa, a horvát díjszabási rendszer az ellenkezőjét éri el. Mindazonáltal, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás miatt a perek elhúzódása mint téma elsődlegesen a tisztességes eljáráshoz és ésszerű időn belül való döntéshozatalhoz való jog szempontjából került előtérbe, vannak olyan kutatások, amelyek a bírói pervezetés szempontjából vizsgálják a kérdést, és megállapítják, hogy a probléma egy része a díjszámítás módszeréből fakad. Ahhoz, hogy pontosabb válaszokat tudjunk adni, szükséges, hogy összehasonlító jogi szempontból megvizsgáljunk néhány külföldi megoldást.

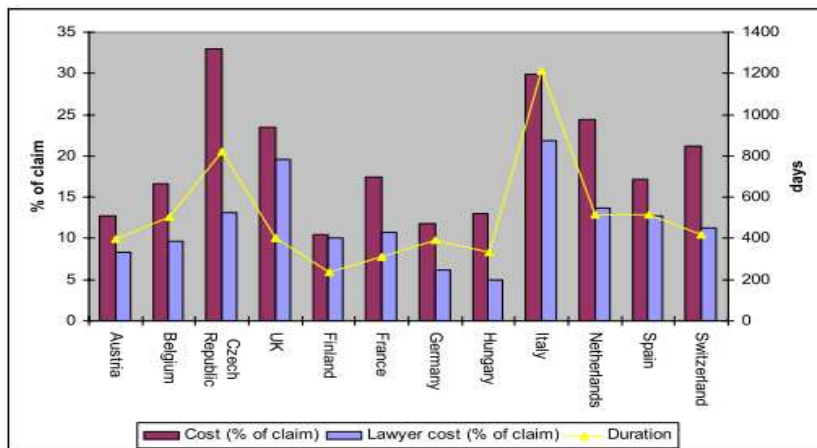
2. A horvát ügyvédi díjszámítási rendszer, annak viszonya az eljárási időtartamához és a Nyugat-európai kitekintés

Hasznos információkkal szolgálhat azoknak a rendszereknek a közelebbi vizsgálata, melyekben kötelező díjszabás létezik. Jól ismert tény, hogy a német polgári eljárási költségszabályok hangsúlyt fektettek a joghoz való – társadalmi pozíciótól független – egyenlő hozzáférésre. Ezzel magyarázható, hogy Németországban az eljárásban felmerülő

¹³ Lásd a polgári eljárásról szóló törvény 155. §-át (OG 53/1991, 91/1992, 112/1999, 129/2000, 88/2001, 117/2003, 88/2005, 2/2007, 96/2008, 84/2008, 123/2008, 57/2011). Ellentétben azokkal az országokkal, ahol a törvény a költség-eltolás érdekében állapít meg díjakat, Horvátországban egy speciális helyzetnek lehetünk szemtanúi. Miközben a Díjszabási rendelkezés az ügyvédek nem köti (tekintettel arra, hogy a szerződéskötési szabadság miatt különböző megállapodásokat köthetnek az ügyfelekkel), a bíróság kötve van a Díjszabási rendelkezés tarifáihoz. Annak eldöntésénél, hogy a félnek mely költségeket kell fizetnie, a bíróságnak csak azokat a költségeket kell figyelembe vennie, amelyek a per elintézéséhez szükségesek voltak, minden körülményt figyelembe véve.

¹⁴ Lásd Lawyers' Code of Ethics 52.§ (OG 72/2008)

költségekre vonatkozóan részletes szabályozás található, amelynek a célja a kiszámíthatóság megteremtése.¹⁵ Német nézőpontból úgy tűnik, hogy ez a megközelítés magas működési hatékonyságot eredményez az igazságszolgáltatásban, ahogy ezt a grafikon is mutatja.



A fenti grafikon¹⁶ szerint, mely kis- és középvállalkozások joghoz való hozzáféréseiről ad információt, a szerződések kikényszerítésének az időtartama Németországban viszonylag alacsony, az ügyvédi munkadíj aránya pedig a teljes költséghez viszonyítva alacsony marad. Feltehetően ez részben azzal magyarázható, hogy Németországban a bíróság előtti eljárásban végzett munkáért a díj mértékét jogszabály határozza meg (2003. július 1-je óta a *Rechtsanwaltsvergütungsgesetz* (RVG). Ez három típusú díjat ismer: az eljárási díjat (*Verfahrensgebühr*), a tárgyaláson való részvétel díját (*Terminsgebühr*) és az egyezségkötés díját (*Einigungsgebühr*). A díj mértéke a pertárgy értékéhez kapcsolódik.¹⁷ Az egyik fő jellegzetessége az RVG-nek, hogy

¹⁵ B. Hess – R. Hübner: General Overview and Trends in the German Civil Litigation Cost System. In: C. Hodges – S. Vogenauer (szerk.): *The Costs and Funding of Civil Litigation. A Comparative Perspective*. Hart Publishing Ltd, Oxford 2010. 349-351. o.

¹⁶ International Bank for reconstruction and Development/The World Bank (2007), as found and edited by SEO Economic Research paper, *Regulation of the Legal Profession and Access to Law*. 2008. 72. o.

¹⁷ Lásd Questionnaire on funding, costs and proportionality in civil justice systems – Germany. A jelentés megtalálható:

az ügyvédi díjakat csak egyszer lehet felszámítani. Ez azt jelenti, hogy minden eljárási fokon az ügyvéd csak egyszer számíthatja föl és kaphatja meg a díjat az eljárás meghatározott szintjén, függetlenül attól, hogy hányszor jelent meg a bíróság előtt, vagy hány beadványt készített.¹⁸ Az ügyvédek megállapodhatnak az ügyfeleikkel úgy, hogy a díjazás a törvényi előírásokkal szemben, a megegyezés szerinti történjen, de a bíróság a költségekről való döntésénél az RVG előírásait köteles követni. A törvényi díjat az RVG előírásai és táblázatai határozzák meg, így ez magas szintű átláthatóságot és kiszámíthatóságot eredményez.

A helyzet jelentősen eltérő azokban az országokban, ahol nincs törvényi díjjegyzék és a munkaóra alapú díjszámítás kedvelt és elterjedt módszer (Svájc, Spanyolország, Hollandia, az Egyesült Királyság, stb.), vagy ahol ugyan van törvényi díjjegyzék, de a díjakat eljárási cselekményenként fel lehet számítani (Olaszország¹⁹). Emellett a fenti grafikonból azt is ki lehet olvasni, hogy a szerződés kikényszerítésére szükséges idő és az ügyvédi díjak alakulása milyen összefüggésben áll egymással.

Felmerül a kérdés, hogy ebből lehet-e arra vonatkozó következtetéseket levonni, hogy az ügyvédi díjszámítási módok befolyásolják a polgári per időtartamát? Természetesen erre a kérdésre egyértelmű igenlő választ nem lehet adni az igazságszolgáltatási rendszer komplexitása és az ügyvédek és a jogrendszer egymáshoz való viszonya miatt. Nem kétséges, hogy sokkal több mindent számba kéne venni a válasz alátámasztására, például a bíróságok szervezetét és működését, az igazságszolgáltatás finanszírozottságát, a bírák fizetését és szakmai képzettségét, az adott országban lévő ügyvédek és bírók számát, a polgári eljárásjog szabályait a felek rendelkezési joga tekintetében, a bírói pervezetési jogosultságait, a hatékony és minőségi igazságszolgáltatás eléréseért tett reformokat, stb. De még így is, ha közelebről megvizsgáljuk az elsőfokú bíróságok intézkedési és döntési időtartamát polgári (és kereskedelmi) ügyekben 2008-ban, amelyre a CEPEJ legújabb, a bírósági rendszerekről készített értékelésében

<http://www.csls.ox.ac.uk/COSTOFLITIGATIONDOCUMENTSANDREPORTS.ph>
p. (2012. 01. 11)

¹⁸ Lásd a 17. lábjegyzetben írtakat.

¹⁹ Olaszországban az ügyvédi díjakat törvény szabályozza, amely meghatározza minimális és maximális összeget, amelyet az ügyvéd szolgáltatásonként felszámolhat.

találunk adatokat,²⁰ azt láthatjuk, hogy Horvátország egyike a kilenc országnak, ahol a legmagasabb az ügy elvégzésére fordított idő. A keresetindítástól az elsőfokú ítélet meghozataláig átlagosan 498 nap telik el. Ha ezt a tényt azokkal a díjszámítási kritikákkal vetjük össze, amelyek szerint a rendszer az ügyvédek arra ösztönzi, hogy több perbeli cselekményt valósítsanak meg, mint amennyire szükség lenne, úgy azt feltételezhetjük, hogy a horvát díjszámítási rendszer, még ha látszólag átlátható is, összefüggésbe hozható a perek elhúzódásával és a magas költségekkel.

II. A felek és ügyvédek érdekei, valamint a polgári per tartama

Amint arra fentebb rámutattunk, az ügyvédi munkadíj számításának több módja is ismert, amely különbözőképpen befolyásolhatja az ügyvéd viselkedését a polgári perben és ez által a polgári per stílusát és tartamát. A különböző rendszerek tehát más típusú magatartásra sarkallják az ügyvédet, egy közös pont azonban mindegyiknél megfigyelhető, mégpedig az, hogy az adott rendszer adta keretek között az ügyvéd próbálja a saját hasznát maximalizálni. Ez a természetes gazdasági érdek azonban szemben állhat más személyek érdekeivel, így elsősorban a társadalom, a bíróság és az ellenérdekű fél, de sok esetben a saját ügyfelének érdekeivel is. Ebben a fejezetben azt kívánjuk bemutatni, hogy az ügyvédek milyen típusú érdekeket érvényesíthetnek a polgári perben, különös tekintettel azokra, amelyek a perhúzó taktikák alkalmazásához vezetnek.

A polgári per befejezésének időpontja szempontjából hagyományosan az ellenérdekű felek ellentétes érdekeit szokták hangsúlyozni. „Azt tartják, és sokszor ez így is van, hogy a felperesek általában a gyors, az alperesek általában a lassú perbefejezésben érdekeltek. Talán helyesebb ezt kissé bonyolultabban úgy fogalmazni, hogy a pernyerésre nagyobb esélyt érző fél sürgeti, a kisebb esélyt érző fél lassítja a perbefejezést.”²¹ Erre a hagyományos, bár álláspontunk szerint túlzóan leegyszerűsítő nézőpontra épül föl a liberális per alap gondolata, hogy a felek ellentétes érdekeiből kibontakozó küzdelem képes a leghatékonyabban megoldani a jogvitát. Kengyel mutat rá, hogy ez a gondolat leghatározottabban az angol „adversary systemben” és ennek nyomán az angol jogirodalomban

²⁰ European Judicial Systems, Efficiency and Quality of Justice, Edition 2010 (data 2008). Council of Europe 2010. 149. o. és a vonatkozó szöveg.

²¹ Kiss Daisy: Az ügyvédek nagy kézikönyve. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2010. 347. o.

jelent meg, de „ezek az érvek nem ismeretlenek a kontinentális jogirodalomban sem. A korlátlan féluralmat megvalósító XIX. századi kodifikációk Habscheid szerint két axiómára épültek: 1. A polgári per a magánjogi igények érvényesítésére szolgáló intézmény, tehát a felek magánügyének minősül. 2. Az »erők szabad játékának« kell érvényesülnie, tehát a jogaikért küzdő felek saját érdeke a leghatásosabb katalizátor a jogi helyzet mielőbbi tisztázásához”.²² A történelem igazolta ennek a feltevésnek a téves voltát. Az anyagi jogi szempontból helyes ítélet meghozatalában tagadhatatlan érdemei ellenére, az eljárás lefolytatásának hatékonysága szempontjából e tétel csúfosan megbukott. A rendszer gyengeségei a keretek túlfeszítéséből és az azokkal való visszaélésből fakadt. Zuckerman jegyzi meg – egyezően Lord Woolf megállapításaival –, hogy „a komplexitás, a késedelem és a költségek nem az eljárási eszközök természetéből, hanem azok túlzott és aránytalan használatából és az azokkal való visszaélésből fakadnak”.²³ A liberális per visszásságaira adott reakcióként fejlődött ki a XIX. század végén Ausztriában a szociális polgári per, amelyben a jogszabály a felektől a bíróhoz helyezte át a per irányításához szükséges eszközöket. „A polgári per szociális funkciójának a megvalósítása szempontjából kulcsfontosságúvá vált a bíróság szerepe. A felek uralmi helyzetével szemben Klein a bíróság erőteljes aktivitását hangsúlyozta.”²⁴ A per szociális funkciója egy évszázad alatt Európa szerte felerősödött és ennek egyik leglátványosabb eredményeként említhetjük a Lord Woolf nevéhez köthető angol eljárásjogi reformot. A perek hatékony befejezésének igénye is a per szociális funkciójának felerősödése után vált különösen aktuálissá. Ennek eléréséhez azonban véleményünk szerint először a mögötte meghúzódó problémákat kell felderíteni, melyek közül jelen tanulmányban csak egyet vizsgálunk részletesen, az ügyvédek saját érdekeire visszavezethető perhúzó taktikázást. A fent hivatkozott tétel, annak leegyszerűsítő voltából adódóan vezet hibás végkövetkeztetésre, ugyanis azt sejteti, hogy egy polgári perben csak egymást kioltani célzó, ellentétes érdekek vannak, amelyeket az ügyvéd mintegy eszközként, saját akarattól mentesen

²² Kengyel Miklós: A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 79. o.

²³ A. A. S. Zuckerman: Reform in the Shadow of Lawyers' Interests. In A. A. S. Zuckerman – Ross Cranston (eds.): Reform of Civil Procedure, Essays on 'Access to Justice'. Clarendon Press, Oxford 1995. 62. o.

²⁴ Kengyel: i.m. 105. o.

közvetít.²⁵ Ez a megközelítés azonban nem számol az ügyvéd saját érdekeivel. Nick Armstrong állapítja meg, hogy „bár az adversarial system azon a feltevésen alapszik, hogy a saját érdekeik érvényesítéséhez a felek vannak a legjobb helyzetben. Ez nem számol azzal a ténnyel, hogy a felek ügyvédek által vannak képviselve, akik nem minden esetben az ügyfeleik érdekében cselekszenek, hozzá nem értésből adódóan, díjuk növelése érdekében, vagy az ügyvéd-ügyfél kapcsolatból fakadó más okból kifolyólag.”²⁶ Verkijk rendszerezte az ügyvéd és ügyfél érdekeit a polgári perben, és megállapította, hogy a polgári perben az ügyfél érdekein túl az ügyvédnek is vannak különféle érdekei.²⁷ Ezek közül az első az ügyvéd szakmai érdeke, így különösen az, hogy a rá bízott ügyben szakmailag helyesen képviselje ügyfelét, másik a nem jogszerű érdeke, harmadik pedig a jogszerű, de nem közvetlenül szakmai saját érdeke. Ezek közül témánk szempontjából ez utóbbival érdemes behatóbban foglalkoznunk. Verkijk erre az ügyvédi munkadíjat hozza föl példaként, amely bár jogszerű érdek, de nem kapcsolódik közvetlenül a szakmaisághoz.²⁸ Amint azt korábban megállapítottuk, az ügyvéd a saját munkadíjának maximalizálásában érdekelt. Ezt önmagában nem tekinthetjük morálisan elítélendőnek, mondhatjuk értéksemleges, hiszen a piacgazdaság alapvető összefüggéseiből következik. Azonban ha ez az érdek összeütközésbe kerül mások érdekeivel, úgy ez az értéksemlegesség megváltozik, hiszen az ügyvédnek a szakmai közössége, a bíróság és az ügyfele felé is vannak olyan kötelezettségei, melyek megsértéséhez vezetne, ha a kötelezettségeivel szemben a haszon maximalizálása érdekében tevékenykedne. Zuckerman is megállapítja, hogy a feleken kívül az ügyvédeknek is vannak a felektől elkülönülő érdekeik, így különösen a díjazásuk. Ezzel kapcsolatban állapítja meg, hogy „csoda lenne, ha nem lenne jelentős kapcsolat az ügyvédek anyagi érdeke és a pereskedési

²⁵ „A Savigny-féle eszközelmélet szerint a képviselő cselekedete tulajdonképpen a képviselt cselekvése, a képviselő tehát nem több, mint eszköz a képviselt akaratának az érvényre juttatásában.” Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. Osiris Kiadó, Budapest 2010. 159. o.

²⁶ N. Armstrong: Making Tracks. In A. A. S. Zuckerman – Ross Cranston (eds.): Reform of Civil Procedure, Essays on 'Access to Justice'. Clarendon Press, Oxford 1995. 107. o.

²⁷ R. Verkijk: Beyond Winning: Judicial case management and the role of lawyers in the principles of transnational civil procedure. In: C.H. van Rhee (ed.): Judicial Case Management and Efficiency in Civil Litigation. Intersentia, Antwerpen 2008. 72. o.

²⁸ Verkijk: i.m. 72.

gyakorlat között”, akkor, amikor az eljárási szabályok megfelelő manőverezési lehetőségeket biztosítanak ehhez és az ügyfelek részéről sincs ezzel szemben ellenállás²⁹.

A perelhúzó taktikázás szempontjából alapvetően két érdekcsoportot vizsgálhatunk a per elhúzódsában, egyfelől az ügyfél érdekét, másfelől pedig az ügyvéd saját érdekét. A későbbi ítélethozatalban érdekelt ügyfél érdekeit az ügyvédje szem előtt tarthatja, és olyan eljárásjogi eszközöket vehet igénybe, amelyek a perek elhúzódsához vezethetnek. Ilyen módszerek lehetnek különösen, hogy torpedó kereseteket nyújt be,³⁰ az ügy eldöntéséhez szükséges információkat visszatartja, és azokat a bíróság számára „csöpögteti”,³¹ a per elhalasztására játszik, ismételten a bíró összeférhetetlenségére hivatkozással annak kizárására vonatkozó beadványokat nyújt be,³² vagy például egymással összefüggő kereseteket nyújt be különböző illetékességű és hatáskörű bíróságokon, és arra játszik, hogy ezek egymás döntéseit bevárják. A módszerek száma és eredményessége az adott jogrendszerrel és minden egyes ügyben az eljáró bírótól is függ, a mögöttük meghúzódo érdek azonban ugyanaz: a per minél későbbi időpontban való befejezése. Emellett azonban, ahogy erre korábban rámutattunk, az ügyvédeknek ügyfeleik érdekeitől függetlenül is szándékában állhat az eljárás késleltetése. Ez lehet aktív, vagy passzív egyaránt, így önmaga használhat perhúzó taktikát, vagy nem akadályozza meg, vagy éppen közre is működik ellenfelének a perelhúzásában. Erre Lord Woolf is felhívja a figyelmet nagy horderejű jelentéseiben, szerinte „a késedelem gyakran több hasznot jelent a jogi képviselőknek, mint a feleknek.”³³ Vizsgálatai szerint „még az is előfordulhat, hogy az ellenérdeklő felek képviselőinek

²⁹ Zuckerman: i.m. 65. o.

³⁰ F. Sander – S. Brebler: Das Dilemma mitgliedstaatlicher Rechtsgleichheit und unterschiedlicher Rechtsschutzstandards in der Europäischen Union - Zum Umgang mit sogenannten "Torpedoklagen". Zeitschrift für Zivilprozess 2009. 122. sz. 157. o.

³¹ F. J. Rinsche: Prozeßtaktik. Carl Heymans Verlag KG, Köln 1993. 62. o.; G. Lüke – A. Walchshöfer (Hrsg.): Prütting In Münchener Kommentar. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1992. 1668. o.

³² A. Grgič: The Length of Civil Proceedings in Croatia: Main Causes of Delay. In: A. Uzelac – C. H. van Rhee (szerk.): Public and Private Justice – Dispute Resolution in Modern Societies. Intersentia, Antwerpen 2007. 155. o.

³³ Lord Woolf: Access to Justice: Interim Report. 1994. Chapter 3 Nr. 31. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/civil/interim/contents.htm> (2012.05.28.)

érdekében áll egymás vétségeinek a kölcsönös elnézése. Bírói tapasztalat, hogy az ügyvédek kényelmességének az eredménye, hogy a pert el kell halasztani, mert abba mindkét fél beleegyezett. Ez annak eredményeként derült ki, hogy amikor a bíró előírta a felek személyes részvételét, hogy ők is támogassák a tárgyalás elhalasztását, akkor ilyen típusú beadványok száma drámaian lecsökkent.”³⁴ Ennek álláspontunk szerint kettős motivációja lehet, egyrészt a már fentebb említett ügyvédi érdek, másrészt az ügyvédek egymás iránti „szakmai szolidaritása”. Ezekon felül Zuckerman még egy lényeges összefüggésre hívja föl a figyelmet annak kapcsán, hogy az ügyvédek miért érdekeltek a hosszan tartó eljárásban. Szerinte a „saját érdekük nem csak a fizetségük maximalizálásában merül ki, de arra is kiterjed, hogy biztosítsák magukat egy esetleges kártérítési perben. Annak érdekében ugyanis, hogy minimalizálni tudják a gondatlanságból fakadó felelősségüket, az ügyvédek természetesen hajlamosak követni valamennyi eljárási utat, amely nyitva áll előttük.”³⁵

A legtöbb jogrendszerben cél a pertartam csökkentése, amelyre különféle megoldások születtek. Jelen tanulmányban nem vállalkozunk valamennyi törekvés és módszer bemutatását, inkább csak arra teszünk kísérletet, hogy a módszereket rendszerezzük és megvizsgáljuk, hogy különböző rendszerek miképpen próbálják visszaszorítani a perhúzó taktikák alkalmazását.

III. A perhúzó taktika megakadályozásának módszerei

Amint arra az előzőekben utaltunk, véleményünk szerint a perelhúzó taktikát akkor alkalmazzák, ha az valakinek az érdekét szolgálja. Így logikusnak tűnik, ha megszüntetjük, vagy ellentételezzük ezt az érdeket, akkor vehetjük fel a harcot a perhúzással. A különböző jogrendszerek eltérő megoldásokkal próbálták a perhúzó taktikák visszaszorítását, részben az érdekek semlegesítésével, részben a manőverezési lehetőségek szűkítésével, részben pedig a szankción keresztül az elretentéssel. Ezek alapján álláspontunk szerint három csoportba sorolhatók az intézkedések a céljuk és eszközeik alapján.

Első csoportba azokat az intézkedéseket tartoznak, amelyek semlegesítik azokat az érdekeket, amelyek miatt az ügyvéd a perelhúzó módszereket alkalmazná. Erre példaként a német költségcsabályokat lehet említeni, amelyben az ügyre fordított munkaórától függetlenül számítják az

³⁴ Woolf: i.m.

³⁵ Zuckerman: i.m. 65. o.

ügyvéd díját, attól függően, hogy a per milyen szakaszába ért. Leopold említi szemléltetésképpen, hogy „[a] bizonyítási díjat csak egyszer lehet elszámolni egy eljárási fokon. Így az ügyvéd nem keres több pénzt akkor, ha tíz tanú és három szakértő meghallgatására kerül sor, mintha csak egy tanút hallgattak volna meg. Az ügyvédnek így gazdasági érdeke, hogy az eljárás a bizonyítás szakaszába kerüljön, de abban már nem érdekelt, hogy az elhúzódjon.”³⁶ Ezzel a rendszerrel tulajdonképpen az a cél, hogy az ügyvéd ne legyen érdekelt az ügyek elhúzásában. Erre az érdekeltségi viszonyra utal Leopold is. Szerinte „a költségszabályok befolyását nem szabad alábecsülni, és ha az eljárást ténylegesen befolyásolni kívánjuk, akkor gondolni kell arra, hogy a felek és főleg képviselőik gazdasági érdeke miképpen befolyásolja magatartásukat”.³⁷ Ez a költségszabály azáltal, hogy az ügyvéd érdekeltségét csökkenti, képes lehet megakadályozni, hogy az ügyvéd saját érdekéből fakadóan, az ügyfelének akarata nélkül húzza el a pereket, de már nem képes megakadályozni, hogy az ügyvéd ügyfelének utasítására húzza azt el. Egy másik megoldási kísérlet a felek eljárási mozgástérének lecsökkentése. Ez az érdekekre nem kíván hatással lenni, helyette az eszközök oldaláról közelíti meg a perelhúzó taktikákat. Ezen a csoporton belül álláspontunk szerint meg lehet különböztetni törvényi korlátozásokat és az aktív bírói pervezetést, melyek közös célja a koncentrált per megvalósítása. Első esetkörbe tartozik különösen a keresetváltoztatási, vagy a bizonyítás előterjesztésére vonatkozó határidő meghatározása. Példaként a magyar polgári eljárásjog 2008-as reformját lehet említeni, amelyben a jogalkotó a kisértékű perekben az első tárgyalásig engedi meg a kereset megváltoztatását, illetőleg a bizonyítási indítványok előterjesztését is. A jogalkotó ezzel azt kívánta elérni, hogy a polgári per tárgya az eljárás során ne változzon, és így koncentráltan lehessen azt lefolytatni. Ugyanezt a célt szolgálja a másik csoportba sorolható bírói pervezetés is. Azáltal ugyanis, hogy a bíró kezébe kerülnek bizonyos, a pervezetéssel kapcsolatos jogosultságok, a feleknek és ügyvédeknek kevesebb mozgástere marad. Andrews jegyzi meg, hogy aktív pervezetés esetén „arra lehet számítani, hogy a feleknek

³⁶ D. Leopold: Limiting Costs for Better Access to Justice: The German Approach. In A.A.S. Zuckerman – Ross Cranston (szerk.): Reform of Civil Procedure. Essays on 'Access to Justice'. Clarendon Press, Oxford 1995. 272. o.

³⁷ Leopold: i.m. 266. o.

kevesebb lehetőségük lesz a perbeli manőverezésre”,³⁸ és ez által biztosíthatóvá válik a gyors és hatékony eljárás. Az aktív bírói pervezetésnek sokféle eszköze létezik, melyek részletes ismertetésére e tanulmányban nem vállalkozunk, csak egy speciális elemére térünk ki.

A harmadik csoportba álláspontunk szerint azok az eljárási szankciók tartoznak, amelyek az elrettentéssel próbálják elérni a céljukat. Ezek a bírói pervezetés részeként is értelmezhetők, csoportosításunkban mégis önállóként kezeljük, speciális céljuk miatt. Ezen a csoporton belül különböző tényezők alapján tehetünk különbséget a szankciók között. Taruffo különböző szempontokat nevesíti, amelyek alapján megvizsgálhatók a szankciók és amelyek alapján csoportosíthatók. „Különbségek különböző tényezők kölcsönhatásából fakad, például: a törvényi szabályozások változatossága tekintetében (általános elvek vagy speciális szabályok), különbségek a felelősség címzettje szempontjából (ügyfél vagy ügyvéd), az eljárási joggal visszaélő személy tudatállapota alapján (szubjektív vagy objektív), a magánjogi igények előnybe helyezése (kártérítés) az eljárási eszközökkel szemben.”³⁹ Ezek alapján Taruffo az eljárási jogokkal való visszaélésnek a következő szankciórendszerét vázolja fel. Szerinte a szankcióknak három csoportja van:

- Első a pénzbeli szankciók, amelyeken belül még különbséget tesz a kártérítés, a költségmegosztó szabályok és a pénzbeli büntetések között.⁴⁰
- Második csoportba azokat a szankciókat sorolja, amelyeknek jogkövetkezménye például az érvénytelenség, prekluzió, jogellenessé nyilvánítás, elutasítás, megtiltás. Ebben a csoportba sorolható a német és osztrák eljárásjog egyik legfontosabb szankciójának minősülő prekluzió intézménye, amely a koncentrált pert olyan módon kívánja biztosítani, hogy a félnek azokat a támadási és védekezési eszközeit kizárja, amelyeket nem a per menetének megfelelő időpontban terjesztették elő.⁴¹ A per előbbre

³⁸ N. Andrews: Abuse of Process in English Civil Litigation. In M. Taruffo (eds.): Abuse of procedural rights: comparative standards of procedural fairness. Kluwer Law International, Hague 1999. 96. o.

³⁹ M. Taruffo: Abuse of procedural rights: comparative standards of procedural fairness. In M. Taruffo (szerk.): Abuse of procedural rights: comparative standards of procedural fairness. Kluwer Law International, Hague 1999. 22. o.

⁴⁰ Taruffo: i.m. 22. o.

⁴¹ U. Foerste: Kommentar zur Zivilprozessordnung 3., neubearbeitete Auflage (H.J. Musielak) Verlag Franz Vahlen, München 2002. 712. o.

viteli kötelezettség (Prozessförderungspflicht) megszegése így akár pervesztességhez is vezethet. Leopold is azt emeli ki, hogy a késedelmes előterjesztés kizárása és az ebből következő pervesztesség veszélye szorítja rá a feleket és ügyvédeküket, hogy a per előbbre viteli kötelezettséget komolyan vegyék.⁴²

- Harmadik csoportba azok a szankciók tartoznak, amelyek közös sajátossága, hogy a címzettje az ügyvéd. Ilyenek például a különböző etikai vétségeket és hasonló szakmai előírások megszegése miatt alkalmazható szankciók.

Tanulmányunkban részletesen azokkal a pénzbeli szankciókkal kívánunk foglalkozni, amelyek címzettje a fél mellett annak ügyvédje is lehet.

IV. Az ügyvéddel szemben alkalmazható eljárási szankciók

Amint láthattuk, a szankciók túlnyomó többsége közvetlenül a felet sújtja, ezen belül is a különösen súlyos szankciók, például a preklúzió, vagy az elutasítás az ügy végkimenetelére való hatásával közvetlenül csak a felet hozza negatív helyzetbe. Persze az elszenvedett sérelmek miatt a fél kártérítés formájában elégtételt vehet ügyvédjén, annak hanyag magatartására alapozottan. Ugyanakkor az adott perben a bírónak nincs közvetlen eszköze az ügyvéd szankcionálására, így az elhúzásnál nem tudja a perhúzásért közvetlenül felelős személyt ettől elrettenteni. A jogrendszerek csak egy része ismeri a feleken túl az ügyvéd szankcionálását. Jacques Normand jegyzi meg, hogy „összességében a perbeli taktikáknak és visszaéléseknek a fő kezdeményezője az ügyvéd, mindazonáltal csak néhány jogrendszer van, amelyik ismer olyan szankciókat, amelyeket velük szemben lehet alkalmazni”.⁴³

A bíróság szankcionálási jogkörei országról országra változnak. Egy képzeletbeli skála egyik végén az angolszász országok, azok közül is az Egyesült Államok emelhető ki, másik végén pedig Németországot nevezhetjük meg. Míg ugyanis az Egyesült Államok szövetségi eljárásjogi törvénye rendkívül sok esetben engedi az ügyvédet

⁴² D. Leopold: Stein-Jonas Kommentar zur Zivilprozeßordnung. 20. Auflage, 11. Lieferung. J.C.B. Mohr Siebeck, Tübingen 1985. 268. o.

⁴³ J. Normand: Final Report: The Two Approaches to the Abuse of Procedural Rights. In M. Taruffo (szerk.): Abuse of procedural rights: comparative standards of procedural fairness. Kluwer Law International, Hague 1999. 246. o.

bírságot, addig a német polgári perrendtartás nem teszi lehetővé az ügyvéd szankcionálását.

Az Egyesült Államok a bíróságok, különösen pedig a szövetségi bíróságok régóta rendelkeznek olyan jogkörökkel, amellyel az ügyvédek rendszabályozhatják.⁴⁴ Ezek több forrásból táplálkoznak, és a pénzbírság mellett a költségek viselésére való kötelezést és a fogdába zárást is tartalmazzák. A szankcionálható esetek köre is rendkívüli változatosságot mutat, amelyből csak egyet emelnénk ki. „A leglátványosabb és legvitatottabb szankcionálási módszer mindközül a 11. szabály, amelyet a szövetségi polgári eljárásjogi szabályok tartalmaznak. Ez felhatalmazza a szövetségi bíróságot, hogy azt az ügyvédet szankcionálja, aki komolytalan keresetet, ilyen indítványokat, vagy más iratot nyújt be.”⁴⁵ A szankció célja az elrettentés, hogy az igazságszolgáltatás szervezetét ne terheljék alaptalan keresetekkel.⁴⁶ Ez a szabály több szempontból is veszélyeket rejthet magában, egyrészt mert a jogfejlődést akadályozhatja egy precedens alapú jogrendszerben, másfelől pedig, mert a joghoz való hozzáférést (access to justice) korlátozhatja. Azok a felek ugyanis, akik szerényebb anyagi helyzetben vannak, elriadhatnak attól, hogy jogszerű, de kétségesen bizonyítható ügyükben pereljenek. A veszélyek mellett természetesen a lehetőségeket is rejt magában az intézmény, így eltörlésére nem, de gyakori módosítására sor került az elmúlt évtizedekben. A szankcionálható személyek listájában a fél és az ügyvéd mellett 1993 óta az ügyvédi iroda is szerepel, amely az amerikai realitásoknak ilyen módon jobban megfelel.

A másik véglet pedig Németország, ahol az ügyvédi függetlenségből fakadóan a bíró semmilyen fegyelmezési jogkört nem gyakorolhat az ügyvéddel szemben, és eljárási szankciót sem szabhat ki vele szemben. Breyer hasonlítja össze a német rendszert az angollal és az amerikaival, és állapítja meg, hogy míg az utóbbi országokban az ügyvéd kötelességszegése esetén a bíróság kötelezheti az ügyvédet az okozott költségek megtérítésére, addig a német rendszerben ez nem fordulhat

⁴⁴ Developments in the law: Lawyer's Responsibilities and lawyers' responses. May 1994 Harvard Law Review 107 sz. 1629. o.

⁴⁵ Developments in the law: Lawyer's Responsibilities and lawyers' responses. 1630. o.

⁴⁶ Detering dilatory tactics in litigation: Proposed amendments to Rules 7 and 11 of the Federal Rules of Civil Procedure. 1981-1982 Saint Louis University Law Journal 26. sz. 904. o.

elő.⁴⁷ A helyzet mára Ausztriában is a némethez hasonló. Korábban ugyan az osztrák polgári perrendtartás lehetővé tette, hogy a bíró az ügyvédet bírságozza, ha az súlyos gondatlanságból az eljárást elhúzta⁴⁸, ezt a helyzetet azonban megváltoztatta az osztrák polgári perrendtartás 1983. évi módosítása, amely az ügyvédek feletti bírósági fegyelmezési jogkört megszüntette.⁴⁹ A polgári per elhúzásának esetei Ausztriában a szakmai szabályok megszegésének minősülnek és az ügyvédi kamara fegyelmezési jogkörébe tartoznak.⁵⁰

Az angol eljárási szabályok is ismerik az ügyvéd szankcionálhatóságát. Az angol eljárási szabályok például lehetővé teszik, hogy a bíróság megtiltsa az ügyvédnek, hogy költségeinek megtérítését ügyfelétől kérje, vagy utasíthatja, hogy személyesen fizesse meg más költségeit.⁵¹ Erre többek között olyan esetekben kerülhet sor, ha az ügyvéd nem jelenik meg a tárgyaláson, miatta az eljárásban szükségtelen eljárási cselekményre kerül sor, vagy gyakori ismétlésekkel és kirívó lassúsággal adja elő érveit, és ezáltal hátráltatja az eljárást.⁵² A szankció alkalmazásának kérelemre, vagy akár a bíróság saját észlelése alapján, hivatalból is helye lehet. A szankció célját tekintve Lord Woolf jegyzi meg, hogy „az aktív pervezetés részeként a szankciót olyanra kell alakítani, hogy az a megelőzést és ne a büntetést szolgálja”.⁵³

Az angol felsőbbbíróságoknak érdekes joggyakorlata alakult ki a reménytelen ügyek perlésével kapcsolatban. Míg ugyanis Andrews egy olyan ítéletet említ, amelyben a bíróság az ügyvédek szankcionálta, amikor azok „helytelenül értelmezett önzetlenségtől” vezetve reménytelen és zaklató ügyet”⁵⁴ képviseltek (Count Tolstoy-Milaslovsky v. Lord Aldington [1996] 1 WLR 736, CA). Ugyanakkor egy későbbi ítéletben a Lordok Háza azt az álláspontot fogadta el, hogy „az nem szolgálhat ilyen szankció alkalmazására, hogy esélytelen ügyben

⁴⁷ M. Breyer: *Kostenorientierte Steuerung des Zivilprozesses*. Mohr Siebeck, Tübingen 2006. 12. o.

⁴⁸ Normand: i.m. 246. o.

⁴⁹ W. H. Rechberger: *Kommentar zur ZPO*. Springer-Verlag, Wien 558. o.

⁵⁰ B. König – A. König: *Landesbericht Österreich*. In G. Walter (ed.): *Professional Ethics and Procedural Fairness*. Verlag Paul Haupt, Bern 1991. 196. o.

⁵¹ P. Loughlin – S. Gerlis: *Civil procedure*. Cavendish Publishing Limited, London 2004. 537. o.

⁵² Loughlin – Gerlis: i.m. 538. o.

⁵³ Woolf: i.m. Chapter 6

⁵⁴ Andrews: i.m. 85. o.

képviseli az ügyfelét”⁵⁵ (Medcalf v. Weatherill [2002] UKHL 7, per Lord Hobhouse).

V. Eljárási szankciók és eljárás eszközök a perelhúzás megakadályozására – a horvát és a magyar szabályok

A horvát polgári eljárásjogi törvény egy általános kötelezést tartalmaz a bíróságok számára. Eszerint a bíróságoknak késedelem nélkül, megfelelő időben és a legalacsonyabb költség mellett kell eljárnia és meg kell akadályoznia az eljárási jogokkal való visszaélést. A bíróság – ha a törvény eltérően nem rendelkezik – pénzbüntetéssel sújtja azokat, akik eljárási jogaikkal visszaélnék. Pénzbüntetést kell alkalmazni a féllel, a beavatkozóval, illetőleg ezek képviselőivel szemben, ha azok visszaélnék eljárási jogaikkal.⁵⁶ Ugyanakkor nehéz megmondani, hogy a bíróságok ezekkel az eljárási eszközökkel milyen gyakran élnek, ez leginkább talán az adott ügyben eljáró bíró munkastílusától függ.

Az eljárásjogi törvény egyértelművé teszi, hogy arról való döntésénél, hogy a pernyertes félnek mely költségét kell megtéríteni, a bíróságnak csak a per viteléhez szükséges költségeket szabad figyelembe vennie. A bírónak az összes körülmény figyelembevételével kell döntenie arról, hogy mely költségek voltak szükségesek a per vitele szempontjából.⁵⁷ Meglátásunk szerint a bírók egy része elvárható gondossággal közelíti meg a problémát, és visszautasít minden olyan költséget, amely a per viteléhez nem volt szükséges. Nem titok ugyanis, hogy ezek a beadványok gyakran csak a felszámítható költségek megsokszorozására szolgálnak. Egy gondos bíró minden bizonnyal figyel az ilyen esetekre, és a költségekről való döntésében elutasítja az ilyen költségeket. Egy ilyen gyakorlat kialakulása az ügyfelek érdekeinek nagyobb érvényesüléséhez és a perek gyorsításához vezethetne. Ez a probléma nem csak ügyvédi etikai kérdés, de az igazságszolgáltatással való viszonyából fakadóan, eljárási is. Máskülönbben fennáll a veszély, hogy az ügyvédek visszaélve a rendelkezési jog által adta keretekkel, olyan perhúzó taktikákat alkalmaznak, melyek segítségével az ügyfelek érdekei helyett sajátjaikat tudják előmozdítani. Ugyanis, ha a gazdasági érdekeiket látják veszélyben, mellőzhetik azon etikai kötelezettségüket,

⁵⁵ Loughlin – Gerlis: i.m. 538. o.

⁵⁶ Lásd a Civil Procedure Act 10. cikkét.

⁵⁷ Lásd a Civil Procedure Act 155. cikkét. Ugyancsak a bíróság dönt arról, hogy a képviselő eljárásával okozott költségeket a fél képviselőjének kell megfizetnie a másik fél számára.

hogy a gyors és felesleges költségektől mentes jogérvényesítés érdekében tartózkodjanak minden perelhúzástól és eljárási joggal való visszaéléstől.⁵⁸

A magyar polgári perrendtartás⁵⁹ a jóhiszemű joggyakorlás elvében foglalja össze azokat az elvárásokat, amelyeket a felekkel és képviselőikkel szemben vár el. Ennek keretében a felek és képviselőik, valamint a per más alanyai kötelesek jogaikat rendeltetésszerűen gyakorolni. Ennek betartatása a bíróság feladata. A bíróság köteles megakadályozni minden olyan eljárást, cselekményt vagy egyéb magatartást, amely a jóhiszemű joggyakorlás követelményével ellentétes, így azt, amely a per elhúzására irányul, vagy erre vezethet [Pp. 8. § (2) bek.]. A bíróság pénzbírsággal sújtja azt a felet (képviselet), valamint más perbeli személyt, aki valamely nyilatkozatot indokolatlanul késedelmesen tesz meg, vagy azt felhívás ellenére sem teszi meg, és ezáltal a per befejezését késlelteti. [Pp. 8. § (4) bek.]. Ezek mellett pedig a bíróság azt a felet (képviselet), aki egyes perbeli cselekményekkel indokolatlanul késedelmeskedik, valamely határidőt vagy határnapot mulaszt, vagy más módon felesleges költségeket okoz, a törvény értelmében a költségek megtérítésére való kötelezésen felül – pernyertességére vagy pervesztességére tekintet nélkül – pénzbírság megfizetésére kötelezi, továbbá a felet a törvényben meghatározott más jogkövetkezésménnyel sújtja [Pp. 8. § (5) bek.].

Ugyanakkor az a fél, aki egyes perbeli cselekményeket sikertelenül végez, vagy egyes perbeli cselekményekkel indokolatlanul késedelmeskedik, avagy valamely határnapot vagy határidőt mulaszt, vagy más módon felesleges költségeket okoz, az ebből származó költségeinek megtérítését pernyertessége esetén sem igényelheti, illetőleg az ellenfél ebből eredő költségeinek megtérítésére a per eldöntésére való tekintet nélkül kötelezhető [Pp. 80. § (2) bek.].

Amint láthatjuk, a magyar polgári eljárásjog is ismeri az ügyfél mellett az ügyvéd szankcionálását, ugyanakkor a magyar eljárásjog az angollal szemben csak a félre utal akkor, amikor a perköltségek megtéríthetőségéről rendelkezik, és nem teszi lehetővé, hogy a bíróság megtagadja az ügyvéd munkadíjának megtérítését. Emellett megállapítható, hogy a jogszabály nem a rosszhiszemű eljárásokat általában tiltja, hanem csak a felsorolt listában szereplő esetekre írja elő

⁵⁸ Lásd art. 97 of the Lawyers Code of Ethics.

⁵⁹ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról

ezt a szankciót.⁶⁰ Ennek egyik példája az is, hogy a törvény külön szankcionálja a 18. §-ban azt az esetet, amikor a fél nyilvánvalóan alaptalanul hivatkozott a bíró kizárására vagy ugyanabban a perben ugyanazon bíró ellen ismételt alaptalan bejelentést tett. Ebben az esetben azonban már csak a fél szankcionálására kerülhet sor, ügyvédjére nem. Összehasonlításként elmondható, hogy a magyar bírói gyakorlat egyértelműen elutasítja a reménytelen ügyben való perlés szankcionálhatóságát.⁶¹

VI. Befejezés

Álláspontunk szerint az ügyvédi díjszabások és a perek tartama között lényeges kapcsolat áll fenn. Tanulmányunkban összehasonlító példákon keresztül próbáltuk bemutatni ezt a kapcsolatot és annak részelemeit. A probléma feltárását követően megvizsgáltuk a legelterjedtebb eljárási eszközöket, amelyekkel különböző jogrendszerekben az elhúzóaszt próbálják megszüntetni. Véleményünk szerint a leghatékonyabb eszköznek az elhúzóasztban való érdekeltség semlegesítésén alapuló költségsszabályok alkalmazása minősül. Erre példaként a német mintát mutattuk be, ahol az ügyvédek a költségsszabályok miatt nem válnak érdekelte a perek elhúzóasztban. Emellett nagy jelentőséget tulajdonítunk az aktív bírói pervezetésnek, amely a perhúzó taktikákat még a kezdeti állapotukban tudja kezelni. Külön figyelmet fordítottunk a közvetlenül az ügyvédekét sújtó szankciókra, amelyekről meglátásunk, hogy bár kétélű fegyverek, mégis hasznos eszközei lehetnek az aktív bírói pervezetésnek. Ugyanakkor nem tartjuk üdvözítőnek, ha a bíró az eljárás során hagyja az elhúzóasztét és utólag szankcionál. Az utólagos büntetés nem jó, ha a bíró kezében van. A bíró lehetőleg akadályozza meg a perhúzó taktikákat, mielőtt azok hatásukat kifejthetik, de ne utólag szankcionáljon. Álláspontunk szerint az ügyvédek érdekeltségét nem szabad sem lebecsülni, sem arról megfeledkezni, mert bár a perek elhúzóasztban nem kizárólagos, de jelentős a szerepük. A megfelelő szabályok meghozatala önmagában még nem oldja meg a problémákat, ahhoz a per résztvevőinek, különösen a bírónak a szándéka is szükséges. A megfelelő jogsszabályi háttér azonban olyan előfeltétel, amely nélkül a bíró nem tud hatékonyan fellépni a perhúzó taktikákkal szemben.

⁶⁰ Miklós Kengyel – Viktória Harsági: Civil Justice in Hungary. Vol. 4. Nagoya University Comparative Study of Civil Justice. Jugakusha, Tokyo 2010. 30. o.

⁶¹ Legfelsőbb Bíróság P. IV. 20551/1961. sz. döntése

Kecskés András*
Zvonimir Jelinić**

Egyszintű és kétszintű társaságirányítási rendszerek Magyarországon és Horvátországban különös tekintettel a horvát nemzeti olajtársaság (INA) irányításával kapcsolatos kérdésekre

I. Az egyszintű illetve kétszintű társaságirányítási rendszer bemutatása és általános áttekintése

A vállalatvezetés összehasonlító elemzéséből¹ azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a felelős társaságirányítás gyakorlatában két különböző irányítási struktúrát különíthetünk el egymástól:² az egyszintű (*monista*) és a kétszintű (*dualista*) irányítási rendszert.

Az egyszintű modellben a döntéshozatali és a felügyeleti funkciókat nem külön szervek gyakorolják a társaságban, hanem egyetlen testület, az igazgatótanács. Az egyszintű irányítást megtestesítő testületi szervben egyaránt helyet foglalnak *ügyvezető* és *nem-ügyvezető igazgatók*,³ – így ez utóbbiak feladata, hogy felügyeljék az igazgatótanács működését. Ezt a társaságirányítási gyakorlatot leginkább az angolszász társaságok alkalmazzák, különösen az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban. A társasági jogban megfigyelhető konvergencia eredményeként ugyanakkor napjainkban már számos más állam is engedélyezi a befektetőknek az egyszintű modell alkalmazását, köztük olyanok is, melyek korábban szigorúan elzárkóztak ettől.

* Dr. Kecskés András, PhD, adjunktus, Gazdasági és Kereskedelmi Jogi Tanszék, Pécs, kecskes.andras@ajk.pte.hu

** Dr.sc. Zvonimir Jelinić, PhD, Társasági és Kereskedelmi Jogi Tanszék, Eszék, zvonimir.jelinic@pravos.hr

¹ Lásd Klaus J. Hopt – Patrick C. Leyens: Board Models in Europe – Recent Developments of Internal Corporate Governance Structures in Germany, the United Kingdom, France, and Italy. *European Company and Financial Law Review* 2004. 1. sz. 143-148. o.

² Lásd Papp Tekla: Corporate Governance – Társaságirányítási rendszerek. 185-197. In Papp Tekla (szerk): *Acta Conventus de Iure Civili Tomus X. Lectum Kiadó, Szeged* 2009. 194. o.

³ Lásd Donald C. Clarke: Three Concepts of the Independent Director. *Delaware Journal of Corporate Law* 2007. 32. sz. 73-111. o.

A kétszintű irányítási rendszer alapvetően német eredetű,⁴ és ennél fogva széleskörűen elterjedt a kontinentális Európában. A német társasági jog alapvetően erőteljes befolyásoló erővel bír, és számos közép-európai állam – beleértve Magyarországot is – átültette rendelkezéseit, és követte a német társasági jog által meghatározott felelős társaságirányítási modellt. Különösen igaz ez a Németországban a részvénytársaságokat szabályozó törvény, az *Aktiengesetz* (Részvénytörvény) esetében. A kétszintű irányítási modell olyan társaságirányítási rendszert határoz meg, melyben a társaság két szerve játszik fő szerepet a vállalat irányításában. Az igazgatóság, mint irányító testület felelős a vállalat stratégiai irányításáért. Ez mellett a felügyelőbizottság a vállalat tulajdonosainak (részvényeseinek) érdekeit szem előtt tartva felügyeli az igazgatóság tevékenységét. A társasági jog elmélet belső ellenőrző szervként határozza meg a felügyelőbizottság rendeltetését – különbséget téve szerepét illetően a külső ellenőrzés feladatait ellátó könyvvizsgálótól.

Tekintettel tanulmányunk eredeti célkitűzésére – nevezetesen hogy bemutassuk és megoldjuk azt a páratlanul érdekes helyzetet, mely a horvát nemzeti olajtársaság (INA) esetében merült fel – először indokoltnak látjuk áttekinteni a fent említett társaságirányítási gyakorlatok elméleti hátterét, különös tekintettel a jogszabályi környezetre és az érdekesnek mondható tudományos megközelítésekre. Ennek fényében először az irányítási struktúrák jogszabályi hátterét mutatjuk be. Ezt követően pedig két olyan érdekes kérdésre reflektálnánk, melyek eddig is már számtalanszor felmerültek az akadémiai és az üzleti szférában. Az első ilyen kérdés, hogy tekinthető-e, és ha igen, mely társaságirányítási rendszer előnyösebbnek a másikkal? Az üzleti hatékonyság és etikus magatartás jelentős mértékben javítható lehet az által, ha olyan felelős társaságirányítási modellt alkalmazunk, mely kétségtelenül előnyösebb a másikkal. Egy ilyen elemzés ugyanakkor csak pusztán elméleti következtetésekkel zárulhat, mivel az üzleti gyakorlat mindig a társaságirányítás valós tartalmán alapul. Második megválaszolandó kérdésünk az lehet, hogy vajon ez a két eltérő modell konvergenciát mutat, és egyre közeledik egymáshoz, vagy pedig ezzel ellenkező folyamat zajlik, és egyre távolabb kerülnek egymástól?

⁴ Lásd Klaus J. Hopt :The German Two-Tier Board: Experience, Theories, Reforms. In Klaus J. Hopt et al. (eds.): Comparative Corporate Governance: The State of the Art and Emerging Research. Oxford 1998. 227-228. o.

1. Tulajdonosi struktúrák és irányítási modellek

a) Az angolszász államokra jellemző egyszintű irányítási rendszer és szórt részvényesi struktúra

Míg Közép-Európában a komoly tulajdoni részesedéssel rendelkező (gyakran többségi) részvényesek határozzák meg a vállalatok és a tőkepiacok működését, az Egyesült Királyságban (és még inkább az Egyesült Államokban) a szórt részvényesi struktúra tekinthető tipikusnak. A jelentős tulajdoni hányadot feltételező pakett-tulajdonlás ezzel párhuzamosan nem olyan megszokott, mint a kontinentális Európa vállalatainak tulajdonosi szerkezetében. Ez részben a polgárok azon hozzáállásának köszönhető, hogy komolyabb szándékot mutatnak megtakarításaik értékpapírokba való befektetésére, és így sokkal komolyabban be vannak vonva a tőkepiaci befektetésekkel kapcsolatos kockázatvállalásba. Ennek köszönhetően a vállalatok piaci kapitalizációja magasabb, de a tulajdonosi befolyás kevéssé jelentős. Ebben a plurális részvényesi struktúrában az igazgatótanács különösen fontos szerepet játszik a felelős társaságirányítás területén. Európával összehasonlítva, az Egyesült Államokban magasabb szintű autonómiát élvez az igazgatótanács. Más részről viszont a részvényesek sokkal inkább pénzügyi, mint stratégiai érdekek mentén vannak jelen a társaságokban. A felsorolt tényezők kompromisszumot hoztak létre a vállalatok menedzsmentje és részvényesei között, mely egy mindkét fél által elfogadható, kollektív célkitűzésben öltött testet: ez pedig a részvényár maximalizálása. Amennyiben a részvényesek elégedettek a vállalatban fennálló részesedésük által elnyert profittal, akkor bizalmat helyeznek a menedzsmentbe, és ezt ki is fejezik jelentős értékű vállalatvezetői javadalmazási csomagok megszavazásával. Az angolszász üzleti jogi hagyományok nem különítik el a döntéshozatali és a felügyeleti funkciókat két különálló társasági szerv felállításával. E helyett egy egységes igazgatótanács gyakorolja e feladatokat, melyben – mint fent említettük – helyet kapnak *ügyvezető* és *nem-ügyvezető* (sőt független) tagok is.

Az Egyesült Államokban hatályos jogi szabályozás szempontjából szeretnénk kiemelni a *Delaware Code*-nak az igazgatótanácsokkal kapcsolatban megfogalmazott rendelkezéseit. A Delaware vállalati jog

ugyanis jelentős befolyással bír szerte az Egyesült Államokban.⁵ A *Model Business Corporation Act* rendelkezéseit szintén számos tagállam adaptálta. Ennek tartalma pedig szintén érinti az irányítási struktúrák kérdését. A *Delaware Code* 141 (a) szakasza kimondja, hogy „*az e fejezet hatálya alá tartozó minden vállalat üzleti tevékenysége és ügymenete egy igazgatótanács irányító tevékenységén keresztül valósul meg [...]*”.⁶ A *Model Business Corporation Act* 8.01 (a) szakasza szintén követelményként állítja az igazgatótanács meglétét, mikor úgy rendelkezik, hogy „*minden vállalatnak rendelkeznie kell igazgatótanáccsal*”. A 8.01 (b) szakasz tovább pontosítja ezt, és egyértelműen a monista modell követelményét rögzíti, mikor kimondja, hogy „*minden társasággal kapcsolatos jogkört a társaság igazgatótanácsa által kell gyakorolni, és a társaság üzleti tevékenysége és ügymenete szintén az igazgatótanács által kerül irányításra, és ez valósítja meg a felügyeleti tevékenységet is*”.⁷ Mind a *Delaware Code*, mind a *Model Business Corporation Act* követelményeket támaszt továbbá az igazgatótanácsokban ülő igazgatók száma és képzettségük szintje vonatkozásában, és körülírják a vállalatok felügyeleti és felelősségi rendszerét, beleértve a bizottságok felállítását és az igazgatók eltávolításának lehetőségét.

A fent említett szabályozással összhangban az igazgatóknak két alapvető fiduciárius kötelességük van, melyek a bírói gyakorlaton keresztül kristályosodtak ki: nevezetesen a lojalitási kötelesség (*duty of loyalty*) és amgondossági kötelesség (*duty of care*).⁸

A válságok által generált szabályozási reformok szintén hatással voltak az igazgatótanácsok működésére és az igazgatók szerepére. Az 1930-as évek gazdasági válsága során a *Securities and Exchange Act of 1934* (1934-es tőkepiaci törvény) felállított a piacok, a szabályozók és a kibocsátók felügyeletére egy hatóságot, a *Securities and Exchange Commission*-t. Ez mellett a piacok – ide értve a *New York Stock Exchange*-et (*NYSE*), illetve a *National Association of Securities*

⁵ Lásd Halász Vendel: A részvénytulajdonosok összehasonlító kereskedelmi jogi elemzése. In Drinóczi Tímea (szerk.): *Studia Iuvenum Iurisperitorum*. PTE ÁJK, Pécs 2008. 41. o.

⁶ Lásd *Delaware Code*, Section 141 (a).

⁷ Lásd *Model Business Corporation Act*, Section 8.01 (a)-(b).

⁸ Lásd Allison Dabbs Garrett: *A Comparison of United Kingdom and United States Approaches to Board Structure*. *The Corporate Governance Law Review* 2007. 3. sz. 101. o.

Dealers-t (NASDAQ) – szintén komoly önszabályozó tevékenységet folytatnak. A 2002-es *Enron* és *Worldcom* botrányok megrázták mind a piacokat, mind a befektetőket, – és ennek következtében került sor a 2002-es *Sarbanes-Oxley Act* elfogadására. E törvény komoly változásokat hozott a felelős társaságirányítás területén az Egyesült Államokban, különösen az audit bizottságok és független igazgatótanácsi tagok szerepét tekintve.⁹ A 2007-2008-as pénzügyi válságra adott válaszként pedig a *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* 2010. július 21-én lépett hatályba. A törvény átalakította az Egyesült Államok pénzügyi szektorának szabályozói környezetét, és komoly hatással volt a bankszektor felelős irányításával kapcsolatos kérdésekre. A vállalatvezetői javadalmazás tárgykörében számos kérdés és elképzelés merült fel a pénzügyi válság során kifizetett eltúlzott összegű juttatásokkal kapcsolatos botrányokra reagálva. Az *Emergency Economic Stabilization Act* és különösen a *Troubled Asset Relief Program (TARP)* 2008-tól kezdődően különleges követelményeket fogalmazott meg azon vállalatok igazgatóinak prémiumait illetően, melyek állami támogatásban részesültek.

Az Egyesült Királyságban számos törvény határoz meg fontos szabályokat a vállalatok működését illetően. A *Companies Act of 2006* (2006-os társasági törvény) átfogó rendelkezéseket tartalmaz, melyek valamennyi vállalatra kiterjednek az Egyesült Királyságban,¹⁰ ugyanakkor az igazgatótanácsok működésére vonatkozó részletszabályokat nem tartalmazza e jogszabály. A *Companies Act* ide vonatkozó szűkszavú szabályozása csak a minimum követelményeket rendezi. A 154. § (2) bekezdés értelmében „[a] nyilvánosan működő társaságokban legalább két igazgatót kell alkalmazni”. Ebből következően az igazgatótanácsok szerkezetére vonatkozó részletes rendelkezések önszabályozó kódexekben találhatóak meg (olyanokban, mint a *UK Corporate Governance Code*, illetve az ennek elődjének számító *Combined Code on Corporate Governance*). E szabályozás kapcsán érdekes lehet megjegyeznünk *Jonathan Charkham*¹¹ – az

⁹ Lásd Garrett: i.m. 100-108. o.

¹⁰ Lásd Garrett: i.m. 97. o.

¹¹ Lásd Jonathan Charkham: *Keeping Good Company*. Oxford University Press, 1995. 262. o. Az eredeti összefüggésben Charkham-et Paul L. Davies hivatkozta, lásd Paul L. Davies: *Board Structure in the UK and Germany: Convergence or Continuing Divergence?* 8. o. <http://ssrn.com/abstract=262959> vagy DOI:

önszabályozó kódexek virágkora előtről származó – azon kijelentését, hogy „*még a legnagyobb brit vállalatot is vezethetné jogszerűen csupán két igazgató, akár mint a Római Birodalmat a köztársasági korban két konzul*”.

Az önszabályozó *Combined Code on Corporate Governance* – újabban *UK Corporate Governance Code* – a felelős társaságirányítás területén született korábbi szakértői jelentéseken alapul. Mint ahogy arra *Allison Dabbs Garrett*¹² is hivatkozik, az 1992-es *Cadbury Report* volt a felelős társaságirányítási gyakorlatokkal foglalkozó első átfogó jelentés. Ezt később több jelentős szakértői jelentés követte: így a *Greenbury Report*, a *Turnbull Report*, a *Higgs Report* és a *Smith Report*.¹³

A *UK Corporate Governance Code* (korábban *Combined Code*) számos elemét tartalmazza a fent említett jelentéseknek. A Kódex az Egyesült Királyságban tőzsdére bevezetett vállalatokra terjed ki, és az önszabályozó „*comply or explain*” modellt követi. Amikor egy vállalatot bevezetnek a tőzsdére, akkor a kibocsátónak el kell fogadnia a Kódex ajánlásait, mint *best practice* szabályokat, és az ezeknek való meg nem felelés esetén pedig el kell magyaráznia eltérő gyakorlatát. A *Combined Code on Corporate Governance* számos európai államban szolgált mintaként a saját önszabályozó felelős társaságirányítási kódexek szerepével kapcsolatban azok kialakítása során. Ennek megfelelően a jelenlegi *UK Corporate Governance Code* is kimondja, hogy „[a] Kódex nem merev szabályok gyűjteménye. Alapelveket (fő és támogató alapelveket) és rendelkezéseket tartalmaz. A Tőzsdei Bevezetési Szabályok (Listing Rules) megkövetelik a vállalatoktól, hogy alkalmazzák a fő alapelveket, és hogy beszámoljanak részvényeseiknek, hogy ez miként valósult meg. Az alapelvek képezik a Kódex magját, és alkalmazásuk módja központi kérdés az igazgatótanácsok számára, mikor meghatározzák, hogyan működjön a vállalat a Kódexnek megfelelően.”¹⁴

Az igazgatók szerepét, illetve az egyszintű modell működését illetően a *UK Corporate Governance Code* „*soft-law*” (nem kötelező erejű) szabályozásként kitölti a jogi szabályozás – különösen a *Companies Act of 2006* – által hagyott hézagokat. A Kódex kifejti, hogy „[m]inden

10.2139/ssrn.262959. Eredetileg publikálva: *International and Comparative Corporate Law Journal* 2001. 2. sz. 435-456. o.

¹² Professzor, Jones School of Law, Faulkner University.

¹³ Lásd Garrett: i.m. 96-97. o.

¹⁴ Lásd *UK Corporate Governance Code – Comply or Explain* (Chapter

vállalat élén egy hatékony igazgatótanácsnak kell állnia, mely egyetemlegesen felelős a vállalat hosszú távú sikeréért”.¹⁵ Ezen kívül a Kódex egyértelmű követelményként fogalmazza meg a monista igazgatótanács működtetését nem-ügyvezető igazgatók¹⁶ aktív részvételével: „Minden vállalat élén egy hatékony igazgatótanácsnak kell állnia, mely egyetemlegesen felelős a vállalat hosszú távú sikeréért.¹⁷ [...] A monista igazgatótanácsok tagjaként a nem-ügyvezető igazgatók feladatkörébe tartozik, hogy konstruktív kritikát fogalmazzanak meg és közreműködjenek a vállalat stratégiájára vonatkozó javaslatok megfogalmazásában.”¹⁸

A monista igazgatótanácsok működésére vonatkozó ajánlások között a Kódex hangsúlyozza a rendszeres igazgatótanács-i ülések, a helyes bizottsági struktúra, illetve az igazgatók tevékenysége kapcsán induló jogvitákkal szembeni megfelelő biztosítás fontosságát. A Kódex rendelkezései szigorúan kihangsúlyozzák a CEO (chief executive officer) és az igazgatótanács elnökének pozíciójának szétválasztását, mely pont ellentétes azzal a gyakorlattal, amely az Egyesült Államok vállalatainál megfigyelhető. Amerikában ugyanis a CEO általában betölti az igazgatótanács elnökének szerepét is. A Kódex rendelkezései javasolják, hogy az igazgatótanács megfelelő nagyságú legyen. Ezzel egyidejűleg kiemeli azt is, hogy ne legyen olyan nagy, ami már nem megfelelően kezelhetővé tenné a testület működését. Továbbá az igazgatótanács tagjainak legalább fele részben nem-ügyvezető igazgatóknak kell lenniük.

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy az angolszász államok az egyszintű (monista) irányítási rendszert alkalmazzák, mely sokat tökéletesedett az elmúlt évtizedben a jelentős vállalati botrányok tapasztalatainak köszönhetően. A csalásellenes intézkedések a figyelem középpontjába helyezték a független igazgatókat és az igazgatótanácsok bizottságait, ugyanakkor az Egyesült Államokban még a megszigorított felelősségre vonatkozó rendelkezések és a megerősített belső kontroll-mechanizmusok is jelentős szerephez jutottak a *poszt-Enron*

¹⁵ Lásd UK Corporate Governance Code – The Main Principles of the Code – Section A: Leadership.

¹⁶ Lásd Hillary A. Sale: Independent Directors as Securities Monitors. Business Lawyer (2005-2006) Vol. 61. 1379. o.

¹⁷ Lásd UK Corporate Governance Code – Section A.1.

¹⁸ Lásd UK Corporate Governance Code – The Main Principles of the Code – Section A: Leadership.

jogalkotásban. Az egyszintű irányítási modell előnye, hogy a nem-ügyvezető igazgatók aktív részesei az igazgatótanácsok működésének, ellentétben a kétszintű modell felügyelőbizottságainak tagjaival. A nem-ügyvezető igazgatók ugyanis megfelelő információhoz tudnak jutni a vállalat működését illetően, és közvetlenül tudnak kérdéseket feltenni az igazgatótanács ülésén. Egy kiterjesztett *best practice* szabályként fogalmazódhat meg annak igénye, hogy a nem-ügyvezető igazgatók külön is tartsanak ülést az ügyvezető igazgatók jelenléte nélkül, és itt megtárgyalhatnak bizalmas kérdéseket. Az igazgatótanácsok bizottságainak pedig a nem-ügyvezető tagok erőteljesebb bevonásával kell működniük. A könyveléssel összefüggő kérdések és a javadalmazási politika különösen kritikus pontoknak bizonyultak a válság tapasztalatainak fényében, így az audit és javadalmazási bizottságok szerepe sokat fejlődött az elmúlt néhány évben.

b) A kétszintű irányítási rendszer és a koncentrált részvénytulajdonosi struktúra a kontinentális Európában és Magyarországon

Ellentétben az angolszász államokban megfigyelhető gyakorlattal, a kontinentális Európa társaságai körében meghatározó a koncentrált tulajdonosi struktúra.¹⁹ Ebben az esetben egy fő részvényes (pakettulajdonos) gyakran irányító befolyást gyakorol a társaságban, vagy magánszemélyek, intézményi befektetők egy csoportja birtokol stratégiai befolyást biztosító részesedést.²⁰ A koncentrált tulajdonosi struktúra lehetővé teszi a többségi tulajdonosoknak, hogy hatékonyan felügyeljék a menedzsment tevékenységét,²¹ illetve ezen túlmenően, döntő szerepük van a vállalati vezetés kinevezésében. Az ilyen típusú vállalatokat általában egy igazgatóság irányítja, mely a stratégiai

¹⁹ Lásd Halász: i.m. 53. old.

²⁰ Lásd Theodor Baums – Kenneth E. Scott: Taking Shareholder Protection Seriously? Corporate Governance in the United States and Germany. *American Journal of Comparative Law* 2005. 53. sz. 40. o.

²¹ Lásd Sofie Cools: The Real Difference in Corporate Law Between The United States and Continental Europe: Distribution of Powers. *Delaware Journal of Corporate Law* 2005. 30. sz. 765. o.

döntéshozatalért felelős. Ezt felügyeli a felügyelőbizottság,²² melyben egyaránt helyet kapnak a részvényesi és a munkavállalói képviselők.²³

Ez a társaságirányítási rendszer ugyanakkor hagyományosan kevesebb döntési jogot biztosít az igazgatóságok számára összehasonlítva az angolszász modellel. A hagyományos német megközelítés gyakran szemléli úgy a vállalatokat, mint különböző érdekek artikulációjának színtereit, és nem pusztán tőkekoncentrációként tekint rájuk. Ezzel kapcsolatban megfontolásra érdemes az a tény, hogy napjainkra a vállalati érdekszférák sokkal komplexebb képet mutatnak, és ennek tükrében a *stakeholder theory* (egyéb érdekeltek elsőbbségét valló elmélet) korai megjelenésének tekinthetjük a német megközelítést.²⁴ A német *Aktiengesetz* (Részvénytörvény) kötelezően előírja a vállalatoknak, hogy a kétszintű irányítási rendszer keretein belül működjenek, így társaságirányítási struktúrájuknak magában kell foglalnia a fent említett két társasági szervet.

Az 1980-as évek végén bekövetkezett politikai változások után a magyar jogi szabályozás a német társasági jog kereteit követte, így az 1990-es évek elején a kötelezően alkalmazandó kétszintű irányítási rendszer átültetése nyilvánvaló volt. Az idők folyamán ugyanakkor az angolszász befektetők szerepe egyre inkább felértékelődött Közép-Európában, beleértve Magyarországot is, és ennek következtében az eredeti koncepció módosult. A magyar társasági jog 2006-os újrakodifikálása során érvényesült azon elképzelés, hogy a részvényeseknek biztosítani kell az egyszintű (*monista*) illetve a kétszintű (*dualista*) irányítási rendszer közötti választás lehetőségét.

A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény értelmében „[a] nyilvánosan működő részvénytársaságnál, ha az alapszabály úgy rendelkezik, igazgatóság és felügyelőbizottság helyett egységes irányítási rendszert megvalósító igazgatótanács működhet. Ebben az esetben az igazgatótanács látja el az igazgatóság és a felügyelőbizottság törvényben meghatározott feladatait.”²⁵

²² Lásd Peter O. Mülbart: Die Stellung der Aufsichtsratsmitglieder. In Dieter Feddersen et al. (szerk.): Corporate Governance. Otto Schmidt-Verlag, Köln 1996. 99, 122-123. o.

²³ Lásd Carsten Jungmann: The Effectiveness of Corporate Governance in One-Tier and Two-Tier Board Systems. European Company and Financial Law Review 2006. 3. sz. 426-474. o. Lásd szintén Hopt – Leyens: i.m. 135-168. o.

²⁴ Lásd R. Edward Freeman: Strategic Management – A Stakeholder Approach. Pitman, Boston – London – Melbourne – Toronto 1984. 31. old.

²⁵ 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról 308. §

Ez a speciális kivétel csak a 33. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározott általános rendelkezésektől biztosít eltérést az ott meghatározottak szerint, nevezetesen hogy „[k]ötelező a felügyelőbizottság létrehozása: a) a nyilvánosan működő részvénytársaság esetében, kivéve, ha a részvénytársaság az egységes irányítási rendszer szabályai szerint működik; [...]” A törvény 243. § (1) bekezdése kifejti, hogy „az igazgatóság a részvénytársaság ügyvezető szerve, amely legalább három, legfeljebb tizenegy természetes személy tagból áll”.²⁶

A felügyelőbizottságra vonatkozóan a törvény 34. § (1) bekezdése kimondja, hogy annak minimum három, maximum tizenöt tagból kell állnia. A 34. § (2) bekezdés továbbá kiemeli, hogy a felügyelőbizottság független testületként jár el. A felügyelőbizottság – ha törvény vagy a társasági szerződés eltérően nem rendelkezik – tagjai sorából választ elnököt, szükség esetén elnökhelyettest. A felügyelőbizottság határozatképes, ha a tagjainak kétharmada, de legalább három tag jelen van; határozatát a jelenlévők egyszerű szótöbbségével hozza.

A magyar társasági jog nem egyedülálló abból a szempontból, hogy választási lehetőséget kínál a két modell között, ráadásul a *Societas Europaea* (Európai Részvénytársaság) szabályozása során az uniós jogalkotás szintén ezt a koncepciót alkalmazta. A Tanács 2157/2001/EK rendelete (2001. október 8.) az európai részvénytársaság (SE) statútumáról ugyanis az egyszintű (*monista*) illetve a kétszintű (*dualista*) irányítási rendszer alkalmazását egyaránt lehetővé teszi a befektetők számára. A rendelet 39. és 40. cikke kifejti, hogy „[a]z SE cégvezetéséért az irányító szerv felelős”, illetve, hogy „[a]z irányító szerv munkáját a felügyeleti szerv felügyeli. A felügyeleti szerv önállóan nem jogosult az SE-t irányítani.” Ezzel párhuzamosan a 43. cikk kifejti, hogy „Az SE ügyvezetését az ügyviteli szerv látja el [...]”, mint egyszintű igazgatótanács.

A két eltérő irányítási rendszer összehasonlításából azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a kétszintű modell magában hordozza annak veszélyét, hogy a stratégiai döntések felülvizsgálata során az ellenőrző szerep csupán utólagosan érvényesül. A felügyelőbizottságoknak – legalábbis elméletileg – csupán arra van esélyük, hogy ellenőrizzék az igazgatóság döntéseit. A döntéshozatal folyamatát ugyanakkor nem áll módjukban befolyásolni. Számos állam – köztük Németország –

²⁶ 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról 33-34. §

előnyben részesíti a kétszintű irányítási rendszert, ugyanakkor felismerte a probléma jelentőségét. A német társasági joganyagba beépült az 1998-as társaságok ellenőrzéséről és a transzparenciáról szóló törvény (*Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich – KonTraG – of 1998*) és a 2002-es transzparenciáról és közzétételről szóló törvény (*Transparenz- und Publizitätsgesetz – TransPuG – of 2002*). Ettől kezdődően – ahogy *Carsten Jungmann*²⁷ hangsúlyozta – az igazgatóság számára további feladatként jelenik meg, hogy informálja a felügyelőbizottságot a követni szándékozott üzleti irányvonalakról és a vállalati tervezésről.²⁸

A két irányítási struktúrát ugyanakkor jelentős különbségek jellemzik az információáramlás tekintetében. Míg az egyszintű irányítási rendszer nem-ügyvezető igazgatóinak az igazgatótanácsok ülései során lehetőségük van közvetlenül információkra szert tenni, a felügyelőbizottságok tagjai számára csupán az igazgatóságon keresztül lehetséges az információhoz jutás. Ezért előfordulhat, hogy az általuk megkapott információkat már megsűrűrik, míg a nem-ügyvezető igazgatók (az egyszintű irányítási rendszerben) döntéseiket az eredeti információkra alapozva tudják meghozni.

Van még egy további kérdéskör, mely a gyakorlatban jelentős mértékben befolyásolja a kétszintű irányítási rendszer működését, nevezetesen a munkavállalói képviseletből eredő problémák. Míg az egyszintű irányítási rendszer visszautasítja az igazgatótanácsban való munkavállalói képviselet koncepcióját, addig a kétszintű irányítási rendszer előnyben részesíti a felügyelőbizottságban való munkavállalói jelenlétet. A 2 000 vagy annál több alkalmazottat foglalkoztató német vállalatokban a felügyelőbizottság 50%-ának munkavállalói képviselőkből kell állnia. Magyarországon a munkavállalói képviseletre vonatkozó szabályok nem olyan szigorúak, mint Németországban, ugyanakkor összhangban vannak a *dualista* irányítási rendszer eredeti koncepciójával. A hatályos magyar társasági törvény 38. § (1) bekezdése kimondja, hogy „[h]a a gazdasági társaság teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállalóinak létszáma éves átlagban a 200 főt meghaladja, a munkavállalók – az üzemi tanácsnak a társaság ügyvezetésével kötött eltérő megállapodása hiányában – jogosultak részt venni a gazdasági társaság működésének ellenőrzésében. Ebben az

²⁷ Dr. iur., LL.M. (Yale), M.Sc. in Finance (Leicester) Wissenschaftlicher Assistent, Buccerius Law School in Hamburg

²⁸ Lásd Jungmann: i.m. 452. o.

esetben a felügyelőbizottság tagjainak egyharmada a munkavállalók képviselőiből áll.” Ugyanakkor e rendelkezések *lex minusquamperfecta*-ként érvényesülnek, így nem mindig alkalmazzák őket a gyakorlatban.²⁹

A *best practice* szabályozások lényegi elemei mindig meghatározó fontosságúak, mivel kitöltik a formális kereteket. Ennek eredményeként mindig fontosabbak, mint a társaságirányítás eljárési módszerei. Ez alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy egyik irányítási struktúrát sem tekinthetjük automatikusan jobbnak, mint a másikat. Az egyes vállalatok irányítási gyakorlatában megjelenő magasabb szintű üzleti feddhetetlenség és a megerősített felelős társaságirányítási gyakorlat ugyanakkor kiemelkedővé teheti az egyes vállalatok irányítási rendszerét, tekintet nélkül arra, hogy a monista vagy a dualista modellben működnek.

2. Kimutatható-e konvergencia vagy divergencia a két eltérő irányítási struktúra között?

Végezetül azt a kérdést tehetjük fel, hogy vajon a *monista* és a *dualista* irányítási rendszerek konvergenciát vagy divergenciát mutatnak? Ennek az elemzésnek az ötlete eredetileg *Paul Davies*³⁰ professzortól származik, aki „*Board Structure in the UK and Germany: Convergence or Continuing Divergence?*” (Irányítási rendszerek az Egyesült Királyságban és Németországban: konvergencia vagy folytatódó divergencia?) címmel írt tanulmányában azt a következtetést vonja le, hogy a tendenciák még mindig – illetve folyamatosan – a divergencia irányába mutatnak. A konvergencia ötlete azon a megfigyelésen alapult, hogy az angolszász felelős társaságirányítási modellben az 1970-es években megjelent a *monitoring board*³¹ intézménye.

E koncepciók ellenére Davies professzor arra a megállapításra jutott, hogy a két irányítási struktúrában még mindig kimutatható a divergencia. Így formai szempontból lehetséges, hogy konvergencia ismerhető fel a két modell között, de funkcionális szinten további divergencia észlelhető. E megközelítésből kiindulva nekünk is osztanunk kell azt az álláspontot, hogy a valódi konvergencia irányába mutató trendek csak akkor érvényesülhetnek, ha a részvényesi struktúra megváltozik Németországban. Továbbá az Egyesült Királyságban a

²⁹ 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról 38. § (1) bek.

³⁰ Cassel Professor of Commercial Law on London School of Economics and Political Science

³¹ Lásd Davies: i.m. 2. o.

részvényeseket hagyományosan inkább a társasági jog keretein kívül eső eszközökkel védték, így az 1970-es évek vitái elcsendesedtek.³²

II. Felelős társaságirányítás a horvát jogi és gazdasági környezetben

A felelős társaságirányítás eltérő modelljei fejlődtek ki a különböző történelmi, kulturális, gazdasági és jogi környezetben. Tekintetbe véve azt a tényt, hogy a horvát társasági törvény mintájául jelentős részben a német jogalkotás és társasági jogi hagyományok szolgáltak,³³ a társasági törvény elfogadásakor³⁴ nem volt lehetőség a különböző irányítási rendszerek közötti választásra, és az egyszintű társaságirányítási modell alkalmazására. Ezért mind az igazgatóság, mind a felügyelőbizottság felállítása szükséges volt a cégjegyzékbe való bejegyzéshez.

A horvát társasági törvényt számos alkalommal módosították, elsősorban Horvátország jogharmonizációs kötelezettsége miatt. A horvát társasági törvényt 2007-ben módosító jogszabály többek között beiktatta az új 2a alfejezetet a társasági törvény ügyvezető/irányító testületet szabályozó részébe. A módosító jogszabály 272a szakasza alapján a nyilvánosan működő részvénytársaság alapszabálya kimondhatja, hogy az adott társaságban az igazgatóság és a felügyelőbizottság helyett igazgatótanács működik. Tekintetbe véve, hogy a Tanács 2157/2001/EK rendelete (2001. október 8.) az európai részvénytársaság (SE) statútumáról lehetővé tette a választást a külön ellenőrző és irányító szerv (kétszintű irányítási rendszer), illetve az

³² Lásd Davies: 24. o.

³³ A jogalkotó célja az volt, hogy a horvát társasági jog a német társasági jogi modell adaptálásával egyszerűen besorolható legyen a külföldi befektetők számára. Tekintetbe véve azt a tényt, hogy a német társasági jog már módosítva lett a vállalati jogra vonatkozó uniós irányelvek és rendeletek hatására, ezért nyilvánvaló, hogy a horvát társasági törvény által alkalmazott megoldások már az uniós csatlakozási tárgyalások kezdetét sok évvel megelőzően megfeleltek a nemzetközi és európai mintáknak.

³⁴ 1993. évi társasági törvény (Zakon o trgovačkim društvima) NN [Hivatalos Lap] 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 137/09. A törvény az üzleti tevékenység gyakorlásának különböző szervezeti formáit szabályozza (egyéni vállalkozások, különböző társas vállalkozási formák, gazdasági érdekcsoportok, zártkörű és nyilvánosan működő részvénytársaságok). A társasági törvényt legutóbb 2009-ben módosították, hogy tükrözze az európai és német társasági jogban bekövetkezett legújabb változásokat.

egységes ügyvezető szerv (egyszintű irányítási rendszer)³⁵ között (attól függően, hogy melyik kerül megjelölésre a társasági szerződésben), illetve hogy néhány európai ország szintén biztosít hasonló lehetőséget társaságai számára, a horvát jogalkotó is elfogadta azt az érvelést, mely szerint az egyszintű illetve kétszintű irányítási rendszerek közötti választás érdekes lehetőséget jelentene a horvát vállalatok tulajdonosai számára, céljaiktól és a kapcsolódó elemzésektől függően.

Néhány tanulmány azt tükrözi, hogy eddig csak kisszámú horvát nyilvánosan működő részvénytársaság változtatta meg alapszabályát, és döntött az egyszintű irányítási rendszer alkalmazása mellett.³⁶ Úgy tűnik, hogy az egyes modellek elméleti előnyei kevésbé érdekesek, és a kétszintű irányítási rendszer melletti leragadás indokai Horvátországban főként a jogi hagyományokban gyökereznek. Az egyszintű irányítási rendszerre való átállás ugyanakkor továbbra is ritka és elszórt marad, és leginkább a tulajdonosi preferencia és az egyszintű irányítási rendszerrel külföldön kialakított kapcsolat inspirálja.³⁷

Az igazgatótanácsok karakterét általában az ügyvezető és nem-ügyvezető igazgatók jelenléte határozza meg, míg a kétszintű irányítási rendszerben külön felügyelőbizottság és a vállalat irányítását ellátó igazgatóság van jelen, és így megvalósul az ellenőrző és ügyviteli feladatok elválasztása. Az igazgatótanácsot az egyszintű irányítási rendszerben, illetve a felügyelőbizottságot a kétszintű irányítási rendszerben általában a részvényesek választják. A kétszintű irányítási rendszerben tipikus, hogy az igazgatóság és a felügyelőbizottság együttesen jelöli ki a vállalat igazgatóit: a menedzsment tagjait. A horvát társasági törvény alapján az igazgatóság kijelöl egy vagy több ügyvezető igazgatót egy meghatározott időtartamra, melynek hosszát az alapszabály rendezi; – ugyanakkor nem lehet hat évnél hosszabb. Ha egynél több ügyvezető igazgató kerül kijelölésre, akkor ki kell nevezni közülük a vezérigazgatót (CEO).³⁸

A horvát társasági törvény alapján, ha egy társaság élén igazgatótanács áll (nem pedig igazgatóság és felügyelőbizottság), akkor az ügyvezető

³⁵ Lásd a Tanács 2157/2001/EK rendelet (2001. október 8.) az európai részvénytársaság (SE) statútumáról 38. cikkét. OJ L 294 , 10/11/2001 P. 0001 – 0021.

³⁶ Az Arenaturist d.d. eset kapcsán lásd például Maurović et. al.: The One-Tier System on Corporate Governance – Croatian Practice. <http://hrcak.srce.hr/38201>

³⁷ Uo.

³⁸ Lásd a horvát társasági törvény 2721 §-át.

igazgatókat az igazgatótanács tagjai közül lehet kijelölni, de csak úgy, hogy az igazgatótanács többsége nem-ügyvezető igazgatókból álljon.³⁹ Ha egynél több ügyvezető igazgató kerül kijelölésre, akkor ők a vállalat üzleti tevékenységét kizárólag együttesen intézhetik, kivéve ha a társasági szerződés vagy az igazgatótanács által elfogadott, az ügyvezető igazgatók munkáját szabályozó belső szabályzat eltérő megoldást határoz meg a vállalat üzleti tevékenységének vitelére. Fel kell hívnunk arra a figyelmet, hogy törvény biztosítja annak lehetőségét, hogy egyes hatáskörök, képviseleti jogok ne kerüljenek átruházásra az ügyvezető igazgatókra. Az így meghatározott esetekben ugyanakkor csak az igazgatótanácsnak van joga képviselni a vállalatot, és ebben nem vehetnek részt az ügyvezető igazgatók.⁴⁰ Az ügyvezető igazgatók neveinek hozzáférhetőnek kell lennie a bírósági nyilvántartásban. Így az igazgatóknak kötelességük, hogy kérvényezzék bejegyzésüket a bírósági nyilvántartásba, illetve, hogy benyújtsák az ehhez szükséges alátámasztó dokumentumokat a nyilvántartást vezető bírósághoz azon módon, ahogy azt a horvát társasági törvény a társaságok igazgatóságai számára előírja. Bár a horvát társasági törvényt 2007-ben módosító jogszabály 272a szakasza kifejezetten utal arra, hogy nem alkalmazható az egyszintű és kétszintű irányítási rendszer kombinációja, jelenleg mégis egy igen különös jelenségnek lehetünk tanúi Horvátországban. Nevezetesen az INA olajtársaságnál egy különös irányítási rendszer valósul meg. Egy olyan rendszer, mely mindkét modell (egyszintű és kétszintű irányítási rendszer) jellegzetességeit mutatja. Bár ennek megjelenésével bizonyos szinten már foglalkozott a média, ugyanakkor eddig még nem került ezzel kapcsolatos jogi elemzés közzétételre. Bár belső információk hiányában nehéz a kérdéssel kapcsolatban átfogó elemzést adni, a hozzáférhető tények és állásfoglalások birtokában mégis lehetséges egyes következtetéseket levonni.

1. Az INA olajtársaság privatizációjáról és jelenlegi társaságirányítási rendszeréről röviden

E tanulmány megírásának idején az INA-Industrija nafta d.d. (INA d.d.) részvénytársasági formában működő vállalat, melyben a MOL (Magyar Olaj- és Gázipari) Nyrt. a részvények 47,26%-át birtokolja, míg a

³⁹ A horvát társasági törvény 272l §-a.

⁴⁰ Lásd a horvát társasági törvény 272l § (2) bekezdését a módosítás 272d § (1) bekezdésével összefüggésben. Alapvetően a vállalatot az ügyvezető igazgatók képviselik.

Horvát Köztársaság 44,84%-os részesedéssel rendelkezik. A részvények fennmaradó 7,9%-a intézményi és magánbefektetők kezében van. Az INA részvényei 2006. december 1-jétől be vannak jegyezve a zágrábi és a londoni tőzsdére.⁴¹

Mint a Horvát Köztársaság szempontjából stratégiai fontosságú vállalatra, az INA társaságra, illetve az egyéb stratégiai fontosságú vállalatokra vonatkozó különleges jogi keretszabályozás az 1990-es években született meg. 1996-ban elfogadták a privatizációs törvényt, mely kifejtette, hogy a stratégiai vállalatok különleges jogi szabályozás szerint privatizálhatóak. Ezzel összhangban került elfogadásra 2002-ben az INA privatizációjáról szóló törvény.⁴² Ez alapján az INA részvényeinek 25%-át plusz egy részvényt stratégiai befektető szerezheti meg, 7%-át a horvát háborús veteránoknak juttatják, további 7%-át a munkavállalóknak értékesítik preferenciális feltételekkel, míg legalább további 15%-ot más horvátországi magánszemélyek és jogi személyek, illetve külföldi befektetők számára adnak el.⁴³ Szintén meg kell jegyezni, hogy a privatizációs törvény tartalmazza, hogy 25%+1 részvényt állami tulajdonban kell tartani, és a későbbiekben Horvátország uniós csatlakozását követően külön törvény alapján privatizálni.

2003-ban a magyar MOL 505 dollárt ajánlott részvényenként az INA 25%+1 részvényt tartalmazó pakettjéért, és így egy nemzetközi tender keretében őt választották ki, mint stratégiai partnert. Miután a MOL belépett a tulajdonosi struktúrába, 2003. július 17-én részvényesi megállapodás került megkötésre a horvát kormány és a MOL között.⁴⁴ A

⁴¹ Az INA weboldaláról származó információ. <http://www.ina.hr/default.aspx?id=246>. Az INA 1964. január 1-én jött létre, mikor Naftaplin (olaj és gázfeltáró és kitermelő társaság) egyesült a Rijekában és Sisakban található olajfinomítókkal. Ma az INA egy közepes méretű olajtársaság Európában, melynek a horvátországi olajüzletágban vezető pozíciója van, és jelentős szerepet játszik a régióban az olaj és gázfeltáró, és kitermelő üzletágban, az olajfinomításban, illetve az olaj és olajtermékek értékesítésében. Központi irodája Zágrábban van. 2010. december 31-én 14703 munkavállalója volt cégcsoporton belül, közvetlenül az INA társaságban pedig 9061 személy volt foglalkoztatva.

⁴² Lásd privatizációs törvényt (NN 21/96), illetve az INA privatizációjáról szóló törvényt (NN 32/2002).

⁴³ Ezt lásd a Gentelman's Agreement-ben. Political and Economic Monthly Review, Vol. 1 (2) 9. o.

⁴⁴ Állítólagosan a MOL e szerződés megkötésével olyan befolyást szerzett a vállalat irányítására, amely aránytalan a tulajdonosi részesedéséhez képest. A vállalat irányításának kérdése a 7. szakaszban lett szabályozva (Ugovor o međusobnim

részvényesi megállapodást határozatlan időre kötötték. Mindaddig szól, míg mindkét fél több, mint 25%+1 részvény részesedést birtokol az INA társaságban.⁴⁵

2005-ben a részvények további 7%-a lett átruházva a Horvátországi Háborús Veteránok Befektetési Alapjára és politikai döntés született a privatizáció folytatásáról, mégpedig egy kezdeti nyilvános részvénykibocsátás formájában (ún. IPO).⁴⁶ Az IPO módszerének segítségével a társaság részvényeinek 17%-át horvát állampolgárok és intézményi befektetők szereztek meg. A kibocsátás során az egy személy által lejegyezhető részvények maximális értékét 38 000 kunában (körülbelül 5 200 €) maximálták. Ez megakadályozta, hogy egyes tehetős magánszemélyek vagy csoportok túlzott mennyiségű részvényt szerezzenek meg más állampolgárok helyett. Az érdeklődés kellően nagy volt a részvények iránt, és a végső ár részvényenként 1690 kunában lett meghatározva. További egy bónuszrészvényt kapott a részvényjegyző minden tíz lejegyzett részvény után, ha egy éven belül nem értékesítette a papírokat.⁴⁷ 2008-ban a MOL önkéntes vételi ajánlatot jelentett be, hogy megszerezze azon fennmaradó részvényeket, melyek nem a horvát állam tulajdonában álltak. Mivel a nyilvános részvénytársaságok felvásárlásáról szóló törvény meghatározza az ajánlati ár törvényi minimumát (mégpedig úgy, hogy az nem lehet alacsonyabb, mint az ajánlattevő és a vele összhangban eljáró személyek által a szavazatot megtestesítő részvényekért az ajánlatot megelőző egy évben fizetett legmagasabb ár),⁴⁸ ezért a MOL 2800 kunát ajánlott fel a részvényekért. Bár a MOL ajánlata jelentős politikai felhangokkal, és a részvények eladása tekintetében a közvélemény kezdeti ellenállásával párosult, illetve erőteljes volt az intézményi befektetők jelenléte az INA tulajdonosi szerkezetében, az ajánlat lezárását követően a MOL mégis 47,26%-ra növelte tulajdonosi részesedését a vállalatban, és így a legnagyobb egyéni részvényes lett.⁴⁹

odnosima dioničara koji se odnose na INA-Industrija nafte d.d.). Itt szerepel az említett bizottságok létszáma, továbbá az igazgatóság és felügyelőbizottság tagjainak közvetlen kinevezése.

⁴⁵ Lásd a részvényesi megállapodás 13. szakasz 1. és 2. bekezdését (A megállapodás időtartalma és megszűnése).

⁴⁶ Gentelman's Agreement

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ A nyilvános részvénytársaságok felvásárlásáról szóló törvény (NN 109/2007, 36/2009) 16. § 2. bek.

⁴⁹ Gentelman's Agreement, 10-11. old.

A tulajdonosi struktúrában beállott változás logikus következményeként a horvát kormány és a MOL egyetértett a 2003-as részvényesi megállapodás módosításában, hogy jobban tudjon érvényesülni az új tulajdonosi szerkezet a társaság irányításában. Éppen ezért a részvényesi megállapodás 2009-es módosítása leginkább a vállalat irányításával összefüggő kérdésekre fókuszált.⁵⁰

A vállalat irányítására vonatkozó új rendelkezések alapján a MOL domináns pozíciót szerzett az igazgatóságban és a felügyelőbizottságban, bár nem volt többségi részvényes. Jelenleg az INA felügyelőbizottsága kilenc tagból áll (a 2003-as részvényesi megállapodásban szereplő hét tag helyett), melyből öt tagot a MOL jelöl, hármat a horvát kormány, míg egyet a társaság munkavállalói delegálhatnak a törvényi rendelkezéseknek megfelelően.⁵¹ Az igazgatóság szerkezete szintén módosult, így az jelenleg hat tagból áll. Ebből három tagot a horvát kormány, míg a másik három tagot a stratégiai partner jelöl ki.⁵² Míg a felügyelőbizottság elnökének kinevezési joga a horvát kormányt illeti, addig az igazgatóság elnökét a stratégiai partner MOL nevezheti ki. Szintén megállapodtak abban, hogy szavazategyenlőség esetén az igazgatóság elnökének szavazata dönt.⁵³ Különös ugyanakkor, hogy a részvényesi megállapodás 2009-es módosítása új szabályokat tartalmazott ügyvezető igazgatók és

⁵⁰ A részvényesi megállapodás kiegészítését 2009. január 30-án írta alá a MOL Nyrt. illetve a horvát kormány. Ezzel egyidejűleg került aláírásra a Gas Master Megállapodás, mely egy keret-megállapodás volt arra nézve, hogy az INA gáztárolási és gázértékesítési tevékenysége elválasztásra kerül egymástól. Szintén ezzel egy időben kötötték meg a horvát piac hosszú távú gázellátását szolgáló megállapodást. Ezt a megállapodást bizalmasnak minősítették, ugyanakkor a média és a közvélemény nyomására 2009. november 10-én mégis közzétették. A nyomás akkor vált erőteljessé, mikor a korábbi horvát miniszterelnököt, dr. Ivo Sanadert megvádolták azzal, hogy 10 millió dollárért adta át a vállalat feletti irányítási jogokat a MOL-nak, miután találkozott a MOL vezérigazgatójával egy zágrábi étteremben. Előreláthatólag az ügy bíróság elé kerül, az eljárás körülbelül 2012. év elején kezdődik. Várhatóan érdekes lesz nyomon követni az ügy további fejleményeit, az esetleges vádemelést. Szintén érdekes kérdés, hogy egy esetleges elmarasztaló ítélet milyen hatással lehet a részvényesi megállapodásra, ha bebizonyosodik, hogy az esetleges vesztegetésnek köze lehetett annak módosításához.

⁵¹ Lásd a módosított 7. szakaszt a részvényesi megállapodás kiegészítésének.

⁵² Lásd a részvényesi megállapodás kiegészítésének 7.2. §-át.

⁵³ Lásd a részvényesi megállapodás kiegészítésének 7.2.2. §-át.

ügyvezető bizottság (executive committee) címmel.⁵⁴ E szabályok értelmében az ügyvezető igazgatókat és a vezérigazgatót (CEO) az igazgatóság nevezi ki, és ők felelősek a vállalat egyes üzleti tevékenységeinek (vállalati szolgáltatások, olajfinomítás és marketing, finanszírozás, értékesítés) és szervezeti egységeinek napi szintű működéséért. Szintén meghatározásra került, hogy az ügyvezető igazgatók nem lesznek tagjai az INA igazgatóságának.⁵⁵

A részvényesi megállapodás 2009-es módosításának vállalatirányításra vonatkozó részének végén olvashatjuk, hogy a szerződő felek egyetértenek abban, hogy áttekintik és megfontolják a jelenlegi társaságirányítási rendszer módosítását, hogy emeljék a döntéshozatali rendszer hatékonyságát, ebbe beleértve (de nem pusztán erre korlátozódva) azt is, hogy elemezzék az egyszintű irányítási rendszerre való áttérést, a részvényesi megállapodás hatályba lépését követő két év után, de akár az előtt is.⁵⁶

Mindazonáltal hogy nem született döntés az egyszintű irányítási rendszer alkalmazásáról, és bár egyértelműen kimondásra került a részvényesi megállapodás módosításában, hogy közgyűlés kerül összehívásra az irányítási rendszer megváltoztatásának tárgyában, mégis első ránézésre egyértelműnek tűnik, hogy az angolszász egyszintű, illetve a kontinentális duális irányítási rendszer kombinációja valósul meg a társaságban. Az igazgatóság és felügyelőbizottság mellett ugyanis egy új szerv, az ügyvezető igazgatók bizottsága került felállításra. Ha pedig ez így van, fontos kérdés, hogy ez a struktúra összhangban van-e a törvényi szabályozással (például a horvát társasági törvény rendelkezéseivel), illetve, hogy melyek azok a fontos elemek, melyeket meg kell vizsgálnunk. Szintén felmerül, hogy ha létrejött az irányítási rendszerek fent leírt kombinációja, akkor mit kell, illetve lehet tenni a jelenlegi helyzetben.

⁵⁴ Lásd a részvényesi megállapodás kiegészítésének 7.5. §-át.

⁵⁵ E tények egyszerűen ellenőrizhetők az INA honlapján, a corporate governance címszó alatt, ahol a testületek minden tagjának neve fel van sorolva. <http://www.ina.hr/default.aspx?id=1857>

⁵⁶ Lásd a részvényesi megállapodás kiegészítésének 7.6. §-át.

2. Az egyszintű és kétszintű irányítási rendszer kombinációja: valóság vagy pusztán látszat?

A felelős társaságirányítás jelenleg ismert hagyományait figyelembe véve szokatlan helyzet, ha egy vállalaton belül két ügyvezető / irányító testület működik, nevezetesen hogy a társaság szervezeti rendszerében az igazgatóság és az ügyvezető igazgatók bizottsága is helyet kap. A társaságijog-elmélet (az elemzett jogszabályi háttérrel egybehangzóan) világosan kifejti, hogy az egyszintű irányítási rendszerben egy egységes irányító testület létezik, és ez irányítja a társaságot és jelöli ki az üzleti tevékenység irányait.⁵⁷ Ezzel ellentétes következtetést vonhatunk viszont le, ha megvizsgáljuk az INA társaságirányítási rendszerét. Egyértelmű ugyanis, hogy a felügyelőbizottság mellett két testület felelős az üzleti tevékenységért: az igazgatóság és az ügyvezető igazgatók. A mélyebb elemzések továbbá arra utalnak, hogy e kérdést két, alapvetően ellentétes perspektívából lehet megközelíteni.

Az első megközelítés ahhoz a tényhez kapcsolódik, hogy a horvát társasági törvény lehetővé teszi kereskedelmi meghatalmazás (*commercial power of attorney*) adását. Ez egy írásban kiadott meghatalmazás, amellyel a társaság vezetése egy vagy több alkalmazottját kijelöli a társaság bizonyos működési területein a napi üzletvitel bonyolítására. A kinevezésük után a megbízottak szerződéseket köthetnek, és minden más olyan tevékenységet kifejthetnek, melyek szükségesek és megszokottak a társaság rájuk bízott üzleti tevékenységének napi szintű viteléhez. Ugyanakkor a horvát társasági törvény korlátozza a kereskedelmi meghatalmazás adásából származó jogköröket, így a megbízottnak különleges felhatalmazás birtokában nyílik csak lehetősége ingatlanértékesítésre, hitelfelvételre, kezességvállalásra, keresetindításra és a vállalat perbeli képviselőtére, stb.⁵⁸ A hozzáférhető információk arra utalnak, hogy a kinevezett ügyvezető igazgatók az INA társaság esetében a vállalat egyes üzleti tevékenységeit intézik, úgy mint finanszírozás, kiskereskedelem, kutatás és termelés, marketing, és hasonlók. Ezzel párhuzamosan a horvát cégjegyzék kivonata azt bizonyítja, hogy az ügyvezető igazgatók nincsenek bejegyezve a bírósági nyilvántartásba,⁵⁹ bár a horvát társasági törvény (mint korábban említettük)

⁵⁷ Lásd például ezzel kapcsolatban Jungman: i.m.

⁵⁸ Lásd a horvát társasági törvény 55. és 56. §-ait.

⁵⁹ A bírósági nyilvántartás csak említést tesz erről.

követelményként támasztja az ügyvezető igazgatók számára, hogy kérvényezzék bejegyzésüket a bírósági nyilvántartásba, mint ahogy ez elő van írva a kétszintű irányítási rendszerben az igazgatóságok tagjai számára is.

Ez most azt jelenti, hogy tulajdonképpen az INA nem is rendelkezik ügyvezető bizottsággal, hanem csak egy olyan testülettel, mely a vállalat kereskedelmi meghatalmazást kapott alkalmazottaiból áll, tehát olyan munkavállalókból, akik a korábban megkapott felhatalmazás alapján a vállalat napi üzleti tevékenységének vitelét látják el? Tény, hogy a részvényesi megállapodás nem részletezi az ügyvezető bizottság hatásköreit, de kifejti, hogy az ügyvezető igazgatók felelősek a vállalat egyes üzleti egységeinek napi működéséért. Ugyanakkor sem az ügyvezető igazgatók, sem pedig jogköreik nincsenek megemlítve a 2009 júniusában módosított alapszabályban.⁶⁰ Minden, amit eddig elmondtunk, azokon a kétségeken alapul, hogy jelenleg mi az INA ügyvezető bizottságának jogi státusza. Az a tény viszont, hogy az INA vállalat szervezeti struktúrájában ügyvezető bizottság és igazgatók vannak jelen a szokványos igazgatóság és felügyelőbizottság mellett, valószínűleg bizonytalanságot vált ki azokból, akik üzleti kapcsolatba szándékoznak lépni és együtt akarnak működni ezzel a tiszteletreméltó és erőteljes olajtársasággal.

Az INA felelős társaságirányítási struktúrájának a horvát joganyagban való megfelelésségével kapcsolatos problémák már kaptak némi médiavisszhangot. A közelmúltban megjelent hírek szerint két eltérő jogi állásfoglalás született a témában. Az INA honlapjának közzélése szerint⁶¹ a társaság igazgatósága egy zágrábi székhelyű ügyvédi irodától olyan független állásfoglalást kapott, mely megerősítette, hogy a társaság irányítási struktúrája és az ügyvezető igazgatók kijelölése összhangban van a horvát jogszabályok betűjével. Ezzel ellentétes eredményre vezetett annak az ügyvédi irodának az elemzése, melyet a felügyelőbizottság horvát kormány által delegált tagjai bíztak meg. Ez kimondja ugyanis, hogy az ügyvezető igazgatók nem vezethetik az igazgatóság helyett a vállalatot, kiváltképpen, ha a társaság „felelősségi körök jegyzéke és döntéshozatal” elnevezésű belső dokumentumát (szabályzatát) tekintetbe vesszük. Az INA felügyelőbizottságának elnökének állásfoglalása szerint az elsőként említett ügyvédi iroda, mely a magyar tulajdonos által kontrollált igazgatóság számára kedvezően

⁶⁰ Lásd az INA alapszabályát (2009-es verzió, Zágráb).

⁶¹ <http://www.ina.hr/default.aspx?id=3835> (2012. 03. 23.)

ítélte meg a fennálló helyzetet, nem rendelkezett ezzel a dokumentummal szakvéleményének elkészítése során. Szintén kifejtette, hogy „a felelősségi körök jegyzéke és döntéshozatal című dokumentum bár a részvényesi megállapodásnál alacsonyabb szintet képvisel, ugyanakkor mégis ez a dokumentum szabályozza jelenleg a társaság irányítását. E dokumentum nélkül az első ügyvédi iroda nem volt képes, hogy teljes körűen elemezze a vállalat irányítási struktúrájának horvát joggal való összhangját.”⁶²

Való igaz, az INA irányítási struktúrájának teljes körű értékelése nem könnyű feladat. Különösen igaz ez, ha figyelembe vesszük, hogy a társaság legtöbb belső szabályzata és dokumentuma, beleértve a témában született eltérő jogi szakvéleményeket, nem nyilvános. Ebben a helyzetben elemzésünket kizárólag a hozzáférhető dokumentumok módszeres vizsgálatára alapozhatjuk: ilyenek a horvát társasági törvény, a részvényesi megállapodás és módosításai, illetve az alapszabály.

Az alapszabály rendelkezései világos választ adnak arra a kérdésre, hogy ki jogosult a társaság üzleti tevékenységének irányítására: az igazgatóság vezeti a társaság üzleti tevékenységét. Fel van hatalmazva arra, illetve felelős azért, hogy megtegyen minden szükséges lépést, illetve meghozzon minden szükséges határozatot a társaság törvényben és alapszabályban rögzített korlátoknak megfelelő sikeres vezetése érdekében.⁶³ A meghatalmazás adásának lehetőségét szintén rendezi az alapszabály. Ez alapján az igazgatóság a felügyelőbizottság jóváhagyásával egy vagy több személy számára adhat meghatalmazást.⁶⁴

Az alapszabály 19. szakasza ugyanakkor itt a prokura (cégvezető) jogintézményéről rendelkezik, mely esetben a meghatalmazás terjedelme eltér a kereskedelmi meghatalmazottétól, tekintve, hogy az előbbi szélesebb körű jogosítványokat kap.⁶⁵ Ha megfelelő analógiát alkalmazunk, nehéz annak lehetőségét kétségbe vonni, hogy az igazgatóság akár a felügyelőbizottság hozzájárulása nélkül is felhatalmazást adjon bizonyos személyeknek a társaság napi üzleti

⁶² Lásd a „Vjesnik” című napilap 2011. május 15-i számát. „Stern: Az INA olajtársaságot az igazgatóságnak kell vezetnie, nem az ügyvezető igazgatók bizottságának.”

⁶³ Lásd az INA alapszabályának 11. §-át. A szakasz úgy folytatódik, hogy az igazgatóság felhatalmazást kap, hogy eljárási szabályokat határozzon meg arra nézve, hogy miként irányítja a társaság üzleti tevékenységét. E szabályokat a felügyelőbizottság előzetes jóváhagyásával lehet elfogadni.

⁶⁴ Lásd az INA alapszabályának 19. §-át.

⁶⁵ Lásd a horvát társasági törvény 44-55. §-ait.

tevékenységébe tartozó egyes tevékenységek ellátására kereskedelmi meghatalmazás alapján. Ez ugyanis a korábban leírttól eltérő megoldás. Mindenesetre, ha az INA ügyvezető bizottságának tagjai kereskedelmi meghatalmazás alapján tevékenykednek, akkor jogkörüket világosan meg kell különböztetni az igazgatóságétól, és tevékenységüknek a horvát társasági törvény kereskedelmi meghatalmazottra vonatkozó szabályain belül kell maradnia. Ha viszont esetlegesen az igazgatóság és az ügyvezető bizottság illetve tagjainak a társaság irányításában betöltött szerepében átfedés van (ha például a társaság ügyvezető igazgatóit nem csupán a társaság hatáskörükbe tartozó üzleti tevékenységének napi szintű irányításával bízzák meg, hanem a vállalat üzleti stratégiájának megítélésével, és az üzleti tevékenység viteléhez szükséges alapvető szabályok felállításával), akkor nyilvánvaló, hogy a vállalat irányítási struktúrája mindkét irányítási rendszer jellegzetességeit mutatja. Ebben az esetben az ügyvezető igazgatók azért az üzleti tevékenységért felelnek, melyet a kétszintű modellben alapvetően az igazgatóság végez. Az igazgatóság pedig ellenőrző szerepet gyakorol, amellyel hagyományosan a felügyelőbizottság van megbízva. Ezzel ellentétben, ha a vállalat vezetése az alapszabály szerint az igazgatóságot illeti, akkor is biztosítani kell, hogy világos különbséget lehessen tenni az irányítási és az ellenőrző funkciók között, még ha egy akármilyen elnevezéssel is rendelkező különleges bizottságot állítottak fel a társaság napi üzletvitelének intézésére. Nyilvánvalóan az olyan megfogalmazás, mint az „*Executive Board*” (ügyvezető tanács), „*Executive Committee*” (ügyvezető bizottság), „*Executive Director(s)*” (ügyvezető igazgatók) zavart okoznak. Különösen igaz ez, ha a részvényesi megállapodás módosításának kevésbé konkrétan nevezhető 7.6. cikkét is figyelembe vesszük. Ez ugyanis arról ír, hogy a társaságirányítás hatékonyságának szükséges növelése érdekében az egyszintű irányítási rendszer alkalmazásának lehetősége is figyelembe lesz véve.⁶⁶ Mivel pedig a horvát társasági törvény világos különbséget tesz a két irányítási rendszer között, ezért az ügyvezető igazgató (executive director) kifejezést csak a törvényben meghatározott értelemben lehetne használni. Ez a kifejezés a kétszintű irányítási rendszerrel rendelkező vállalatokban zavarokat okozhat, és megteremti az álképivétel lehetőségét. Azonban arra nem találunk választ a horvát társasági törvény alapján, hogy mi lehet e kifejezés további használatának

⁶⁶ Lásd az 55. lábjegyzet.

esetleges szankciója. Erre a kérdésre a választ úgy tűnik nem a társasági törvény betartatása kapcsán fogjuk megkapni, hanem egy esetleges konkrét álképviseleti ügy keretében.

III. Következtetések

E tanulmány elsődleges célja az egyszintű illetve kétszintű társaságirányítási rendszer elméleti háttérének és szerkezeti különbségeinek bemutatása volt. Míg az egyszintű modellben a társaságirányításban a legfontosabb szerepet egy egységes, ügyvezető és nem-ügyvezető igazgatókból álló testület játssza, addig a kétszintű modellben az igazgatóság és a felügyelőbizottság intézménye külön működik, és így az irányítási és ellenőrzési funkciók világos elválasztása megvalósul. De melyik a helyes irányítási rendszer? Eddig még nem dönt el. A globalizáció és az Európai Unió jogharmonizációja ellenére a felelős társaságirányítási sémák eltérőek maradtak. Ez abból adódik, hogy a követett üzleti gyakorlat, a tulajdonosi struktúrák, az üzleti hagyományok, a 0ő legyen az ebből eredő zavar és – különösen a harmadik személyekkel szemben és kárukra megvalósítható – esetleges álképviselet.

Polgárok és emberi jogok

Komanovics Adrienne*
Nives Mazur-Kumrić**

„...a béke és biztonság, a fejlődés és az emberi jogok az Egyesült Nemzetek Szervezetének alappillérei, valamint a kollektív biztonság és jólét alapjai ... a fejlődés, a béke és biztonság, valamint az emberi jogok összekapcsolódnak és kölcsönösen erősítik egymást...”

Az ENSZ Közgyűlés 60/251. sz. (2006. április 3.)

Az Emberi Jogi Tanács és az egyetemes időszakos felülvizsgálati eljárás: új eszköz az emberi jogok védelmének előmozdítására

I. Bevezetés

Az Emberi Jogok Tanácsa (EJT) – az Emberi Jogok Bizottságának jogutódja – 2006-ban jött létre. Bár a Bizottság kétségtelenül sokat ért el az emberi jogi jogalkotás területén, utolsó éveiben számos kritika érte tevékenységének politikai jellege, szelektivitása és az általa alkalmazott kettős mérce miatt. Az Emberi Jogi Tanácsra vonatkozó szabályok kialakításánál megpróbálták orvosolni ezeket a hiányosságokat.

A tanulmány célja kettős. Egyrészt bemutatja a Bizottsággal szemben megfogalmazott kritikákat, és összefoglalja, hogy milyen lépéseket tettek ezen hibák orvoslására. Másrészt a cikk az úgynevezett Egyetemes Időszakos Felülvizsgálat (Universal Periodic Review, UPR), az emberi jogi egyezmények által létrehozott eljárásokat kiegészítő mechanizmus teljesebb megértéséhez szükséges analízis lefolytatására vállalkozik; ennek során számba veszi az eredményeket és a hiányosságokat. Horvátország és Magyarország vizsgálatának elemzését követően a tanulmány az UPR második ciklusában (2012-2016) alkalmazandó új szabályok összefoglalásával zárul.

* Dr. Komanovics Adrienne, PhD, egyetemi docens, Nemzetközi és Európai jogi Tanszék, Pécs, komanovics.adrienne@ajk.pte.hu

** Doc.dr.sc. Nives Mazur-Kumrić, egyetemi docens, Nemzetközi Jogi Tanszék, Eszék, nmazur@pravos.hr

II. Az Emberi Jogi Tanács és elődje, az Emberi Jogok Bizottsága

1. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságát 1946-ban állították fel, és hosszú éveken keresztül kulcsszerepet játszott mind a jogalkotásban, mind az emberi jogok ellenőrzése területén. Bár a Bizottság a kezdetektől fogva kiemelkedő szerepet vállalt az egyezmények és nyilatkozatok¹ megszövegezésében, eredetileg nem volt hatásköre egyéni kérelmek vizsgálatára.² Később azonban a Bizottság hatáskörét kiterjesztették, így például felhatalmazást nyert az emberi jogi sérelmek kivizsgálására. Mandátuma továbbá kiterjedt speciális előadók (vagy munkacsoportok) kinevezésére, akik megbízatása egy adott ország vagy egy adott emberi jogi problémakör megvizsgálására terjedt ki.³ Végül az úgynevezett 1503-as eljárás (panasz eljárás)⁴ keretei között módjában állt emberi jogi panaszok kivizsgálása is.

¹ Lásd Rahmani-Ocora: Giving the Emperor Real Clothes: The UN Human Rights Council. 12 Global Governance (2006) 15. o.; J. Vengoechea-Barrios: The Universal Periodic Review: A New Hope for International Human Rights Law or a Reformulation of Errors of the Past? Revista Colombiana de Derecho Internacional 2008. 12. sz. 103. o.; M. Viégas-Silva: El nuevo Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas: Algunas consideraciones sobre su creación y su primer año de funcionamiento. Revista Colombiana de Derecho Internacional 2008. 12. sz. 41. o.; J. Matiya: Repositioning the international human rights protection system: the UN Human Rights Council. Commonwealth Law Bulletin 2010. 36. sz. 314. o. Az univerzális emberi jogi jogalkotás az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának elfogadásával kezdődött. A Nyilatkozat szövegének kidolgozásában fontos szerepet játszott Eleanor Roosevelt, az Emberi Jogi Bizottság akkori elnöke (1946-1951).

² ECOSOC 75(V) 1947. sz. határozat

³ A tematikus különleges eljárások egy adott emberi jog egész világra kiterjedő vizsgálatára adtak felhatalmazást, függetlenül attól, hogy az egyes országok mely emberi jogi egyezménynek részesei. Az országspecifikus mandátumok esetén az előadók hatásköre a vizsgált ország vonatkozásában minden emberi jogra (civil, kulturális, gazdasági, politikai és szociális) kiterjed.

⁴ M. Davies: Rhetorical Inaction? Compliance and the Human Rights Council of the United Nations. Alternatives: Global, Local, Political 2010. 35. sz. 451. o.; M.S. Edwards, K.M. Scott, S.H. Allen, K. Irvin: Sins of Commission? Understanding Membership Patterns on the United Nations Human Rights Commission. Political Research Quarterly 2008. 61. sz. 391. o.; Vengoechea-Barrios: i.m. 104. o., Viégas-Silva: i.m. 42. o.

Az évek során azonban a Bizottság fokozatosan elvesztette hitelességét és legitimitását. Az átpolitizálódás, a hitelesség és szakszerűség csökkenése, az önkényesség és a kettős mérce alkalmazása megtépázta a Bizottság tekintélyét. A Bizottsággal szembeni fő kritika abban állt, hogy a *tagság* elnyerésével kapcsolatos kritériumok viszonylagos flexibilitása miatt olykor antidemokratikus és elnyomó államok⁵ is bekerültek a Bizottságba. Ahogy az ENSZ akkori főtitkára, Kofi Annan fogalmazott: az államok „nem azért törekednek a tagság elnyerésére, hogy támogassák az emberi jogokat, hanem hogy megvédjék magukat a kritikával szemben, vagy, hogy másokat bíráljanak”.⁶ Ezen kívül a Biztonsági Tanács állandó tagjai súlyos emberi jogi jogsértéseik ellenére mintegy automatikusan helyet kaptak a Bizottság sorai között.⁷

A Bizottság hitelességét nagymértékben gyengítette az *ország-specifikus határozatok szelektív alkalmazása* és általában véve az ország-specifikus vizsgálatok.⁸ Az állítólagos emberi jogi jogsértések megvitatása sok esetben olyan határozatok elfogadásához vezetett, melyek rendkívül konfrontatív módon ítélték el egyes államok emberi jogi gyakorlatát.⁹ Megemlíthető még az ún. „no action” indítvány kérdése, mely által bármely delegáció megakadályozhatta, hogy a Bizottság valamely olyan ügyben járjon el, mely a delegáció ellenére volt.¹⁰ Egy másik probléma az ülészakok *időtartama* volt: a Bizottság évente mindössze egy hathetes ülést tartott, ennél fogva nem volt alkalmas arra, hogy hatékonyan kezelje a krízishelyzeteket.¹¹

⁵ Davies: i.m. 452. o. Lásd még Rahmani-Ocora: i.m. 16. o.; Edwards et al.: i.m. 391. o.; Matiya: i.m. 316. o.

⁶ UN Secretary General: In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. 2005, A/59/2005

⁷ Gondoljunk itt például Tibetre, a Tiananmen téri mézárásra, Csecsenföldre, vagy a Guantanamo-öbölre.

⁸ E. Domínguez Redondo: The Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council: An Assessment of the First Session. Chinese Journal of International Law 2008. 7. sz. 722-723. o.; Rahmani-Ocora: i.m. 16. o.; Vengoechea-Barrios: i.m. 104. o.; Viégas-Silva: i.m. 44. o.; Matiya: i.m. 316. o.

⁹ Davies: i.m. 453. o. Lásd még H. Hannum: Reforming the Special Procedures and Mechanisms of the Commission on Human Rights. Human Rights Law Review 2007. 7. sz. 85. o.; J.H. Lebovic – E. Voeten: The Politics of Shame: The Condemnation of Country Human Rights Practices in the UNHCR. International Studies Quarterly 2006. 50. sz. 861-888. o.

¹⁰ Domínguez Redondo: i.m. 723. o.; Matiya: i.m. 316. o.

¹¹ Rahmani-Ocora: i.m. 16. o.

Az emberi jogok előmozdítása és a Bizottság hiányosságainak kiküszöbölése céljából az ENSZ Közgyűlése 2006 áprilisában úgy döntött, hogy a hitelét veszített Bizottságot az Emberi Jogi Tanáccsal váltja fel.

2. Az Emberi Jogi Tanács

Az Emberi Jogi Tanács felállítását¹² hosszas közgyűlési tárgyalások előzték meg. A reformterv eredeti célja az volt, hogy a Bizottság szerepét újragondolva, újradefiniálva a Bizottság jogutódja az ENSZ főszervévé váljon. Ekként az emberi jogok elnyerhették volna méltó intézményi helyüket az ENSZ másik két pillére mellett (béke és biztonság, valamint fejlődés).¹³ Annak ellenére, hogy ez a nagyratörő terv elbukott, a korábbinál sokkal tekintélyesebb emberi jogi szerv jött létre 2006-ban.¹⁴ A Tanács és a Közgyűlés kapcsolata garantálja az emberi jogok hatásának, jelenlétének és legitimitációjának fokozódását az ENSZ rendszerén belül.

A Tanács *tagjainak kinevezésével* kapcsolatos fő szabályok a következők. Elsőként, a tagok létszáma 53-ról 47-re csökkent. A Tanács tagjait a Közgyűlés egyszerű többséggel három évre választja. Hogy megakadályozzák az állandó tagság kialakulását, a Tanács tagjait két egymást követő ciklus után nem lehet közvetlenül újraválasztani. A tagság kialakításánál figyelemmel kell lenni a méltányos földrajzi megoszlásra. Bevezettek egy kritériumrendszert is: a tagjelölt államok kötelesek elkötelezni magukat az emberi jogok mellett és alávetni magukat az UPR eljárásnak. Az elkötelezettség vizsgálatánál a jelölt által ratifikált emberi jogi szerződéseket és a demokratikus értékek

¹² Az ENSZ Közgyűlésének A/RES/60/251. sz. határozata, melyet 2006 március 15-én fogadtak el. Négy állam szavazott ellene (Egyesült Államok, Izrael, Marshall-szigetek és Palau); három tartózkodott (Irán, Venezuela, Fehéroroszország). L. Y. Terlingen: *The Human Rights Council: A New Era in UN Human Rights Work?* Ethics & International Affairs 2007. 21. sz. 168. o.

¹³ Rahmani-Ocora: i.m. 16. o.; Terlingen: i.m. 169. és 170. o.; Viégas-Silva: i.m. 40. o.

¹⁴ A Tanács a Közgyűlés segédszerve. Az Emberi Jogok Bizottságának Albizottságát (teljes nevén: Az emberi jogok előmozdításával és védelmével foglalkozó Albizottság, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights) a Tanácsadó Bizottság (Advisory Committee) váltotta fel. A Tanácsadó Bizottság feladata, hogy segítse a Tanács munkáját, valamint hogy agytrösztként működve tanáccsal lássa el a tematikus emberi jogi problémákkal, valamint a módosított panaszjelzárással kapcsolatban.

tiszteletben tartását veszik alapul.¹⁵ Ezen az alapon utasították el Fehéroroszország (2007), Sri Lanka (2008) és Azerbajdzsán (2009) tagságát, míg Irán 2010-ben visszavonta jelentkezését.¹⁶ Végül, a Közgyűlés kétharmados többséggel bármely olyan állam tagságát felfüggesztheti, amely súlyosan és rendszeresen megsérti az emberi jogokat. Erre Líbia tagságának felfüggesztése teremtett precedenst.¹⁷

A Tanács *hatásköre tág*. Az 1235-ös és az 1503-as eljárások megőrzésével, melyeket a Bizottság legjelentősebb emberi jogok védelmével kapcsolatos vívmányának tekintenek, a két szerv között nagymértékű folytonosság tapasztalható.¹⁸ Mindemellert egy új elemmel is bővült a Tanács hatásköre: létrehozták az Egyetemes Időszakos Felülvizsgálatnak (UPR) nevezett mechanizmust, melynek célja minden egyes ENSZ tagállam emberi jogi teljesítményének értékelése.¹⁹ További újtásként említhető, hogy a Tanács *gyakrabban ülésezik*, mint jogelődje: a Tanács legalább évi három ülészakot tart, melyek mindegyike legalább 10 hétig tart. Indokolt esetben a Tanács rendkívüli ülészakokat is összehívhat.²⁰

Egy évvel első ülése után, 2007. június 18-án a Tanács elfogadta az 5/1. számú határozatot, amely meghatározza működésének keretrendszerét, ideértve az egyetemes felülvizsgálattal, a különleges eljárásokkal és a panaszeljárással, a napirenddel, a munkamódszerekkel és az eljárással kapcsolatos legfontosabb szabályokat, továbbá létrehozta a Tanácsadó Bizottságot, amely a korábbi Albizottságot (az emberi jogok előmozdításával és védelmével foglalkozó albizottságot) váltja fel.

¹⁵ Suggested Elements for Voluntary Pledges and Commitments by Candidates for Election to the Human Rights Council. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/pledges.pdf>. (2012. 02. 23.)

¹⁶ <http://www.demcoalition.org/pdf/pdf/DCP%202009-2010%20HRC%20Report.pdf>

¹⁷ Líbia tagságát a Közgyűlés az A/65/265 számú határozatával függesztette fel, melyet 2011. március 1-jén fogadtak el. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/membership.htm> vagy http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/265&Lang=E (2012. 03. 25.)

¹⁸ Viégas-Silva: i.m. 43. és 52-55. o. Lásd még Annex to HRC Res. 5/1, II. (Special Procedures) and IV. (Complaint Procedure).

¹⁹ HRC Resolution 5/1, Annex, Section IB.1.

²⁰ 2011 decemberéig összesen 18 rendkívüli ülészakot tartottak. Négyet 2006-ban, egyet 2007-ben, hármat 2008-ban, négyet 2009-ben, kettőt 2010-ben és négyet 2011-ben. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/> (2012. 02.10.)

III. Egyetemes Időszakos Felülvizsgálat: áttekintés

Amint azt korábban említettük, az UPR-eljárást az ENSZ emberi jogi rendszerében végrehajtott jelentős reform részeként alakították ki. Az eljárás legfontosabb jellemzőit az alábbiakban foglaljuk össze.

1. A felülvizsgálat alapja

Az eljárás során a Tanács megvizsgálja, hogy az országok milyen mértékben tartják tiszteletben az emberi jogokat, ideértve az ENSZ Alapokmányában, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában, a vizsgált ország által ratifikált emberi jogi egyezményekben, az állam által tett önkéntes vállalásokban, valamint az országra alkalmazandó nemzetközi humanitárius jogban foglaltakat.²¹

2. A felülvizsgálat előkészítése

Mivel a Tanácsnak egyértelműen különbséget kellett tennie az emberi jogi egyezmények által létrehozott mechanizmus és az UPR között,²² ez utóbbi nem kizárólagosan a nemzeti jelentésekre épül, hanem más szervezetek által szolgáltatott megbízható információkkal is kiegészül.

A legfeljebb húsz oldal terjedelmű *állami jelentés* leírja a jogszabályi és intézményi kereteket, az emberi jogok biztosítása során elért eredményeket, a kihívásokat, a legfontosabb nemzeti célkitűzéseket, az emberi jogok előmozdítása érdekében tett kezdeményezéseket, valamint a felülvizsgálat 2012-ben induló második körétől fogva a korábbi felülvizsgálatok során megfogalmazott ajánlások végrehajtásával kapcsolatos információkat is. Az állami jelentést hat héttel a felülvizsgálat esedékessége előtt nyújtják be az UPR Munkacsoportnak.²³

A másik két beszámoló elkészítéséért az Emberi Jogi Főbiztos hivatala a felelős. E beszámolók, melyek terjedelme nem haladhatja meg a tíz oldalt, egyrészt a felülvizsgálat alatt álló állammal kapcsolatos aktuális ENSZ információkat, másrészt egyéb szervezetek beadványait foglalják

²¹ HRC Res. 5/1, Annex I.A 1-2

²² A 60/250 sz. ENSZ közgyűlési határozat 5. cikk (e) alapján „ezen eljárás nem megkettőzi, hanem kiegészíti az egyezményi szervek munkáját”.

²³ A beszámolók tartalmával kapcsolatban I. HRC Decision 6/102 of 2007, A/HRC/DEC/6/102, A/HRC/DEC/6/102, mely iránymutatásokat tartalmaz az államok részére.

http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/decisions/A_HRC_DEC_6_102.pdf (2012. 02.10.)

össze. Az ENSZ összefoglaló jelentés az emberi jogi egyezmények által létrehozott szervek, a Menekültügyi Főbiztos, az ILO Szakértői Bizottság, valamint a külön előadók által a különleges eljárások során készített jelentéseken alapul. A *civil és egyéb szervezetek*, mint például a regionális nemzetközi szervezetek (Európa Tanács, EBESZ, stb.), NGO-k, női érdekvédelmi csoportok, nemzeti emberi jogi intézmények, szakszervezetek, vagy egyházak szintén a Főbiztosnak küldik meg jelentéseiket az ENSZ hat hivatalos nyelvének egyikén. A jelentéseket az ország vizsgálatára kijelölt UPR-ülésszak előtt 5-6 hónappal kell megküldeni.²⁴

3. A jelentések vizsgálata az EJT Munkacsoportban

A következő fázisra – ideértve az interaktív párbeszédet és a végső jelentés elfogadását – Genfben kerül sor. A felülvizsgálatot három, az Emberi Jogi Tanács tagjaiból sorsolással kiválasztott állam (*trojka*) készíti elő. A felülvizsgálat alatt álló állam kérheti, hogy az egyik ilyen előadó az ő területi csoportjából kerüljön ki, valamint lehetősége van visszautasítani az előadók egyikét, bár csak egyetlen alkalommal. A trojkába választott államok kérhetik felmentésüket egy adott állam felülvizsgálatában való részvétel alól, ebben az esetben egy másik államot választanak.²⁵ Nincs meghatározva, hogy egy előadó hányszor kérheti felmentését.²⁶ A trojka vezeti le az interaktív párbeszédet: továbbítja a korábban benyújtott kérdéseket a felülvizsgálat alatt álló állam felé, előkészíti a végső jelentést, és ők az NGO-k lobbitevékenységének fő célpontjai.

Az ENSZ tagállamok felülvizsgálata az *UPR Munkacsoportban* történik, mely a Tanács 47 tagjából áll, élén a Tanács elnökével. A Tanács tagjai maguk döntenek az UPR Munkacsoportba delegált küldöttségük összetételéről, mely emberi jogi szakértőket is magában foglalhat. A felülvizsgálat egyik fontos eleme a vizsgált állam és a többi állam közötti *háromórás interaktív párbeszéd*. Ennek során a tagállamok kérdéseket tehetnek fel vizsgált államnak és ajánlásokat fogalmazhatnak

²⁴ Technical guidelines for the submission of stakeholders' information to OHCHR. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/TechnicalGuide.aspx> (2012. 02.10.)

²⁵ Például India 2008-as felülvizsgálatakor Pakisztán elutasította a trojkában való részvételt. Redondo: i.m. 727. o.

²⁶ A trojkák listáját lásd

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRSessions.aspx>. (2012. 02.10.)

meg számára. Az NGO-k a párbeszéd alatt jelen lehetnek, de nem szólalhatnak fel.²⁷ Az interaktív párbeszédet követően a trojka előadók, az UPR titkársága, valamint a felülvizsgálat alatt álló állam elkészítik a végső jelentést.

A *felülvizsgálati eljárás utolsó szakasza* két fázisra bontható. Az első fázisra az UPR Munkacsoport keretein belül kerül sor, míg a másodikra a Tanács teljes ülése során, ez utóbbiról bővebben lásd a következő pontot. Az interaktív párbeszéd és a jelentés elfogadása között legalább 48 órának kell eltelnie. A jelentés, amelyet az UPR munkacsoport konszenzussal fogad el, összefoglalva mutatja be a vizsgált állam bevezető előterjesztését, tartalmazza a párbeszéd során felvetett témákat és kérdéseket az azokra adott válaszokkal együtt, valamint egy listát a többi állam által megfogalmazott ajánlásokról. A felülvizsgált állam már ebben a szakaszban jelezheti, hogy melyik ajánlást fogadja el, és ez szerepel a jelentésben is. A többi ajánlást pusztán felsorolják a jelentésben. A gyakorlatban azonban nem mindig ez a helyzet: néhány esetben a vizsgált állam nem ad egyértelmű választ, vagy az ajánlásokat arra hivatkozva hárítja el, hogy azoknak már eleget tettek, vagy, hogy már folyamatban van azok végrehajtása.

4. Az EJT teljes ülése

Az interaktív párbeszédet követő rendes ülésén a Tanács meghozza a végső jelentésről szóló döntését, belefoglalva a felülvizsgált állam további válaszait. A *döntés* elfogadására egy óra áll rendelkezésre. A Munkacsoport ülésével ellentétben a Tanács ülésén nemcsak részt vehetnek, hanem fel is szólalhatnak az egyéb (civil és nemzetközi) szervezetek.²⁸

²⁷ A felülvizsgálatra szánt három óra a felülvizsgálat alatt álló állam nyilatkozatával kezdődik, mely során előadja összefoglalóját. Az ezt követő 120 percben az EJT tagjai (3 perc egy fől szóvalásra), valamint a megfigyelő államok (2 perc egy felszólalásra) kérdéseket tesznek fel, valamint ajánlásokat fogalmaznak meg. Így átlagosan 40-45 felszólalásra jut idő. A párbeszéd a felülvizsgálat alatt álló állam észrevételeinek összefoglalásával zárul. A vizsgált állam bevezető és záró beszédére tehát összesen 60 perc áll rendelkezésre a munkacsoport ülése alatt.

²⁸ Az UPR-jelentés elfogadására rendelkezésre álló egy óra a következőképpen oszlik meg: 20 perc áll a vizsgált állam részére rendelkezésére, további 20 perc jut a Tanács tagjainak és a többi államnak, végül az érintett harmadik feleknek is 20 perc jut az általános megjegyzések megtételére. Lásd Eighth Session of the Human Rights Council. Universal Periodic Review Segment (9-13 June 2008), <http://www.upr-info.org/IMG/pdf/NV-UPR.pdf>. Lásd még Amnesty International,

5. Az ajánlások végrehajtása

A felülvizsgálat során megfogalmazott ajánlások végrehajtása elsősorban az érintett államra, valamint az adott esettől függően az érintett harmadik felekre hárul. A következő felülvizsgálat az állam által elfogadott ajánlások végrehajtására koncentrál. Amennyiben az érintett állam konzekvensen megtagadja a felülvizsgálati mechanizmusban való részvételt, a Tanács megteszi a szükséges lépéseket. Erre eddig még nem került sor, mivel az államok általában együttműködnek a Tanáccsal: a gyakorlatban minden ENSZ tagállam alávetette magát a felülvizsgálati eljárásnak.

IV. Horvátország felülvizsgálata

Horvátország felülvizsgálatára 2010. november 8-án került sor, az első UPR-ciklus 9. ülészakán.²⁹ A trojkát Pakisztán, USA és Burkina Faso képviselői alkották.³⁰

1. A három jelentés

A nemzeti jelentés. A Horvát Köztársaság nemzeti jelentéstervezetét a horvát kormány által az UPR előírásainak megfelelő módon létrehozott munkacsoport fogalmazta meg, míg az előkészítést a Külügyi és Európai Integrációs Minisztérium, az Igazságügyi Minisztérium és az Emberi Jogi Kormányhivatal koordinálta.³¹ A jelentés az emberi jogok horvátországi védelmének és előmozdításának normatív és intézményi keretére való utalással kezdődik. Ezeket a kereteket a jelentés „nagyon fejlettnak” nevezi, mivel az összes releváns nemzetközi standardnak megfelelnek, különösen azoknak, amelyek ratifikálása Horvátország Európai Unió csatlakozásának előfeltételéül szolgált. Ezen a területen a legnagyobb kihívást a már létező jogszabályok korrektebb és

<http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR41/033/2008/en/1478d09a-7dcc-4225-a317-15cdb770b946/ior410332008en.html>. (2012. 02.10.)

²⁹ Az UPR Munkacsoport 9. ülészakájának (2010. november 1-12.) tervezett napirendjét lásd <http://www.upr-info.org/-Sessions.html>.

³⁰ A Munkacsoport 9. ülészakájának (2010. november 1-12.) trojkáit lásd http://www.upr-info.org/IMG/pdf/List_troikas_9th_session.pdf. (2012. 02.10.)

³¹ Az Emberi Jogi Tanács 5/1. sz. határozata 15(a) szakaszának megfelelően előterjesztett nemzeti jelentés 3. pontja, Horvátország, A/HRC/WG.6/9/HRV/1, 2010. augusztus 12

hatékonyabb végrehajtása, valamint az intézmények adminisztratív és pénzügyi képességeinek fejlesztése jelenti.³²

Az emberi jogok védelme kiemelkedő helyet foglal el a horvát alkotmányos rendben. A normatív keret magában foglalja az alkotmányt, a nemzeti jogszabályokat és az olyan nemzetközi emberi jogi tárgyú egyezményeket, melyeknek Horvátország részese.³³ Ez utóbbiakat a jelentés külön kiemeli, különösen azt, hogy az Európa Tanács (ET) keretei között kidolgozott szerződések közül Horvátország 88-nak részese, és az ezekben szereplő monitoring-eljárásoknak megfelelően rendszeresen jelentéseket nyújt be.³⁴

Az Emberi Jogok Védelme és Előmozdítása Nemzeti Program (2008-2011) tartalmazza Horvátország jelenlegi emberi jogi jogvédelmi programját. Az ennek végrehajtására 2010-ben elfogadott Operatív Terv céljai között szerepel a Nemzeti Programban szereplő törekvések, intézkedések és tevékenységek végrehajtásának előmozdítása és ellenőrzése. A nemzeti jelentés meghatározza a horvát emberi jogi jogvédelem *prioritásait*, melyek a következők: a külföldön élő horvátok, a fogvatartott és eltűnt személyek, valamint a honvédő háború résztvevőinek és áldozatainak jogai, a tisztességes tárgyaláshoz való jog, az áldozatok és a tanúk védelme, a média szabadsága, az információhoz való jog, a vallási jogok és szabadságok, a munkához való jog, a család különleges védelme, a gyermekek, a fiatalok, a különösen veszélyeztetett csoportok védelme, az egészséges élethez és környezethez való jog, a korrupció elleni küzdelem, az emberkereskedelem, a biztonság és az emberi jogok, valamint a honvédő háborúból maradt aknamezők aknamestesítése.³⁵ Jelentős előrelépés tapasztalható a faji és egyéb diszkrimináció, valamint a családon belüli és nőkkel szemben alkalmazott erőszak elleni küzdelem, a nemek közötti egyenlőség, a gyermek jogai, a fogyatékkal élő személyek jogai, az emberkereskedelem, a vendégmunkások és

³² A nemzeti jelentés 5. pontja. National report submitted in accordance with paragraph 15 (a) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1, http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/HR/A_HRC_WG.6_9_HRV_1_Croatia_eng.pdf. (2012. 02.11.)

³³ 6-7. pont. Az alkotmány 140. cikke értelmében: „A belső jogrend részét képezik, és jogi hatásukat tekintve a jogszabályokkal szemben elsőbbséget élveznek az Alkotmány előírásainak megfelelően megkötött és megerősített, kihirdetett és hatályos nemzetközi szerződések.”

³⁴ 9. pont

³⁵ 21. pont

menedékkérők helyzetének tárgykörében.³⁶ Az emberi jogi jogvédelem területén tapasztalható fejlődésben kiemelkedő szerepet játszott még a 2008. évi diszkriminációtilalmi törvény,³⁷ és a Nemzeti Diszkriminációtilalmi Terv (2008-2013).³⁸ Más területeken az emberi jogok erősítése speciális intézkedések megtételét tette szükségessé, különösen a szabadságuktól megfosztott személyek jogai, valamint az emberi jogi oktatáshoz és a jogsegélyhez való jog esetében.³⁹

A horvát hatóságok és a horvát társadalom legfontosabb kihívásai közül ki kell emelni a menekültek és a belső menekültek hazatérését és lakhatását,⁴⁰ a háborús bűncselekményeket (különösen tekintettel az eltűnt személyek sorsára⁴¹ és a Volt Jugoszlávia Nemzetközi Büntetőtörvényszékkel való együttműködésre⁴²), valamint a nemzeti kisebbségek jogainak védelmét.⁴³

³⁶ 22. pont

³⁷ Diszkriminációtilalmi törvény, Horvát Köztársaság Hivatalos Lapja 85/08

³⁸ 28., 30., 36., 38., 48., 56., 61., 83. pontok. Az emberi jogi jogvédelem erősítése terén az alábbi dokumentumokat és kezdeményezéseket kell kiemelni: Nemzeti elvek a nemek közötti egyenlőség előmozdításáért (2006-2010), Stratégia a női vállalkozások fejlesztésére (2010-2013), Nemzeti stratégia a családon belüli erőszakkal szembeni védelemre (2008-2010), Nemzeti akcióterv a gyermekek jogainak és érdekeinek védelmére (2006-2012), Nemzeti stratégia a fogyatékkal élők esélyegyenlőségének biztosítására (2007-2015), Harmadik nemzeti terv az emberkereskedelem ellen (2009-2011), és az Egészségügyi ellátás nemzeti fejlesztési stratégiája (2006-2011).

³⁹ 23. pont

⁴⁰ 93., 94., 95., 96., 97., 98., 99. pontok. (Az „internally displaced person” nehezen átültethető fordulat, a továbbiakban a belső menekült kifejezést használjuk. *A fordító megjegyzése.*) Horvátország 700 ezer belső menekült és egyéb menekült számára biztosított elhelyezést, továbbá jelentős erőfeszítéseket tett visszatérésük és otthonaik helyreállítása érdekében. Napjainkig bezárólag Horvátország 146 ezer lakhelyet hozott rendbe vagy épített újjá, amely a kedvezményezett háztartások tagjai közül 500 ezer ember visszatérését tette lehetővé. A kedvezményezettek kb. 80%-a a szerb kisebbséghez tartozó horvát állampolgár.

⁴¹ 100. pont. A háború következtében még napjainkban is nem kevesebb, mint 1899 személy van eltűntként nyilvántartva.

⁴² 101. pont

⁴³ 104. pont. A nemzeti kisebbségek védelmére létrehozott megfelelő jogszabályi keretek és a hatékony gyakorlati alkalmazásra irányuló kormányzati törekvések ellenére még napjainkban is előfordulnak a szerbek és a romák elleni jogsértések.

*ENSZ összefoglaló jelentés.*⁴⁴ Horvátország vállalt nemzetközi kötelezettségeinek terjedelmét illetően a kép pozitívnak tekinthető, amennyiben azokat a nemzetközi emberi jogi egyezményeket tekintjük, amelyeknek Horvátország ratifikáció, csatlakozás, avagy államutódlás révén részese. Horvátország azonban nem csatlakozott a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányához fűzött kiegészítő jegyzőkönyvhöz, a migráns munkavállalók és családjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi egyezményhez, továbbá a személyek erőszakos körülmények közötti eltűnése elleni védelméről szóló egyezményhez (ez utóbbit 2007-ben aláírta, de még nem ratifikálta).⁴⁵

A nemzetközi emberi jogi szerződések végrehajtásával kapcsolatban az ENSZ az alábbi problémákra hívta fel a figyelmet.

- *Egyenlőség és diszkrimináció-tilalom.* A különösen veszélyeztetett csoportok közül elsőként a nőket kell említeni, a férfiak és nők közötti az élet számos területén tapasztalható nyilvánvaló egyenlőtlenség miatt, különös tekintettel a munkaerő-piaci diszkriminációra (például szexuális zaklatás, vagy a terhes vagy kisgyermekes nőket a munkavállalásból kirekesztő diszkriminatív gyakorlat). További probléma az egyes kisebbségi csoportokkal, például a romákkal és a szerb kisebbséggel szembeni előítéletek megléte. Nehézséget okoz az is, hogy egyes helyi hatóságok részéről ellenállás tapasztalható a diszkrimináció-tilalmi szabályok és programok végrehajtására, különösen a visszatérők (*returnees*) vonatkozásában.⁴⁶
- *Az élethez, szabadsághoz és biztonsághoz való jog.* Az ENSZ az alábbi témákban fogalmazott meg kritikát: az állítólagos bántalmazások kivizsgálásának elmaradása, és hogy ekként eddig még senkit sem ítélték el ilyen bűncselekmény elkövetése miatt; az etnikai kisebbségi csoporthoz tartozó személyek elleni fizikai és verbális támadások; az, hogy nem tapasztalható javulás a

⁴⁴ Compilation prepared by the office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council Resolution 5/1, – Croatia, A/HRC/WG.6/9/HRV/2, 13 August 2010, 2. o. http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/HR/A_HRC_WG.6_9_HR_V_2_Croatia_eng.pdf (2012. 02.10.)

⁴⁵ A Horvátország által ratifikált emberi jogi szerződéseket lásd Compilation prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights.

⁴⁶ 15-18. pont

fogvatartottak életkörülményeiben (például zsúfoltság és az orvosi ellátáshoz való hozzáférés hiányosságai); a pszichiátriai és hasonló intézményekben a mozgás korlátozására szolgáló ágyak használata; a hatékony hatósági fellépés hiánya a szociális gondozásba vett gyermekek és fiatal felnőttek közötti erőszak és erőszakoskodás megszüntetése céljából; a családon belüli erőszak miatti alacsony elítélési arány és ekként az elkövetők felelősségre vonásának elmaradása; a gyermekek viszonylag magas számú sérülési és halálozási rátája a közlekedési és háztartási balesetek következtében; a nő- és gyermekkereskedelem szexuális és egyéb kizsákmányolás céljából; és végül a fiatalokúak bíróságáról szóló törvény hiányosságai, amely nem tartalmazza a gyermek jogellenes tevékenységre, különösen kábítószerrel előállítására és forgalomba hozására való felhasználásának, megszerzésének, vagy felajánlásának törvényi tényállását.⁴⁷

- *Igazságszolgáltatás, ideértve a felelősségre vonás elkerülését és a jogállamiságot.* Ezen a területen a főbb hiányosságok a következők: a bíróságok jelentős ügyhátraléka és az eljárások elhúzódása; a fiatalokúakra vonatkozó standardok nem teljes mértékű betartása; az 1991-1995. évi fegyveres konfliktus idején elkövetett kínzás és egyéb kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmóddal kapcsolatos állítások gyors és elfogulatlan kivizsgálásának és az elkövetők felelősségre vonásának elmaradása; a háborús bűncselekmények kivizsgálásának elmaradása és az, hogy ha indult is eljárás, a vádlottak javarészt az etnikai szerbek közül kerültek ki. További probléma, hogy Horvátország még mindig nem kutatta fel és adta át a Törvényszéknek az 1995. évi Vihar fedőnevű hadműveletben folytatott bombázásra vonatkozó adatokat, hogy ekként a Törvényszék általi vizsgálatot folytatni lehessen.⁴⁸
- *Magánélethez való jog, házasság és családi élet.* A jelentés megemlíti, hogy a roma lányok általában nagyon fiatalon mennek férjhez; továbbá hogy nagyon sok gyermek kerül intézetbe, ahol természetesen nem kaphatják meg mindazt a gondoskodást és támogatást, amit egy család nyújtani tud.⁴⁹

⁴⁷ 19-27. pont

⁴⁸ 28-32. pont

⁴⁹ 33-34. pont

- *Szólásszabadság, gyülekezési és egyesülési szabadság, a közéletben és a politikai életben való részvétel joga.* Az ENSZ különösen azt bírálta, hogy a hatóságok több esetben nem vizsgálták ki az újságírók megfélemlítésére irányuló cselekményeket és az ellenük intézett támadásokat; továbbá hogy a nők alulreprezentáltak a törvényhozásban és a végrehajtó szervezetekben.⁵⁰
- *Munkához való jog, tisztességes és kedvező munkakörülmények.* Ezen a területen az ENSZ-jelentés a horvátországi magas munkanélküliséget emelte ki, különösen azokban a régiókban, ahol magas a visszatérők száma; továbbá aggodalmát fejezte ki a nagyarányú női munkanélküliség miatt.⁵¹
- *Szociális biztonsághoz és megfelelő életszínvonalhoz való jog.* A legfontosabb problémák között említendő az egyszülős családok szegénysége és társadalmi kirekesztettsége, a különösen hátrányos helyzetű térségekben és más elszigetelt közösségekben tapasztalható rossz életkörülmények; a gyermekszegénység; a kábítószerrel való visszaélés eseteinek egyre gyakoribb előfordulása; valamint a fiatalkori alkohol- és cigarettafogyasztás. További nehézséget jelent, hogy nem sikerült átfogó módon és igazságosan rendezni a korábbi szolgálati lakások bérlőinek helyzetét.⁵²
- *Oktatáshoz való jog és a kulturális életben való részvétel joga.* Az ENSZ-jelentés kritikát fogalmazott meg a kisebbséghez tartozó és a veszélyeztetett csoportok gyermekeinek oktatáshoz való hozzáféréseivel, az oktatási rendszer túlzott központosításával, továbbá azzal kapcsolatban, hogy az ország számos területén nagyon szegényesek az iskolai épületek és a felszerelési tárgyak.⁵³
- *Kisebbségek és őslakosok.* A jelentés megemlíti, hogy az etnikai kisebbséghez tartozó személyek csak elenyésző mértékben képviseltetik magukat a helyi és területi önkormányzatokban, valamint a köztisztviselőkben, ideértve a megyei szintű igazgatószolgálati és emberi jogi koordinációs szervezeteket; továbbá hogy egyes etnikai csoportokhoz tartozó személyek, különösen a roma és szerb származásúak, nehézségekbe ütköznek az

⁵⁰ 36-37. pont

⁵¹ 38., 40. pont

⁵² 42-46. pont

⁵³ 49-50. pont

állampolgárság elnyeréséhez szükséges dokumentumok beszerzése során.⁵⁴

- *Vendégmunkások, menedékkérők, menekültek és belső menekültek.* Ehelyütt a jelentés kiemeli, hogy a visszatérők, különösen a szerb kisebbséghez tartozó személyek nehézségeket tapasztalnak tulajdonuk visszaszerzése, az újjáépítési segélyhez való hozzáférés, valamint a horvát társadalomba való beilleszkedésük során; továbbá kritikával illeti a menekültrendszernek a jogalkotásban és a végrehajtásban egyaránt megmutatkozó visszasságait.⁵⁵

A *civil társadalom jelentése*.⁵⁶ A civil társadalom jelentése nagymértékben megegyezik az ENSZ összefoglaló jelentéssel, így utal a nemzetközi kötelezettségek terjedelmére, az alkotmányos és jogi infrastruktúrára, a programokra és az emberi jogok tényleges előmozdításával és védelmével kapcsolatos helyzetre. Említésre méltó a Horvát Köztársaság Ombudsmanjának adata, mely szerint 2009-ben a diszkriminációval kapcsolatos beadványok közül a leggyakoribb panasz az etnikai megkülönböztetés volt (31%), ezt követte a nemi alapú, a társadalmi helyzeten, a társadalmi származáson és a fogyatékon alapuló diszkrimináció.⁵⁷ Az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa a horvát állampolgárság megszerzésének bonyolultságát kritizálta; az eljárásnak szerinte egyszerűnek, gyorsnak kellene lennie, kiegészülve ingyenes jogsegéllyel. Azt is javasolta, hogy Horvátország ratifikálja az Európa Tanács égisze alatt született európai állampolgársági egyezményt, és az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló egyezményt.⁵⁸ Fontos megemlíteni, hogy az Emberi Jogi Biztos utal még a romák foglalkoztatására és oktatására, és javasolja, hogy Horvátország teljes mértékben tegyen eleget az Európai Emberi Jogi Bíróság által az *Oršuš és mások* (2010) ügyben hozott ítéletben foglaltaknak.⁵⁹

⁵⁴ 52-53. pont

⁵⁵ 54. és 57. pont

⁵⁶ Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (c) of the Annex to Human Rights Council resolution 5/1 – Croatia, (A/HRC/WG.6/9/HRV/3), 10 August 2010. http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/HR/A_HRC_WG.6_9_HR_V_3_Croatia_eng.pdf (2012. 02.10.)

⁵⁷ 17. pont

⁵⁸ 20. pont

⁵⁹ 59. pont

2. Interaktív párbeszéd⁶⁰

A 2010. novemberi interaktív párbeszéd során 46 delegáció szólalt fel.⁶¹ A párbeszédet megelőzően Horvátország ismertette az ország emberi jogi védelmének jogi kereteit, valamint az Európai Integrációs Államtitkár megnevezte a jogvédelem egyes prioritásait. Horvátország alapvető célja a tolerancia előmozdítása és a diszkrimináció minden formája elleni küzdelem, a megbékélés elősegítése a régió háború utáni társadalmában, a Volt Jugoszlávia Nemzetközi Katonai Törvényszékkel való teljes együttműködés, a háborús bűncselekményekkel vádolt személyek elleni nemzeti eljárás lefolytatása, a menekültkérdés, a kisebbségi jogok (különösen a romák jogai), a nemek közötti egyenlőség, a gyermek jogai, stb.⁶²

Az interaktív párbeszéd során az államok általában a korábban ismertetett három jelentésben szereplő emberi jogi hiányosságokat hozták fel. *Algéria* javasolta, hogy Horvátország tegyen lépéseket a közlekedési balesetek által okozott magas gyermekhalandóság csökkentésére,⁶³ míg *Kuba*, *Brazília*, *Dél-Korea* és az *Egyesült Királyság* az iránt érdeklődött, hogy milyen kiegészítő intézkedések vagy programok születtek a kisebbségek életkörülményeinek javítására.⁶⁴ A nemzeti kisebbségek vonatkozásában *Lengyelország* és *Norvégia* aggodalmát fejezte ki, hogy alacsony a részvételi arányuk a helyi és területi önkormányzatokban, *Finnország* tiltakozott a romák hátrányos helyzete miatt, míg a *Koreai Köztársaság* figyelmeztetett arra, hogy a horvát állampolgárság megszerzésének feltételei nagyon szigorúak.⁶⁵ *Lengyelország* és az *Orosz Föderáció* az iránt érdeklődött, hogy Horvátország milyen módon segíti a visszatérőket vagyonuk visszaszerzésében, az újjáépítési segélyhez való hozzáférésükben és a horvát társadalomba való re-integrációjukban.⁶⁶ *Indonézia* tiltakozott a

⁶⁰ A fejezet alapjául a következő forrás szolgált: Human Rights Council: Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Croatia. Ninth session, Geneva, 1-12 November 2010, A/HRC/WG.6/9/L.11. http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/HR/A_HRC_WG.6_9_L.11_Croatia.pdf. (2012. 02.11.)

⁶¹ 5. pont

⁶² 8-21. pont

⁶³ 22. pont

⁶⁴ 24., 32., 39., 40., 43. pont

⁶⁵ 25., 37., 41., 42. pont

⁶⁶ 25., 27. pont

családon belüli erőszak gyakori előfordulása miatt,⁶⁷ míg Kanada a Törvényszékkel való együttműködést bírálta.⁶⁸ Belgium és Egyiptom sajnálkozását fejezte ki, hogy az Ombudsman munkája nem transzparens, és hogy ajánlásait nem követik tényleges lépések.⁶⁹ Ausztria a fogvatartás rossz körülményeit, valamint az igazságszolgáltatás nem eléggé hatékony voltát bírálta.⁷⁰

3. Az Emberi Jogi Bizottság plenáris ülésén elfogadott jelentés

Horvátország a 116 *ajánlásból* 111-et fogadott el, kettőt elutasított, míg három esetében a plenáris ülésig elhalasztotta a döntést.⁷¹ A két *elutasított* ajánlás egyike az állampolgársággal kapcsolatos (az ajánlás – mivel a nemzetközi kötelezettségeknél szigorúbb feltételeket javasol –, összeegyeztethetetlen a horvát nemzeti szabályozással); a másik pedig az ingyenes jogsegélyre vonatkozik (mivel az ajánlás szövege többféleképp értelmezhető). Horvátország csak *részben fogadta el* a migráns munkavállalók és családjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi egyezmény, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogok egyezségománáéhoz fűzött kiegészítő jegyzőkönyv ratifikálására vonatkozó ajánlásokat. Ami az első egyezményt illeti, Horvátország szerint a migráns munkások jogainak hatékony védelmét egy tágabb, európai emberi jogi rendszerben kell elképzelni. Bár még nem döntötte el véglegesen, hogy ratifikálja-e az adott egyezményt, Horvátország már megalkotta a migránsok védelmével kapcsolatos alapvető jogszabályokat. A kiegészítő jegyzőkönyv vonatkozásában pedig egy tárcaközi munkacsoport dolgozik a jegyzőkönyv aláírásával és esetleges ratifikálásával kapcsolatos ajánlásokon. Az eredetileg összesen 22

⁶⁷ 26. pont

⁶⁸ 29. pont. Pontosabban Kanada azt bírálta, hogy egyes kulcsfontosságú dokumentumokat még mindig nem találtak meg és nem adtak át a Törvényszéknek, valamint hogy a háborús bűncselekmények elbírálása során eltérő mércét alkalmaznak a szerb és horvát származású vádlottak ellen.

⁶⁹ 31. és 33. pont

⁷⁰ 38. pont

⁷¹ A 2011. júliusi állapot. Lásd Responses to Recommendations, Croatia, Adoption in the Plenary: 17 March 2011, http://www.upr-info.org/IMG/pdf/recommendations_to_croatia_2011.pdf. (2012. 02.10.)

függőben hagyott ajánlásból a többit Horvátország ellenvetés nélkül elfogadta.⁷²

V. Magyarország felülvizsgálata

Magyarország felülvizsgálatára 2011. május 11-én került sor. A trojka tagjait Franciaország, Gabon és Ukrajna alkotta.⁷³

1. A három jelentés

A *nemzeti jelentés*.⁷⁴ A legelején szükséges leszögezni, hogy a felülvizsgálati eljárás menetrendje nem tette lehetővé az új alkotmányban foglalt rendelkezések bemutatását az első nemzeti jelentésben. Magyarországon a jelentés benyújtásakor (2011. február 16.) még javában folyt az alkotmányozás. A helyzet ehhez hasonló a nemzeti és nemzetközi szereplők által erősen vitatott médiatörvény esetében is.⁷⁵ Mivel ezeket a fontos törvényeket 2011 áprilisában, valamint 2010. utolsó két hónapjában fogadták el, a civil társadalom nem tudott reflektálni rájuk.⁷⁶

⁷² Report of the Human Rights Council on its sixteenth session, Paras. 614-617, A/HRC/16/2, 14 November 2011, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.16.2.doc>

⁷³ A teljes dokumentáció elérhető:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR%5CPAGES%5CHUSession11.aspx>.

Magyarország 2009-2012 között volt az Emberi Jogi Tanács tagja.

⁷⁴ National report submitted in accordance with paragraph 15 (a) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 – Hungary. A/HRC/WG.6/11/HUN/1, 16 February 2011

⁷⁵ Lásd pl. a Velencei Bizottság (European Commission for Democracy Through Law) 87. plenáris ülésén (Velence, 2011. június 17-18.) elfogadott, „Vélemény Magyarország új alkotmányáról” c. dokumentumot, <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29016-e.pdf>, és az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosának véleményét (Opinion of the Commissioner for Human Rights on Hungary’s media legislation in light of Council of Europe standards on freedom of the media), Strasbourg, 2011. február 25., 2011 CommDH(2011)10, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1751289>. (2012. 02.10.)

⁷⁶ A civil szervezetek 2010 novemberében nyújtották be beadványaikat, azaz 6 hónappal a felülvizsgálat tényleges lefolytatása előtt. A magyar médiaszabályokat, ideértve a 2010. évi CIV. törvényt a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól (2010. november 9.), valamint a 2010. évi CLXXXV. törvényt a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (2010. december 21.) később fogadták el. Az új alkotmány 2012. január 1-én lépett hatályba.

Beszámolójában Magyarország több nehézségeket is említ, így a szegregációt, a nőekkel szembeni erőszakot, az otthonszülés szabályozásával kapcsolatos joghézagot, valamint az erőszakos sterilizáció ügyét. Az egyik legfontosabb témakör nyilvánvalóan a roma lakosság helyzete: a kormány céljai között szerepel a romák által a gazdasági szférában, a munkavállalás során, a kultúrában, az egészségügyi ellátásban, az életkörülmények és a szociális szolgáltatások terén elszenvedett hátrányok fokozatos felszámolása. Hasonlóan fontos problémakör a különféle jogcímenen fogva tartottak helyzete, mely területen Magyarország mutatói eléggé rosszak, különös tekintettel például a büntetés-végrehajtási intézetek túlszűfoltóságára, a szellemileg sérültek helyzetére, a hivatalos személyek által a letartóztatások és kihallgatások során alkalmazott túlzott erőszakra és verbális túlkapásokra.⁷⁷

Az elemző számára meglepő, hogy számos más fontos probléma hiányzik a jelentésből. Így például a jelentés nem említi az egészségügyi ellátórendszerrel érintő anomáliákat, ide értve az egészségügyi intézmények egyenlőtlen földrajzi megoszlását, az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést, a hosszú várólistákat, valamint az úgynevezett hálapénzt.⁷⁸ Hasonlóképpen a magánnyugdíj-pénztárak meglehetősen vitatott visszaállamosítása is kimaradt.⁷⁹ Pozitívumként említhető, hogy Magyarország jelezte, fenntartja a különleges eljárások keretei között kinevezett külön előadók állandó meghívását, valamint felhívta a figyelmet arra, hogy az emberi jogi egyezmények által előírt periodikus jelentéseket határidőre benyújtotta.⁸⁰ Ezenkívül Magyarország vállalta a kínzás elleni egyezményhez fűzött fakultatív jegyzőkönyv ratifikálását.⁸¹

⁷⁷ Nemzeti jelentés, 15-16., 24., 27., 28., 38-54. és 58-70. pont.
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR%5CPAGES%5CHUSession11.aspx>

⁷⁸ A hálapénz a nem piaci alapú egészségügyi ellátórendszerben előforduló mindennapos korrupció szimbóluma. Maga a név félrevezető, hisz a pénz sok esetben nem a kezelés után kerül átadásra, hanem a szolgáltatást nyújtók megvesztegetésére irányul annak érdekében, hogy jobb ellátást, illetve szolgáltatásokat nyújtsanak.

⁷⁹ 97. pont

⁸⁰ A határidőben való előterjesztésre vonatkozó állítás sajnos nem felel meg a valóságnak, Magyarország ugyanis több jelentés benyújtásával is késedelembe esett. Lásd <http://www.ohchr.org/EN/countries/ENACARegion/Pages/HUIndex.aspx>, „Reporting Status” menüpont.

⁸¹ 102-104. pont

*ENSZ összefoglaló jelentés.*⁸² A nemzetközi kötelezettségek⁸³ tartalmát tekintve Magyarország teljesítménye megfelelőnek tekinthető. Habár Magyarország nem ratifikálta a személyek erőszakos körülmények közötti eltűnése elleni védelméről szóló egyezményt, csatlakozni szándékozik a kínzás tilalmáról szóló egyezményhez fűzött jegyzőkönyvhöz. Az egyezmények által létrehozott bizottságok javasolták a migráns munkavállalók és családjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi egyezmény, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogok egyezségokmányához fűzött kiegészítő jegyzőkönyv ratifikálását. A jelentésben szereplő érdemi hiányosságok közül a következők emelhetők ki.

- *A nők helyzete.* A jelentés felhívta a figyelmet a nők és férfiak családban és társadalomban elfoglalt helyével kapcsolatos patriarchális attitűd, valamint a mélyen rögzült sztereotípiák továbbélésére, a nők és a férfiak munkaerő-piaci szegregációjára, a férfiak és nők közötti jövedelmi különbségre, a szülőkorban lévő, illetve a kisgyermeket nevelő munkavállaló nőkkel szembeni munkaerő-piaci diszkriminációra, a családon belüli és a házastársi erőszakra, valamint arra, hogy a nők továbbra is alulreprezentáltak mind a köz-, mind a privát szférában.⁸⁴
- *A roma lakosság helyzete.* A legfontosabb problémák között említendő az oktatásban, a munkaerőpiacon, az egészségügyi ellátásban, a lakhatási körülményekben mutatkozó diszkrimináció, a mélyszegénységben élő romák a lakosság egészéhez viszonyított aránytalanul magas rátája, a roma gyermekek iskolai szegregációja, a romák felülreprezentáltsága a fogvatartottak között, valamint a közszereplők és a média általi gyakori romaellenes nyilatkozatok.⁸⁵
- *A bevándorlók, a menedékkérők és a menekültek.* A jelentés megemlíti a menedékkérők és a menekültek rossz életkörülményeit, a szigorú fogvatartási körülményeket, a menekültek beilleszkedésének nehézségeit, valamint azt a tényt,

⁸² Compilation prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1. A/HRC/WG.6/11/HUN/2, 21 February 2011

⁸³ A legfontosabb nemzetközi emberi jogi egyezmények hozzáférhetők itt: <http://www2.ohchr.org/english/law/index.htm#core>.

⁸⁴ 10-13., 21-32. és 46. pont

⁸⁵ 30., 41., 43., 48., 55., 58-61. pont

hogyan Magyarország nem minden esetben tartja tiszteletben a visszaküldés tilalmának (*non-refoulement*) elvét.⁸⁶

- *A kínzás tilalma és az igazságszolgáltatás.* A jelentés itt említi a büntetés-végrehajtási intézetekben a fogvatartók által elkövetett állítólagos bántalmazásokat, valamint azt, hogy ezekben az esetekben csak nagyon ritkán indul eljárás; utal továbbá a börtönök túlszűfoaltságára, és arra, hogy az előzetes letartóztatásban lévő kis- és nagykorúakat ugyanabban a cellában helyezik el. További probléma, hogy a hivatalból kirendelt ügyvéd nem nyújt tényleges segítséget a nyomozati szakaszban.⁸⁷
- *Szociális biztonság és a megfelelő életszínvonalhoz való jog.* A jelentés kitér a nettó minimálbér és a szociális juttatások elégtelen voltára, a lakosság rossz fizikai és mentális állapotára, az egészségügyi ellátórendszerben tapasztalható egyenlőtlenségekre, valamint a magas öngyilkossági és abortuszráta.⁸⁸

*A civil szervezetek jelentése.*⁸⁹ Nem meglepő módon a civil társadalom és más nemzetközi szervezetek jelentése⁹⁰ nagymértékben hasonló problémákat említ, mint ami az ENSZ összefoglaló jelentésben található. Így a Magyar Helsinki Bizottság állítása szerint a kormány anélkül fogott bele az új alkotmány előkészítésébe, hogy megindokolta volna annak szükségességét. A jelentés megemlíti a gyűlölet-bűncselekmények nem megfelelő kezelését. Nem biztosított a hivatalos személyek által elkövetett bántalmazások áldozatainak független orvosszakértő általi kivizsgálása; továbbá a hivatalból kirendelt ügyvédek általában nem fejtenek ki elégséges erőfeszítést védenekik védelme érdekében. Az NGO-k rámutattak, hogy a közszolgálati médiumok és a Nemzeti Média és Távközlési Hatóság nem tekinthető a kormánytól függetlennek a kinevezések és a finanszírozás tekintetében. Az Európa Tanács Kínzás Elleni Bizottsága kifejtette, hogy 2005. évi ajánlása ellenére Magyarország nem módosította jogszabályait oly

⁸⁶ 25-28., 68-71. pont

⁸⁷ 19-30., 37-38. pont

⁸⁸ 50., 52., 54-57. pont

⁸⁹ Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (c) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1. A/HRC/WG.6/11/HUN/3, 28 January 2011

⁹⁰

módon, hogy a védőügyvédhez való jog a szabadságtól való megfosztás első pillanatától biztosítva legyen.⁹¹

2. Az interaktív párbeszéd⁹²

Az interaktív párbeszéd során, melyre 2011 májusában került sor, 48 delegáció szólalt fel.⁹³ A kérdéseket kizárólag a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára válaszolta meg. A felszólalások középpontjában általában a korábban említett ügyek álltak.⁹⁴ Több állam is felvetette az új alkotmány kérdését.⁹⁵ Pakisztán megkérdezte, Magyarország hogyan szándékozik társadalmi konszenzust kialakítani a kérdésben, Szlovákia az Alaptörvény azon előírására utalt, mely szerint a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok részt vehetnek a parlamenti választásokon, míg Németország azzal kapcsolatban fogalmazott meg kérdést, hogy Magyarország szándékozik-e nemzetközi szakértőket bevonni az alkotmányozási folyamatba.⁹⁶ Számos állam kifejezte azzal kapcsolatos reményeit, hogy az új alkotmány végrehajtása összhangban lesz Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel.⁹⁷ Franciaország felvetette, hogy az új alkotmány nem tiltja kifejezetten a halálbüntetést, valamint a szexuális orientáción

⁹¹ 2., 9., 16., 33-34. és 42. pont

⁹² Ez a fejezet a következő két forrás alapján készült: 1) Human Rights Council: Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Hungary. 11. kiadás, Genf, 2011. május 2-13. (Szerkesztetlen változat). Hozzáférhető: http://www.upr-info.org/IMG/pdf/a_hrc_wg.6_11_1.15_hungary.pdf; és 2) <http://www.un.org/webcast/unhrc/archive.asp?go=110511#am1>. (2012. 02.10.)

⁹³ Kilenc ország (Svédország, Belgium, Csehország, Dánia, Szlovénia, Svájc, az Egyesült Királyság, Hollandia, Norvégia) tett fel előzetesen kérdéseket Magyarországnak.

⁹⁴ Például a romák helyzete, a nemzeti emberi jogi intézet hiánya, a családon belüli erőszak, a migráció, a börtönök túlszűfolttsága, a gyűlölet-bűncselekmények, a migránsok és menedékkérők helyzete. Válaszában Balog Zoltán, a sajtó szavaival „áttörést jelentő hírt” (*breaking news*), miszerint a kormány négy éven belül százezer munkahelyet teremt a romáknak. A delegáció továbbá beszámolt a kormány azon tervéről, hogy 39 százalékkal csökkenti a börtönök zsűfolttságát.

⁹⁵ Ecuador, Pakisztán, Szlovákia, Brazília, Norvégia, Németország, Svédország, az Egyesült Királyság és a Vatikán.

⁹⁶ 38., 45. és 59. pont

⁹⁷ Ecuador, Norvégia, 35. és 57. pont

alapuló megkülönböztetést.⁹⁸ Olaszország és Németország az *Alkotmánybíróság hatáskörének* kérdését vetették fel. Magyarország azzal érvelt, hogy a nemrégiben bevezetett megszorítások az ország súlyos gazdasági helyzete miatt szükségesek, és a korlátozások csak kismértékűek és ideiglenes jellegűek.⁹⁹

Brazília, Ausztria, Ausztrália, Németország, Hollandia, az USA, Belgium és Mexikó az új médiaszabályozással kapcsolatban fejezték ki aggodalmaikat. Szerintük az új médiatörvény még mindig tartalmaz a nemzetközi emberi jogi normákkal összeegyeztethetetlen elemeket. Kérdésük arra irányult, hogy tervezi-e a kormány a médiaszabályozás felülvizsgálatát ezen bírálatok fényében. Norvégia meglátása szerint a médiaszolgáltatások tartalmára vonatkozó előírások és a „közkerölcs” kitétel a sajtószabadság korlátozásához vezethet, míg Olaszország és az Egyesült Királyság a Médiahatóság és a Médiatanács függetlensége és pártatlansága felől érdeklődött.¹⁰⁰

3. Az EJT plenáris ülésén elfogadott jelentés¹⁰¹

Összesen 148 ajánlás született, amelyből Magyarország 122-öt fogadott el és 20-at utasított el.¹⁰² Magyarország elutasította a migráns munkásokra vonatkozó egyezményhez való csatlakozást,¹⁰³ valamint azon feltétel eltávolítását, mely szerint egy kisebbségnek legalább egy évszázada honosnak kell lennie Magyarország területén ahhoz, hogy nemzeti és etnikai kisebbségnek minősüljön.¹⁰⁴ Az elfogadott ajánlások jelentős része meglehetősen gyenge kötelezettséget tartalmaz. A komolyabb kötelezettségek között említhető a kínzás elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvéhez és a személyek erőszakos körülmények közötti eltűnés elleni védelméről szóló egyezményhez történő

⁹⁸ 31. pont

⁹⁹ 58., 59. és 84. pont

¹⁰⁰ 47., 49., 54., 57-59., 61., 63-65. és 74. pont

¹⁰¹ A nyomdába kerülés idején az EJT-jelentésnek csak a tervezete érhető el. Lásd Report of the Human Rights Council on its eighteenth session. Advance Unedited Version, A/HRC/18/2 (10 October 2011), <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/18session/A-HRC-18-2.pdf>. A releváns rész: 594-621. pont.

¹⁰² Így Magyarország az ajánlások közelítőleg 82,4 százalékát fogadta el és 17,6 százalékát utasította el.

¹⁰³ Egyiptom, Argentína, Irán, Guatemala és Algéria ajánlása.

¹⁰⁴ Nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 1. § 2. bek. Az Orosz Föderáció ajánlása.

csatlakozás, a Párizsi Elveknek megfelelő nemzeti emberi jogi intézmény létrehozása, intézkedések meghozatala a diszkrimináció elleni küzdelem érdekében, akcióterv elfogadása a rasszista indíttatású cselekmények megelőzésére, az Emberi Jogi Tanács ún. speciális eljárásának keretei között kinevezett megbízottak állandó meghívásának fenntartása, az iskolákban alkalmazott testi fenyítés tilalmának biztosítása a gyakorlatban, valamint a fogvatartottak esetében a 18 éven aluliak elválasztása a felnőttektől.¹⁰⁵

VI. Az eljárás továbbfejlesztése

1. Áttekintés

Kétségtelen, hogy az UPR sikerének és hatékonyságának megítéléséhez az Emberi Jogi Tanács korábbi és jelenlegi tevékenységének egésze szolgálhat kiindulópontul. A Tanácsot hat évvel ezelőtt hozták létre, és bár eddig nem ért el figyelemre méltó sikereket, és nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, mégsem mondhatjuk, hogy teljesen kudarcot vallott volna. Jogelődjéhez hasonlóan a Tanács a nemzetközi emberi jogi standardok kidolgozására és kodifikálására koncentrált. A Tanács például befejezte az őslakos népek jogairól szóló ENSZ nyilatkozat¹⁰⁶ (2007) elfogadására irányuló húszéves tárgyalássorozatot, és előkészítette az emberi jogi oktatáshoz való jogról szóló nyilatkozatot is. Ezenkívül napirendjén szerepelnek az emberi jogok nemzetközi védelmével kapcsolatos olyan összetett és időszerű problémák, mint az iszlámgyűlölet, a vallási gyűlölet, vagy az éghajlatváltozás, a szegénység, az államadósság, a szolidaritás és az emberi jogok megsértése közötti összefüggés. Végül meg kell említeni, hogy a Tanács elődjénél hatékonyabban lép fel egyes országokban elkövetett emberi jogi atrocitásokkal szemben, és e vonatkozásban kiemelkedő szerepet játszik maga az UPR.¹⁰⁷ Napjainkban az UPR tekinthető „a Tanács által bevezetett legfontosabb eljárási újításnak”.¹⁰⁸ Az eredeti szándék szerint a Tanács a transzparencia, a társadalmi részvétel, a politika- és

¹⁰⁵ 94. pont

¹⁰⁶ Az őslakos népek jogairól szóló ENSZ nyilatkozat (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples), A/RES/61/295.

¹⁰⁷ T. Buergenthal, et al.: *Medunarodna ljudska prava u sažetom obliku*. Rijeka 2011. 115. o.

¹⁰⁸ H. J. Steiner: *International Protection of Human Rights*. In M. D. Evans (ed.): *International Law*. Oxford University Press, New York 2010. 791. o.

szelektivitás-mentesség elvét figyelembe véve működik.¹⁰⁹ Eddigi tevékenysége alapján azonban úgy tűnik, hogy ezeknek a felfokozott várakozásoknak a Tanács nem tudott megfelelni.¹¹⁰

Mivel objektív és megbízható információkon, valamint interaktív párbeszédre alapul, az UPR kellő alaposággal térképezi fel, hogy „az államok mennyiben tesznek eleget emberi jogi kötelezettségeiknek és vállalásaiknak, továbbá a felülvizsgálat minden egyes államra minden megkülönböztetés nélkül kiterjed”.¹¹¹ Ennek ellenére a kezdetekben, azaz a 2008-2009-ben lefolytatott vizsgálatok jobbára csak egy-egy témára koncentráltak, mint például Indonézia esetében a nők és gyermekek jogaira.¹¹² A későbbi vizsgálatok során azonban már törekedtek arra, hogy az emberi jogok teljes spektrumát áttekintsék.

Habár nem könnyű az első ciklus után egyedi és objektív értékelést adni az eljárás sikerességéről, mégis érdemes néhány dolgot kiemelni. Először is, az első UPR-ciklus során nyilvánvalóvá vált, hogy a legtöbb ENSZ tagállam hajlandó a Tanáccsal való konstruktív és nyílt párbeszédre. Csak néhány állam próbálkozott a párbeszéd manipulációjával akként, hogy a lényegi dolgokról kisebb jelentőségű témákra terelte a szót. Másodsor, a Tanács végső jelentései megannyi ajánlást tartalmaznak számtalan emberi jogi témával kapcsolatban. Habár az ajánlások alaposak és egyértelműek, ennek ellenére jelentős részük a gyakorlatban mégsem alkalmazható, mivel tartalmuk rendkívül homályos. Ezenkívül országoként nagy szórást mutat az ajánlások száma. Mivel idővel az ajánlások mennyisége egyre nőtt, végül néhány állam (például Algéria, Kína, Pakisztán, az Egyesült Királyság, Ukrajna és az Egyesült Arab Emírátsok) úgy döntött, hogy az ajánlások egy részét elutasítja. Az eddigi gyakorlatból az is kiderül, hogy az UPR-eljárás nem mond ellent az ENSZ emberi jogi egyezményen alapuló monitoring eljárásainak, hanem azokkal ténylegesen összeegyeztethető. Schmidt szerint az UPR jelenleg sikeresnek tekinthető, és ez „óvatos optimizmusra” ad okot. Habár az UPR felülvizsgálati mechanizmusa

¹⁰⁹ I. Brownlie: *Principles of Public International Law*. Oxford University Press, New York 2008. 558. o.; H. J. Steiner et al.: *International Human Rights in Context – Law, Politics, Morals*. Oxford University Press, New York 2007. 807. o.

¹¹⁰ M. Schmidt: *United Nations*. In D. Moeckli et al. (eds.): *International Human Rights Law*. Oxford University Press, New York 2010. 395. o.

¹¹¹ Uo.

¹¹² R.K.M. Smith: *Textbook on International Human Rights*. Oxford University Press, New York 2010. 62. o.

bonyolult, az emberi jogok nemzeti szintű előmozdításának valós eszközévé válhat. Ehhez azonban az államok határozott politikai akarata is szükségesetetik.¹¹³

2. Az UPR második ciklusában alkalmazandó szabályok

Az Emberi Jogi Tanácsot létrehozó 60/251. sz. határozatában a Közgyűlés felkérte a Tanácsot, hogy a létrehozását követő öt év elteltével munkáját és működését vizsgálja felül, és erről készítsen jelentést a Közgyűlés számára.¹¹⁴ Ennek megfelelően a 2009 szeptemberében tartott 12. ülészakán elfogadott határozatával a Tanács felállított egy kormányközi munkacsoportot, amelyet a Tanács munkájának és működésének felülvizsgálatával bízott meg.¹¹⁵ A munkacsoport eddig két érdemi ülészakot tartott, az egyiket 2010 októberében, a másikat 2011 februárjában, amelyek a nevezett kormányközi munkacsoport jelentésének 2011. március 7-i elfogadásához,¹¹⁶ majd később „Az Emberi Jogi Tanács Munkájának és Működésének Felülvizsgálatáról szóló Következtetések” címet viselő 2011. március 25-i EJT-határozathoz vezettek.¹¹⁷ Ez utóbbi tartalmazza az UPR második ciklusának új szabályait. Egyébiránt az UPR megreformálására az államok, az NGO-k, a nemzeti emberi jogi intézmények és mások nyújtottak be írásos előterjesztést.¹¹⁸ Végül

¹¹³ Lásd pl. a Faji megkülönböztetés elleni Bizottság, az Emberi Jogi Bizottság, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának, a Kínzás elleni Bizottság, a Nőkkel szemben alkalmazott megkülönböztetések kiküszöbölésével foglalkozó Bizottság, a Gyermek Jogainak Bizottsága, a Migráns munkások jogainak Bizottsága, és a Fogyatékkal élő személyek jogainak Bizottsága tevékenységét. Schmidt: i.m. 396-397. és 405. o.

¹¹⁴ A Közgyűlés 2006. április 3-án elfogadott határozatának (A/RES/60/251) 16. pontja

¹¹⁵ Az Emberi Jogi Tanács 2009. október 12-én elfogadott A/HRC/RES/12/1 sz. határozata; Resolution adopted by the Human Rights Council, Open-ended intergovernmental working group on the review of the work and functioning of the Human Rights Council

¹¹⁶ Report of the open-ended intergovernmental working group on the review of the work and functioning of the Human Rights Council (A/HRC/WG.8/2/1), 7 March 2011

¹¹⁷ Resolution adopted by the Human Rights Council, Review of the work and functioning of the Human Rights Council (A/HRC/RES/16/21), 12 April 2011

¹¹⁸ Pl. Office of the High Commissioner for Human Rights non-paper on the HRC review – 15 October 2010 and Commonwealth Secretariat submission to HRC Review. L. Compilation of written proposals for the UPR review, <http://www.upr->

mindezen előkészületeket követően az Emberi Jogi Tanács 2011. június 17-én tartott 17. ülészakán fogadta el a 17/119. sz. döntést az UPR második ciklusában alkalmazandó szabályokról.¹¹⁹ A dokumentum meghatározza az UPR céljait, és nagy hangsúlyt fektet az eljárás minőségének és hatékonyságának növelésére. Ekképp a döntés I. cikke értelmében az országok vizsgálati sorrendje nem változik a második és a további ciklusokban sem, de ülészakonként a korábbi 16 helyett csak 14 államot vizsgálnak meg.

A II. cikk tartalmazza az UPR-információk előkészítésére vonatkozó általános iránymutatásokat. A II. cikk megerősíti a felülvizsgálati eljárással kapcsolatos korábbi három dokumentum rendelkezéseit: a Közgyűlés 60/251. sz. határozatát (2006. március 15.), az Emberi Jogi Tanács 5/1. sz. határozatát (2007. június 18.), amely az intézmények fejlesztésével kapcsolatos szabályokat tartalmazza, és a Tanács 16/21. sz. határozatát (2011. március 25.), amely az Emberi Jogi Tanács munkája és működése felülvizsgálatának eredményeit tartalmazza. A Tanács kiemelte, hogy a második és a későbbi felülvizsgálati ciklusokban nagyobb hangsúlyt kell fektetni az elfogadott ajánlások végrehajtásának és az emberi jogi helyzet fejlődésének bemutatására. A felülvizsgálat alapjául szolgáló három jelentés elkészítésére vonatkozó általános iránymutatások hét, az emberi jogi védelem tekintetében releváns témát jelölnek meg.¹²⁰ Ezeket a témákat az előző iránymutatásokhoz képest némileg módosították, hogy ezzel is kiemeljék az ajánlások végrehajtásával kapcsolatos információk állami jelentésekben való megjelölésének szükségességét.¹²¹

A III. cikk az UPR Munkacsoportjának időbeli kereteit szabályozza: „az erre fordítandó források és a munkateher növekedésének elkerülése

[info.org/IMG/pdf/Compilation_of_proposals_by_issues.pdf](http://www.upr-info.org/IMG/pdf/Compilation_of_proposals_by_issues.pdf). Az egyes államok konkrét javaslatairól további részleteket lásd [Compilation of statements on the UPR made under item 4.1](http://www.upr-info.org/IMG/pdf/Compilation_statements_UPR-26-27-10-2010.pdf),

http://www.upr-info.org/IMG/pdf/Compilation_statements_UPR-26-27-10-2010.pdf. (2012. 02.10.)

¹¹⁹ Decision adopted by the Human Rights Council, Follow-up to the Human Rights Council Resolution 16/21 with regard to the universal periodic review (A/HRC/DEC/17/119), 19 July 2011

¹²⁰ Ezeket a területeket lásd Draft decision presented by the President of the Human Rights Council, Follow up to the Human Rights Council Resolution 16/21 with regard to the Universal Periodic Review (A/HRC/17/L.29), 17 June 2011.

¹²¹ New UPR Modalities for the Second Cycle. Lásd http://www.upr-info.org/IMG/pdf/new_upr_modalities_second_cycle.pdf.

végezt a Munkacsoportban minden államra három és fél óra jut, amely keretei között a vizsgált állam bevezető beszédére, válaszára és a zárszavára maximum 70 perc jut [...]”¹²²

A döntés kitér az interaktív párbeszédben felszólaló államok listájára, míg a IV. cikk értelmében „továbbra is alkalmazandók a korábbi szabályok, melyek értelmében felszólalásra az EJT tagjainak 3 perc, a megfigyelő államoknak pedig 2 perc áll rendelkezésre, amennyiben mind a tagállamok, mind a megfigyelő államok felszólalása biztosítható a rendelkezésre álló három és fél óra alatt”. Amennyiben ez az idő nem elegendő, minden felszólaló csak két percet kap. Továbbá: „ha ez még mindig nem teszi lehetővé, hogy minden állam felszólalhasson, a felszólalási időt a feliratkozott államok között úgy kell elosztani, hogy minden állam szóhoz jusson”. Másképp megfogalmazva: minden államnak lehetőséget kell biztosítani a felszólalásra. Ekként a végső megoldás az lehet, hogy vagy minden felszólalóra csak két perc jut, vagy a 140 percet úgy osztják el a felszólalók között, hogy mindenki sorra kerülhessen.¹²³ Az időbeli limitet szigorúan betartják, szükség esetén lekapcsolják a kereteket túllépő felszólaló mikrofonját, következésképpen várhatóan a legtöbb állam már a felszólalása elején rátér mondanivalójának lényegére. A felszólalók listáját a Munkacsoport ülését megelőző hét hétfőjén határozzák meg; a felszólalók minden felülvizsgálat során alfabetikus sorrendben követik egymást, de sorshúzással döntenek el, hogy melyik állam kezdje a sort. Habár a felszólalási sorrend megállapításának szabályai pontosan rögzítve vannak, ezen az államok közös megegyezéssel változtathatnak.

Az önkéntes alapról szóló V. cikk értelmében „felkérjük a Titkárságot az UPR-eljárásban való részvételt támogató önkéntes alap szabályainak felülvizsgálatára, és arra, hogy a 18. ülésosztálytól kezdődően az Emberi Jogi Tanácsnak évente számoljon be az alap működéséről és az alap rendelkezésére álló forrásokról”.¹²⁴ A tervek szerint az ENSZ Közgyűlése erre a célra az ENSZ szabályainak megfelelően, a méltányos földrajzi megoszlás követelményét figyelembe véve létrehoz egy felügyelő bizottságot.

¹²² Decision adopted by the Human Rights Council, Follow-up to the Human Rights Council Resolution 16/21 with regard to the universal periodic review. – A vizsgált állam hetven percével ellentétben a többi állam felszólalására összesen 140 perc jut.

¹²³ New UPR Modalities for the Second Cycle

¹²⁴ Decision adopted by the Human Rights Council

Az A/HRC/RES/16/21 határozat további releváns rendelkezései értelmében egy UPR-ciklus a jelenlegi négy évről négy és fél évre növekszik, egy ilyen négy és féléves ciklusban 14 ülészakot tartanak, és ülészakonként 14 állam vizsgálatára kerül sor (az első héten kilenc, a második héten 5 állam). A második ciklus első ülésére 2012 júniusában kerül sor, míg a második ülésre 2012 októberében. Míg 2012-ben csak két ülészakot tartanak, 2013-tól kezdődően januárban, májusban és októberben lesznek ülések. Az államok kötelesek a Tanácsnak egyértelműen és írásban jelezni, hogy az ajánlások közül melyiket fogadják el. Az államokat arra ösztönzik, hogy két vizsgálat közötti jelentést (*midterm report*) nyújtsanak be az elfogadott ajánlások végrehajtásáról. Különösen fontos szerepet szánnak az „A” státusú nemzeti emberi jogi intézményeknek, melyek közvetlenül az állam képviselőinek felszólalása után kifejthetik álláspontjukat. A nemzeti emberi jogi intézmények észrevételei bekerülnek a civil és egyéb szervezetek jelentésébe. Végezetül meg kell említeni, hogy az NGO-k szintén kifejthetik véleményüket az előző felülvizsgálat óta lezajlott változásokról.

A döntés I. Mellékletéből kiderül, hogy a második ciklus során Horvátország a 138., Magyarország pedig a 174. a felülvizsgált államok sorában.¹²⁵

VII. Zárszó

Az Emberi Jogi Tanács 2006. évi létrehozását emberi jogi jogvédelmi szempontból jelképesen „egy új korszak hajnalának” nevezték. Valóban, már a kezdetektől fogva nagy várakozással tekintettek a Tanács végrehajtó, kikényszerítő hatáskörére. Ez különösen igaz az UPR-eljárásra, amely bár viszonylag rövid múltra tekinthet vissza, megfelelt az elvárásoknak, és minden felülvizsgált állam konstruktívnak tartja. Az Emberi Jogi Tanács által lefolytatott felülvizsgálati eljárás hozzájárult az emberi jogok megerősítéséhez az ENSZ-en belül, és összhangban áll az ENSZ-nek az Alapokmányban megfogalmazott céljaival. Ilyen célkitűzés az alapvető emberi jogok melletti elkötelezettség (Preambulum), az emberi jogok tiszteletben tartása (1. cikk), valamint az ENSZ tagállamok azon kötelezettsége, hogy az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak mindenki részére történő általános tiszteletben

¹²⁵ Kronológiailag: Horvátország felülvizsgálatára a második ciklus 22. ülészakán, 2015-ben kerül sor, míg Magyarország felülvizsgálatára a Tanács 25. ülészakán, 2016-ban.

tartása céljának elérése érdekében a Szervezettel együttesen és külön együttműködjenek (55. és 56. cikkek). Az eljárás nem más, mint az ENSZ tagállamok emberi jogi helyzetének szakértők általi értékelése. A felülvizsgálat célja a vizsgált állam olyan hiányosságainak feltárása, melynek orvoslása külső tanácsot vagy segítséget tesz szükségessé. A felülvizsgálat lehetővé teszi, hogy a vizsgált állam korrigálhassa az észlelt szabálytalanságokat. Az UPR jövőjét az ENSZ Főtitkár egy 2007. évi ünnepélyes beszédben így jellemezte: a mechanizmus „képes az emberi jogok előmozdítására és védelmére még a világ legeldugottabb sarkaiban is”.

Kovács Erika*
Mario Vinković**

Az idős munkavállalók másodrangúak? Horvátország és Magyarország példája

I. Az Európai Unió joga az időskori diszkriminációról

1. Bevezetés

Az Európai Bizottság által készített felmérés szerint az „életkor” alapján történő megkülönböztetés képezi az elszenvedett diszkrimináció leggyakoribb okát az Európai Unióban.¹ Az európaiak többsége – a válaszadók 58%-a – szerint a kor alapján történő diszkrimináció elterjedt.² Érdekes módon Magyarország vezeti a listát, hiszen a magyarok 79%-a nyilatkozott úgy, hogy a kor alapján történő diszkrimináció elterjedt Magyarországon. Horvátország mutatója az európai átlag alatt van, hiszen a horvátok 47%-a érezte úgy, hogy a kor alapján történő diszkrimináció nagyon vagy meglehetősen elterjedt országukban.³ Ha az elszenvedett diszkriminációra vonatkozó adatokat vizsgáljuk, a felmérés szerint az EU polgárainak 6%-a állította, hogy volt már kor alapján történő diszkrimináció áldozata.

Az érzett és elszenvedett diszkrimináció magas arányának okai kettősek. Egyrészt a kor alapján elszenvedett diszkrimináció mindenkit érinthet, azaz mindenki lehet az ilyen hátrányos megkülönböztetés elszenvedője fiatal vagy idősebb korában. A másik fontos tényező, hogy az európai társadalmak öregednek és a társadalomban folyamatosan nő az idősek aránya. Ez komoly gazdasági nehézségeket hoz magával, mégpedig a társadalombiztosítás és nyugdíjbiztosítás kiadásainak növekedését és a gazdasági növekedés csökkenését.

Az EU foglalkoztatási politikájának egyik fő célkitűzése, hogy növelje az 50 évesnél idősebb munkavállalók foglalkoztatási arányát és

* Dr. Kovács Erika, PhD, igazgató, Összehasonlító és Európai Munkajogi Intézet; tudományos munkatárs, MTA-PTE Munkajogi Kutatóintézet, Pécs, dr.erika.kovacs@googlemail.com

** Prof.dr.sc. Mario Vinković, egyetemi tanár, Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszék, Eszék, mvinkovi@pravos.hr

¹ Diszkrimináció az Európai Unióban 2009-ben. In Special Eurobarometer 317, Report of the European Commission, Discrimination in the EU in 2009. 75. o.

² Diszkrimináció az Európai Unióban 2009-ben 71. o.

³ Diszkrimináció az Európai Unióban 2009-ben 72. o.

megpróbálja az időseket minél tovább a munkaerő-piacon tartani.⁴ A Tanács elfogadott egy határozatot a témában, melynek célja olyan intézkedések megtétele, amelyekkel a munkaerő-piacon lehet tartani az időseket.⁵ Az Európai Foglalkoztatási Stratégia 1999-es irányelvei azt a fő célt tűzték ki, hogy támogassák az aktív öregedést és az idősebb munkavállalóknak a munkaerő-piacon tartását.⁶ Az Európa 2020 stratégia célja az, hogy a 20 és 64 év közötti polgárok 75%-a foglalkoztatva legyen 2020-ra.⁷

2. Az Európai Unió szabályozása dióhéjban

A koron alapuló diszkrimináció első jogi kötelező erővel bíró tiltását a 2000/78/EK irányelv tartalmazta.⁸ 2000-ben két keretirányelvet fogadtak el a diszkrimináció leküzdésére, mégpedig a 2000/43/EK⁹ és a 2000/78/EK irányelveket. Ezek a jogszabályok jelzik, hogy az Európai Unió jogalkotása egyértelműen elmozdult az egyenlő bánásmód széttöredezett megítélésétől – amikor csak bizonyos részterületeket szabályoztak – egy átfogóbb szabályozás irányába.¹⁰

⁴ Az európai felmérésekben és statisztikákban az 55 és 64 év közötti személyeket tekintik idős munkavállalónak.

⁵ Resolution of the Council and of the Representatives of the governments of the Member States meeting within the Council on the employment of older workers OJ [1995] C228/1.

⁶ Council Resolution of 22 February 1999, OJ [1999] C69/2, para. 4.

⁷ Lásd http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf. Az Európai Bizottság a 2012-es esztendő az aktív öregedés és a generációk között szolidaritás európai évének nevezte ki.

⁸ A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról [Official Journal L 303, 02/12/2000 P. 0016 – 0022]. A korábbi dokumentumok nem említik kifejezetten a kort, mint az eltérő bánásmód tiltott alapját. Az EU egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatos szabályozása hosszú ideig elsősorban a férfi és nő közötti egyenlő bánásmódra korlátozódott, követve az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét, amelyet a Római Szerződés 119. cikkelye rögzített. Lásd még később a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól szóló Közösségi Karta 16. cikkelyét.

⁹ A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról [Official Journal L 180, 19/07/2000 P. 0022 – 0026].

¹⁰ Kiss Gy.: A Domnica Petersen ügy tanulságai a kor szerinti diszkrimináció versus igazolt nem egyenlő bánásmód körében – hazai összefüggésekkel. Pécsi Munkajogi Közlemények 2010. 1. sz. 105., 107. o.

A 2000/78/EK irányelv jellegzetessége, hogy 6. cikkelye megengedi a koron alapuló eltérő bánásmód igazolását. Az irányelv megkülönbözteti egymástól a diszkriminációt és az igazolható eltérő bánásmódot. A 6. cikkely feljogosítja a tagállamokat arra, hogy elfogadjanak egy olyan szabályozást, amelyen alapulva a koron alapuló eltérő bánásmód nem jelent hátrányos megkülönböztetést. Ennek azonban több feltétele is van. A koron alapuló eltérő bánásmód csak akkor igazolható, ha egy törvényes cél által objektíven és ésszerűen igazolt, beleértve a foglalkoztatáspolitikát, a munkaerő-piaci és a szakképzési célkitűzéseket, és ha a cél elérésének eszközei megfelelőek és szükségesek. Jogszerű célok igazolhatják tehát az eltérő bánásmódot, de az irányelv kifejezetten csak foglalkoztatáspolitikai célokat említ.

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) megállapította, hogy a koron alapuló diszkrimináció tilalma az Európai Unió alapelveinek tekintendő és ennek a foglalkoztatás terén való speciális kifejeződése a 2000/78/EK irányelv.¹¹

Az Európai Unió Alapjogi Chartája¹² garantálja az alapvető jogokat, többek között a szociális jogokat is. A 21. cikkely első paragrafusa tilt mindenfajta koron alapuló diszkriminációt.

3. Az EUB ítéletei az időskori diszkriminációról

a) Az idős munkavállalók határozott idejű munkaszerződése

Az EUB számos ítéletet hozott az elmúlt néhány évben az életkoron alapuló diszkriminációról. Jelen tanulmányban csak az idős munkavállalók hátrányos megkülönböztetésére koncentrálnak. Az esetek három csoportba oszthatók.

Az időskori diszkriminációval foglalkozó esetek közül elsőként a Mangold ítéletet¹³ kell említeni 2005-ből, amelynek az egyenlő bánásmód elvének közvetlen hatályát kimondó megállapítása éles

¹¹ C-555/07, Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG, para 21.; Case C-297/10, Sabine Hennigs v. Eisenbahn-Bundesamt and Case C-298/10, Land Berlin v. Alexander Mai, mindkettő 2011. szeptember 8. 47. bek.

¹² Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól szóló Közösségi Karta, Official Journal of the European Communities, 2000/C 364/01. 2009. december 1. óta a Karta kötelező jogi erővel bír az Európai Unióban az Egyesült Királyság és Lengyelország kivételével.

¹³ C-144/04. Werner Mangold v. Rüdiger Helm, 2005. november 22.

vitákat váltott ki.¹⁴ Az akkor 56 éves Mangold úr egy hat hónapra szóló határozott idejű munkaszerződést kötött, amely nem tartalmazott semmiféle objektív okot a szerződés rövid idejének indoklására. A vitatott német jog kimondta, hogy a határozott időre szóló munkaszerződéshez – az általános szabálytól eltérően – nem szükséges egy objektív igazoló ok, ha a munkaviszony kezdetekor a munkavállaló betöltötte az 58. életévét (később a korhatárt lecsökkentették 52 évre).¹⁵ A német szabályozás célja az idős munkavállalók foglalkoztatásának elősegítése volt a határozatlan idejű munkaviszony nehézkes megszüntetésének eltörlésével. Az EUB kimondta, hogy a szabályozás célja jogszerű és közérdekű, mégpedig a munkanélküli idős munkába állásának támogatása. A szabályozás azonban nem veszi figyelembe sem a munkaerő-piac szerkezetét, sem pedig az érintett személy személyes helyzetét, ezért kijelenthető, hogy túlmegy azon, ami a cél eléréséhez szükséges és megfelelő.¹⁶ Határozott idejű munkaszerződéseket csak kivételes esetekben szabad kötni, ugyanis a munkahely stabilitása a munkavállalók védelmének fontos eleme. Ezért a német szabály ellentétes volt az irányelvvel. Hasonló probléma jelentkezett a *Lufthansa versus Kumpan ügyben*.¹⁷

b) „Kényszernyugdíjazás”

A koron alapuló hátrányos megkülönböztetés kulcskérdése a „kényszernyugdíjazás”. A kényszernyugdíjazás azt jelenti, hogy a munkaviszony automatikusan befejeződik, vagy a munkáltató jelzésére megszűnik, ha a munkavállaló eléri a nyugdíjkorhatárt és jogosulttá válik a nyugdíjra. A kényszernyugdíjazás fogalma arra utal, hogy a megszüntetést a munkáltató kényszeríti ki. A munkavállalók gyakran szeretnének továbbra is munkaviszonyban maradni, mert szeretik a munkájukat, vagy mert a nyugdíjuk nem elegendő a megélhetésre. A munkavállaló szempontjából ezért a munkaviszony automatikus megszüntetése kényszer. A legfontosabb kérdés ezért az, hogy vajon a

¹⁴ Az eset sajátosságát az adta, hogy Mangold úr munkaszerződése megkötésének időpontjában a 2000/78/EK irányelv átültetésére rendelkezésére álló határidő még nem telt le.

¹⁵ Az ítéletet a Tanács 1999/70/EK irányelvének fényében kell vizsgálni. A Tanács 1999/70/EK irányelve (1999. június 28.) az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról (OJ 1999 L 175, p. 43).

¹⁶ Mangold ítélet, i.m. 64-65. bek.

¹⁷ C-109/09, Deutsche Lufthansa AG v Gertraud Kumpan, 2011. március 10.

jogszabályban, kollektív szerződésben vagy munkaszerződésben található olyan kikötés igazolható-e, amely kimondja, hogy a nyugdíjkorhatár elérésevel és a nyugdíjjogosultság megszerzésével a munkaviszony automatikusan megszűnik.

Az ilyen szabályozások deklarált célkitűzése általában a munkanélküliség csökkentése és a fiatal munkavállalók segítése munkahelyhez jutásban. Ennek háttérében az a gondolat áll, hogy az idős munkavállalók munkaviszonyának megszüntetése magával hozza a fiatalok foglalkoztatását. Véleményünk szerint ez az állítás általánosságban nem igaz, és csak olyan szakmák esetében állja meg a helyét, ahol a pozíciók száma államilag korlátozott (lásd később a Georgiev esetet és a Fuchs & Köhler esetet).

A *Palacios ítéletben*¹⁸ a vitatott spanyol jog megengedi, hogy a kollektív szerződés tartalmazzon egy olyan kikötést, amely felhatalmazza a munkáltatókat arra, hogy megszüntesse azoknak a munkavállalóknak a munkaviszonyát, akik jogosulttá válnak nyugdíjra. A szabályozás a munkanélküliség csökkentésére irányult azért, hogy az idősebb munkavállalók munkaviszonyát megszüntetik és ily módon a fiataloknak teremtenek helyeket. Az EUB döntése értelmében ez a szabály összhangban állt a 2000/78/Ek irányelvvel két okból kifolyólag. Egyrészt a szabály figyelembe vette, hogy az érintett személy a nyugdíj révén jogosult pénzügyi kompenzációra. Ez az érv az EUB minden döntésében megjelenik. Másrészt a bíróság jelentőséget tulajdonított annak is, hogy a kollektív szerződések jelentős rugalmasságot biztosítanak és figyelembe tudják venni az érintett szakma, vagy szektor speciális munkaerő-piaci helyzetét is.

Az *Age Concern ügyben*¹⁹ a vitatott angol szabály kimondta, hogy a 65. életévét betöltött személy munkaviszonyának megszüntetése nem jogellenes, ha az elbocsátás oka nyugdíjazás. Az EUB úgy döntött, hogy a szabály nem jelenti az automatikus nyugdíjazás kötelező jellegét, és a nemzeti bíróságoknak kell eldöntenie, hogy vajon ez a szabály igazolható-e egy jogszerű céllal, továbbá szükséges és megfelelő-e.

¹⁸ C-411/05, Félix Palacios de la Villa v. Cortefiel Servicios SA, 2007. október 16.

¹⁹ C-388/07, The Queen, on the application of: The Incorporated Trustees of the National Council on Ageing (Age Concern England) v. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, 2009. március 5.

A *Domnica Petersen ügyben*²⁰ a német nemzeti jogalkotás kimondta, hogy a „panel” orvosként történő működés engedélye lejár, ha az orvos betölti a 68. életévét. Az ún. „panel” rendszer az államilag finanszírozott rendszert jelentette, amelybe a betegek többsége tartozott. A szabályozás két célt szolgált, mégpedig egyrészt a betegek egészségének védelmét, hiszen az orvosok teljesítőképessége hanyatlak bizonyos életkor betöltése után. Ennek a célnak a fényében azonban a szabály nem következetes, hiszen az orvosok a „panel” rendszeren kívül bármilyen életkorban gyakorolhatták hivatásukat, ezért a szabály az irányelvbe ütközött. A szabályozás második nevesített célja az volt, hogy a panel rendszerben dolgozó orvosok tekintetében a generációk között arányosan osszák el a rendelkezésre álló helyeket. A fiatalok elhelyezkedésének támogatására irányuló intézkedés jogszerű foglalkoztatási intézkedésnek tekinthető. A szabály összhangban áll az irányelvvvel, amennyiben fő célja annak támogatása volt, hogy a fiatal orvosok a panel rendszerben orvosok lehessenek. A nemzeti bíróság feladata a nemzeti szabályozás fő céljának azonosítása és az alapján az eset eldöntése volt.

A *Rosenbladt ítélet*²¹ a leginkább vitatható véleményünk szerint. Rosenbladt asszony részmunkaidőben barakkokat takarított 39 éven keresztül.²² Utoljára 307 €-t keresett havonta. A munkaviszonya befejeződött, amikor elérte az öregségi nyugdíjkorhatárt. A munkaviszony megszüntetésének jogalapja egy kikötés volt, amelyet a takarító szektorra kiterjesztett kollektív szerződés tartalmazott. Rosenbladt asszony ellentmondott a munkaviszony megszüntetésének és folytatni kívánta a munkaviszonyt, hiszen mindösszesen 253 € volt az öregségi nyugdíja. Az EUB döntése értelmében ez a kikötés nem valósított meg hátrányos megkülönböztetést, mivel Rosenbladt asszonynak a többi munkavállalóval azonos joga volt arra, hogy másik munkát keressen. A bíróság véleménye szerint a munkaszerződés megszüntetésének nincs olyan automatikus hatása, hogy arra

²⁰ C-341/08. *Domnica Petersen v. Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe*, 2010. január 12.

²¹ C-45/09. *Gisela Rosenbladt v. Oellerking Gebäudereinigungsges.mbH*, 2010. október 12.

²² A napi munkaideje két óra volt, heti munkaideje tíz óra. Ugyan nem tartozik szorosan az ügy jogi megítéléséhez, de a jobb megértés érdekében érdemes megemlíteni, hogy Rosenbladt asszony részmunkaidős munkavégzésének az volt az oka, hogy ápolnia kellett fogyatékos gyermekét.

kényszerítse a személyeket, hogy kivonuljanak a munkaerő-piacról, és ezért ez a kikötés nem jelent kényszernyugdíjazást.²³ A foglalkoztatáspolitikai célok elérésére használt eszközök, mégpedig a kollektív szerződésbe foglalt olyan kikötés, amely a munkaszerződések automatikus megszüntetésére irányul, szükséges és megfelelő. Álláspontunk szerint ez rendkívül cinikus érvelés. Rosenblatt asszony nyugdíja nyilvánvalóan nem volt elegendő a megélhetéshez és így a szokásos pénzügyi kompenzációról szóló érv sem alkalmazható. Az is vitatható, hogy az általános foglalkoztatáspolitikai cél, mégpedig a fiatal munkavállalók foglalkoztatásának elősegítése megállja-e a helyét a takarító szektorban.

Az EUB a közelmúltban vizsgált két kényszernyugdíjazással foglalkozó szabályt, amelyeket speciális szakmákra alkalmaztak. A bíróság érvelése szerint azokban a szakmákban, ahol az álláshelyek nagyon korlátozottak, a kényszernyugdíjazás ténylegesen segítheti a fiatal munkavállalók munkához jutását.

A *Georgiev ügyben*²⁴ a bolgár munka törvénykönyve előírta, hogy a munkáltató előzetes írásbeli értesítéssel megszüntetheti a professzorok és oktatók jogviszonyát, ha betöltötték a 65. életévüket és megszerezték a nyugdíjjogosultságukat. A bíróság úgy döntött, hogy ez a szabály nem jelent hátrányos megkülönböztetést. Az egyetemi professzorok állása csak igen korlátozott számú. A bíróság szerint, amennyiben a jogalkotás jogszerű célt követ, mégpedig a minőségi oktatást és az oktatói állások optimális elosztását a generációk között, akkor egy felső korhatár felállítására szükséges és megfelelő eszköz lehet.²⁵

A *Fuchs and Köhler ügyben*²⁶ a felperesek ügyészek voltak, akik elérték a 65. életévüket, amely az öregségi nyugdíjkorhatár számukra. Az öregségi nyugdíjkorhatár felállításának deklarált célja az volt, hogy egy olyan korszerkezetet hozzanak létre, amely egyensúlyt teremt a fiatal és idősebb alkalmazottak között, és így támogatja a fiatal munkavállalók alkalmazását és előléptetését, továbbá egyidejűleg igyekszik a minőségi

²³ „E rendelkezés a nyugdíjkorhatárt elérő munkavállalókat nem fosztja meg az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni védelemtől, amennyiben továbbra is aktívak kívánnak maradni és új állást keresnek.” Rosenblatt ítélet, op. cit. n. 21. 75. bek.

²⁴ Egyesített ügyek C-250/09 és C-268/09, Vasil Ivanov Georgiev v Tehniceski universitet – Sofia, filial Plovdiv, 2010. november 18.

²⁵ Georgiev ítélet loc. cit. n. 24. 68. bek. és 45-46. bek.

²⁶ Egyesített ügyek C-159/10 és C 160/10, Gerhard Fuchs (C 159/10), Peter Köhler (C 160/10) v. Land Hessen, 2011. július 21.

igazságszolgáltatást is biztosítani.²⁷ Ezek a célok a foglalkoztatáspolitikai és munkaerő-piac jogszerű céljainak tekinthetők. A költségvetési korlátok tükrében új álláshelyek megalkotásának lehetősége korlátozott. A bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a korhatár megfelelő és szükséges eszköz lehet, ha a munkavállalók jogosultak egy olyan összegű nyugdíjra, amely nem ésszerűtlen (unreasonable).²⁸ A bíróság tehát a Rosenbladt ügytől eltérően a megfelelő összegű nyugdíjat és így a pénzügyi kompenzációt a kényszernyugdíjazás egyik feltételének tekintette.

c) Végkielégítés

Az életkori diszkriminációval kapcsolatos harmadik probléma, amellyel az EUB foglalkozott, a végkielégítéshez kapcsolódik. Dániában munkáltatói felmondás esetén a munkáltató köteles megfizetni a munkavállaló részére 1, 2 vagy 3 havi fizetésének megfelelő végkielégítést, amennyiben a munkavállaló munkaviszonya az adott munkáltatónál legalább 12, 15 vagy 18 éve fennállt. Ezt a rendelkezést nem kellett alkalmazni abban az esetben, ha a munkavállaló jogosult volt időskori nyugdíjra a munkaviszony megszűntetésekor. Az Andersen ítéletben²⁹ a dán kormány kifejtette, hogy a végkielégítés arra irányult, hogy azoknak az idősebb munkavállalóknak is lehetővé tegye, hogy egy új munkaviszony irányába mozduljanak, akik hosszú ideig egy adott munkáltatóval álltak munkaviszonyban. Ez az intézkedés azokat a munkavállalókat támogatja, akik szeretnék továbbra is folytatni a munkavégzést, azonban koruk miatt általában nehézségekkel szembesülnek egy új munkahely keresésekor.³⁰ Ezt a célkitűzést a bíróság jogszerűnek tekintette. Mindazonáltal az intézkedés arra is kényszeríthet munkavállalókat, hogy olyan öregségi nyugdíjat fogadjanak el, amely alacsonyabb, mint amit abban az esetben kapnának, ha néhány évig még munkaviszonyban maradnának. A szabály tehát hosszútávon ennek a csoportnak a jelentős jövedelemcsökkenéséhez vezethet.³¹ A másik nagy problémát az jelenti,

²⁷ Uo. 50. bek.

²⁸ Uo. 66. bek. Az ügyészek teljes összegű nyugdíjat kaptak, ami megközelítőleg az utolsó fizetésük 72%-a volt.

²⁹ C-499/08. Ingeniørforeningen i Danmark, acting on behalf of Ole Andersen, v Region Syddanmark, 2010. október 12.

³⁰ Uo. 39. bek.

³¹ Uo. 44-46. bek.

hogy az idős emberek jóval nehezebben gyakorolhatják csak a munkához való jogukat.³² Ezért az EUB úgy döntött, hogy ez a szabály túlmegy azon, ami a szociálpolitikai célok eléréséhez szükséges és így nem igazolható.

II. Az időskori diszkrimináció magyar szabályozása

1. Az egyenlő bánásmód szabályai

A magyar Alaptörvény – ami 2012. január 1-jén lépett hatályba – tartalmaz az egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályt, amely csak az alapvető jogok alkalmazására vonatkozik. A XV. cikkely (2) bekezdése a következőket rögzíti: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” A szabály nyilvánvaló hiányossága, hogy a hátrányos megkülönböztetés tiltott okai között nem sorolja fel az életkort; azonban ezt bele lehet érteni az „egyéb helyzet” fogalmába.³³ Az Alaptörvény visszalépést jelent az Alkotmányhoz³⁴ képest, mivel az nem csak megkülönböztetés nélkül mindenki számára biztosította az alapvető jogokat, hanem a szabály megszegése esetére jogkövetkezményeket is előírt.³⁵

A régi Munka Törvénykönyve³⁶ csak egy rövid megállapítást tartalmazott arra vonatkozóan, hogy a munkaviszonnyal kapcsolatban az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.³⁷ Az új Munka Törvénykönyve hasonlóképpen rögzíti, hogy a munkaviszonnyal, különösen a munka díjazásával kapcsolatban az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.³⁸

³² Uo. 45. bek.

³³ Az időseket kifejezetten említi a XV. cikkely (5) bekezdése, amely kimondja, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, nőket, időseket és fogyatékosokat. Mindazonáltal ez egy általános védelmi klauzula az idősek védelmére és nem az egyenlő bánásmód követelményének deklarálása.

³⁴ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya. A szocialista rendszer bukása után teljesen átdolgozták, és 2011. végéig hatályban volt.

³⁵ 70/A. § (2) bekezdése rögzíti: Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.

³⁶ 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről, amely 2012. június végével hatályát veszti.

³⁷ 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről 5. § (1) bek.

³⁸ 2012. évi I. törvény a Munka Törvénykönyvéről 12. § (1) bek.

A részletszabályokat az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény tartalmazza. A törvény nem csak a foglalkoztatási, hanem a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyokra is kiterjed, azaz igen tág hatálya van. A 8. § a) pontja kifejezetten említi az életkort, mint olyan tulajdonságot, amely alapján tilos bárkit közvetlenül vagy közvetett módon hátrányosan megkülönböztetni. A 22. § (1) bekezdése két kivételt tartalmaz az egyenlő bánásmód elve alól. Eszerint nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését a munka jellege vagy természete alapján indokolt, az alkalmazásnál számba vehető minden lényeges és jogszerű feltételre alapított arányos megkülönböztetés, továbbá a vallási vagy más világnézeti meggyőződésen, illetve nemzeti vagy etnikai hovatartozáson alapuló, a szervezet jellegét alapvetően meghatározó szellemiségből közvetlenül adódó, az adott foglalkozási tevékenység tartalma vagy természete miatt indokolt, arányos és valós foglalkoztatási követelményen alapuló megkülönböztetés.

A 2012-es esztendő az egyenlő bánásmód elvének megsértése esetén alkalmazandó eljárásjogi szabályok tekintetében jelentős visszalépést hozott. Ennek egyik fontos jele az Egyenlő Bánásmód Hatóság jogkörének korlátozása. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság egy független hatóság, amelyet a kormány hozott létre 2004-ben az egyenlő bánásmód érvényesülésének garantálására.³⁹

2012 februárjáig a hatóságnak joga volt kérelemre vagy hivatalból vizsgálatot folytatni annak megállapítására, hogy az egyenlő bánásmód elvét megsértették-e. Minden természetes és jogi személynek joga volt panasszal fordulni a hatósághoz azt állítva, hogy diszkrimináció érte. A vizsgálat alapján a hatóság határozatot hozott, amelyben pénzbüntetést szabhatott ki az egyenlő bánásmód megsértése esetére.⁴⁰ A panaszok többsége a munkaviszonyhoz kapcsolódott.⁴¹ A hatóságnak ezt a jogosítványát 2012-ben megszüntették, és így már csak bizonyos közérdekű jogosítványokkal rendelkezik.

³⁹ Egyenlő Bánásmód Hatóság. Lásd a honlapját: www.egyenlobanasmod.hu.

⁴⁰ A diszkriminációt elszenvedő félnek keresetet kell benyújtania a bíróságon. A Hatóság csak pénzbírságot szabhatott ki.

⁴¹ Lásd az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2010. évi tevékenységéről és a 2003. évi CXXV. számú törvény alkalmazásáról szóló jelentést. <http://www.egyenlobanasmod.hu/data/2010report.pdf>. 4. o.

Korábban a munkaügyi felügyeleteknek joguk volt ellenőrizni, hogy a munkáltató betartotta-e az egyenlő bánásmód követelményét.⁴² Az ellenőrzés kiterjedt a munkaviszony előkészítő szakaszára is. 2012 óta a hatóság nem rendelkezik már ezzel a jogosítvánnyal. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság és a munkaügyi felügyelet legfontosabb jogosítványainak megszüntetésével a diszkriminációt elszenvedett munkavállalóknak már csak az a lehetőségük maradt, hogy pert indítsanak a munkáltatójukkal szemben, ami nyilvánvalóan költséges és hosszadalmas eljárás.

2. A nyugdíjas fogalma a Munka Törvénykönyvében

A régi Munka Törvénykönyve meghatározza a nyugdíjas fogalmát és megkülönböztet két kategóriát.⁴³ A 87/A. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a munkavállaló akkor minősül nyugdíjasnak, ha az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, és az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel rendelkezik (öregségi nyugdíjra való jogosultság). Érdekes módon ezeknek a munkavállalóknak csak jogosultságuk van a nyugdíjra, azonban még nem nyugdíjasok, hanem szabadon dönthetnek arról, hogy nyugdíjba kívánnak-e menni. Jogi vélelem őket nyugdíjasnak tekinteni, hiszen talán nem kívánnak nyugdíjba menni, még akkor sem, ha jogosultak erre.

A nyugdíjasok második kategóriájába azok tartoznak, akik bizonyos nyugdíjban vagy járadékban részesülnek, például rokkantsági, munkaképtelenségi járadék, egyházi felekezeti nyugdíj. Az ehhez a kategóriához tartozó személyek nyugdíjasként történő elismerésének közös feltétele, hogy elérjék az öregségi nyugdíjkorhatárt, és az említett ellátást jogerősen megállapították részükre.

Az új Mt. lényegileg változatlanul hagyta ezt a két kategóriát azzal a különbséggel, hogy külön kategóriának tekinti azokat, akik az öregségi nyugdíjkorhatár betöltése előtt öregségi nyugdíjban részesülnek.

3. A nyugdíjasok munkaviszonyának megszüntetésére vonatkozó különös szabályok

A magyar Munka Törvénykönyve három különös szabályt tartalmaz a nyugdíjasok munkaviszonyának megszüntetésére. Ezek a szabályok lényegesen megkönnyítik a nyugdíjasok munkaviszonyának

⁴² 1996. évi LXXV. törvény a munkaügyi ellenőrzésről 3. § (1) bekezdés d) pont.

⁴³ Munka Törvénykönyve 87/A. §. Azonos szabályt tartalmaz az új Mt. 294. § (1) bekezdés g) pontja.

megszüntetését és megfosztják ezt a csoportot a munkaviszony megszüntetése elleni védelemtől.

a) Rendes felmondás indoklás nélkül

Amennyiben a munkáltató egyoldalúan meg akarja szüntetni a munkaviszonyt, meg kell adnia annak okait. Három okcsoportba tartozó okok igazolhatják a rendes felmondást. A felmondás indoka csak a munkavállaló képességeivel, munkaviszonnyal kapcsolatos magatartásával, illetve a munkáltató működésével összefüggő ok lehet.⁴⁴ A nyugdíjasokra kivétel vonatkozik. A munkáltató nem köteles a rendes felmondás indokait megadni, ha a munkavállaló már nyugdíjas.⁴⁵ Ebben az esetben elegendő, ha a munkáltató csak értesíti a munkavállalót a munkaviszony megszüntetéséről. A munkáltató mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy megszünteti-e a munkavállaló munkaviszonyát, és a munkavállalónak csak nagyon korlátozott lehetőségei vannak arra, hogy ezt a döntést sikeresen megtámadja.

b) Nincs felmondási tilalom

Bizonyos esetekben a munkáltató nem mondhat fel a munkavállalónak. Az Mt. 90. § (1) bekezdése kimondja, hogy a munkáltató nem szüntetheti meg rendes felmondással a munkaviszonyt bizonyos időtartamok alatt, így például a betegség miatti keresőképtelenség, a beteg gyermek ápolására táppénzes állományba helyezés, a közeli hozzátartozó otthoni ápolása vagy gondozása céljából kapott fizetés nélküli szabadság stb. ideje alatt. Ezek alatt az időtartamok alatt a munkáltató nem szüntetheti meg a munkaviszonyt rendes felmondással. Amennyiben a munkavállaló nyugdíjasnak minősül, nem élvezzi ezt a védelmet, azaz a munkáltató bármikor élhet a rendes felmondás jogával, akár a betegség miatti keresőképtelenség ideje alatt is.⁴⁶

Az új Mt. szabályozása ettől eltérően korlátozza a védett időszakokat, amelyek alatt tilos a munkaviszony megszüntetése. A legfontosabb változás abban áll, hogy például a betegszabadság ideje alatt közölni lehet majd a felmondást, azonban a felmondási idő csak az ismételt

⁴⁴ Mt. 89. § (3) bek.

⁴⁵ Mt. 89. § (6) bek. Az új Mt. 66. § (9) bekezdése azonos szabályt tartalmaz.

⁴⁶ Az Mt. 90. § (3) bekezdése előírja, hogy a felmondási tilalom, amelyet az (1) bekezdés előír, nem alkalmazandó annak a munkavállaló munkaviszonyának a megszüntetésére, aki nyugdíjasnak minősül.

munkába állással kezdődik el. A nyugdíjasokra nem vonatkozik speciális felmondási tilalom a jövőben.

c) Nincs végkielégítés

A nyugdíjasokra vonatkozó harmadik szabály hasonlóságokat mutat a korábban említett dán szabállyal. Az Mt. 95. §-a értelmében legalább három éves munkaviszony fennállta esetén a munkavállaló jogosult végkielégítésre, ha munkaviszonya a munkáltató rendes felmondása vagy jogutód nélküli megszűnése következtében szűnik meg. A végkielégítés nagysága a munkaviszony hosszával arányosan növekszik. A fő szabálytól eltérően nem jár végkielégítés a munkavállalónak, ha legkésőbb a munkaviszony megszűnésének időpontjában nyugdíjasnak minősül.⁴⁷

Annak eldöntéséhez, hogy a végkielégítés hiánya a nyugdíjasok esetében összhangban van-e az egyenlő bánásmód követelményével, ennek az intézménynek a funkcióját kell tisztázni. Véleményünk szerint a végkielégítés alapvetően két célt szolgál, mégpedig a munkavállaló hosszútávú hűségének díjazását, valamint egyfajta tartalék képzését a munkanélküliség idejére. Dániában a végkielégítés célja – a kormány állásfoglalása szerint – az volt, hogy megkönnyítse a munkavállalók számára a két állás közötti időszakot. Az a tény azonban, hogy a végkielégítés csak 12 éves munkaviszony után járt, ennek az ellenkezőjére utal, mégpedig arra, hogy a munkavállaló hosszútávú hűségét kívánták a végkielégítéssel jutalmazni. A magyar szabályozás ezen a ponton eltérést mutat, hiszen már három éves munkaviszony jogosultágot teremt a végkielégítésre.

Az Mt. hivatalos indoklása nem egyértelmű, de arra utal, hogy a tényleges cél az volt, hogy támogassák a munkavállalókat a munkanélküliség ideje alatt, azaz a végkielégítés elsősorban szociális funkciót tölt be. Ez nem feltétlenül szükséges a nyugdíjasok esetében. Az indoklás nem említi a munkavállaló lojalitását. A magyar szabályozásnak tehát valószínűleg hasonló célja van, mint a dának. Ezt erősíti az a tény is, hogy a végkielégítésre való jogot rövidebb időtartam után garantálják, mint Dániában. A két szabályozás azonos eleme, hogy a munkavállalók nem dönthetnek arról, hogy nyugdíjba kívánnak-e vonulni, vagy pedig inkább megkapnák a végkielégítést és továbbra is a

⁴⁷ Mt. 95. § (2) bek.

munkaerő-piacon maradnának.⁴⁸ Ezért véleményünk szerint a magyar szabály sérti a 2000/78/EK irányelv 6. cikkelyét, és nem állná ki az EUB vizsgálatát. Az új Mt. 77. § (5) bekezdése átvette ugyanezt a szabályt.⁴⁹

4. A magyar Alkotmánybíróság döntése

Az Alkotmánybíróság vizsgálta az említett szabályozás alkotmányosságát – különös tekintettel a nyugdíjasok esetében az indoklási kötelezettség hiányát.⁵⁰ Különösen érdekes a 2001-es ítélet.⁵¹ Az eldöntendő kérdés az volt, hogy a nyugdíjasok rendes felmondással történő munkaviszonyának megszüntetése esetében az indoklási kötelezettség hiánya ütközik-e a 70/A. § (2) bekezdésében foglalt egyenlő bánásmód követelményébe. Az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy az említett szabályozás összhangban van az egyenlő bánásmód elvével. Az Alkotmánybíróság kiindulópontja az volt, hogy a munkáltató felmondási joga szabad, és nem ismer korlátokat. A fő szabály tehát a szabad felmondás joga, és csupán néhány kivétel van a fő szabály alól. Az a szabály, hogy a munkáltató köteles megadni a rendes felmondás okát, egy kiegészítő védelmet és így pozitív diszkriminációt jelent. Ezért a nyugdíjasoknak megfogalmazott kivétel nem jelent negatív diszkriminációt, hanem csak a kiegészítő védelmet szünteti meg. Mivel a szabályozás nem jelent hátrányos bánásmódot, a bíróságnak nem szükséges vizsgálnia, hogy az eltérő szabályozás összhangban van-e az egyenlő bánásmód elvével. Az Alkotmánybíróság érvelése nem említi sem a foglalkoztatáspolitikai célokat, sem pedig az EUB arányossági tesztjét. Véleményünk szerint az Alkotmánybíróság érvelése hamis és nem logikus, mivel fő szabály szerint a felmondást indokolni kell, azaz a nyugdíjasok kivételével minden munkavállaló esetében meg kell indokolni a felmondását. Álláspontunk szerint ez az

⁴⁸ Azok a munkavállalók, akik a nyugdíjasok Mt. 87/A. §-ában definiált második kategóriájához tartoznak, szabadon eldönthetik, hogy pályáznak-e előrehozott nyugdíjra, más nyugdíjformára, munkanélküli járadékra, vagy rehabilitációs járadékra vagy inkább folytatják a munkavégzést.

⁴⁹ Ahhoz, hogy teljes képet kapjunk, meg kell azt is említeni, hogy azok a munkavállalók, akik öt évvel a nyugdíjjogosultság előtt vannak, különös felmondás elleni védelmet élveznek és magasabb végkielégítést kapnak. Ennek oka abban keresendő, hogy nekik nehezebb új munkát találni.

⁵⁰ 44/B/1993. AB határozat, 11/2001. (IV.12.) AB határozat.

⁵¹ Az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdése deklarálta az egyenlő bánásmód követelményét.

általános szabály, és ezért nem tekinthető pozitív diszkriminációnak, hanem a fő, általános esetnek.

5. A magyar szabályozás értékelése

Az EUB időskori diszkriminációval foglalkozó ítéletei világossá teszik, hogy jogszerű idősebb munkavállalókat hátrányosan megkülönböztetni a munkaviszony megszüntetése tekintetében, amennyiben ők jogosulttá válnak nyugdíjra.

A magyar szabályozás tekintetében általános kifogásként felhozhatók foglalkoztatáspolitikai célok, mint az idősebb munkavállalók eltérő bánásmódjának céljai. Ezenkívül az elbocsátott munkavállalók pénzügyi kompenzációban részesülnek, még akkor is, ha ez nem minden esetben elegendő a megélhetéshez. Ezért a jelenlegi EUB ítéletek tükrében az a magyar szabályozás, amely nem követeli meg a felmondás indoklását és nem tartalmaz felmondási tilalmat sem, úgy tűnik, hogy összhangban van a 2000/78/EK irányelvvel és kiállná az EUB vizsgálatát.

A különös magyar szabályozás azokat a személyeket is nyugdíjassnak tekinti, akik rokkantsági járadékban, munkanélküli járadékban vagy előrehozott öregségi nyugdíjban részesülnek, és már betöltötték a rájuk irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt. Ezeknek a csoportoknak a nyugdíjasként kezelése legalább két lényeges problémát okoz. Elsőként, ennek a csoportnak a hátrányos kezelése nincs semmilyen munkaerőpiaci célhoz kötve. Másodszer pedig a nyugdíj túl alacsony a megélhetéshez. Mindazonáltal, a Rosenbladt ítélet érvelését követve, a nyugdíj formájában történő pénzügyi kompenzáció megfelelő alapot képezhet az eltérő bánásmód igazolására.

Vitathatóbb a végkielégítésről szóló szabály. Álláspontunk szerint ez nincs összhangban az irányelvvel. A Munka Törvénykönyve hivatalos indoklása szerint a munkaviszony megszüntetése esetén nincs olyan szociális indok, amely indokolná végkielégítés juttatását a munkavállaló részére, ha az megfelelő juttatásban részesül nyugdíja révén. Véleményünk szerint nincs tényleges foglalkoztatáspolitikai cél a szabályozás mögött, ezért az nem igazolható. Ezenkívül, a magyar szabály rendkívül hasonló a dán szabályhoz, amelyet az Andersen ítéletben a 2000/78/EK irányelvbe ütközőnek ítélt az EUB.

III. A horvát szabályozás az időskori diszkriminációról

1. Bevezetés

A kor alapján történő diszkrimináció az a téma, amely heves vitákat keltett Horvátországban, és figyelemreméltó ellentmondásokat rejt. Az Ivo Pilar Társadalomtudományi Intézet 2010-es kutatása szerint a munkanélküliek és munkáltatók véleménye szerint a kor alapján történő diszkrimináció a diszkrimináció legelterjedtebb formája, amelyet a fogyatékoságon alapuló és a nemeken alapuló diszkrimináció követ.⁵² Ezzel a szubjektív felfogással összhangban, a kutatásnak a diszkrimináció előfordulásával kapcsolatos empirikus adatai azt bizonyították, hogy a koron alapuló diszkrimináció, legyen az munkaerő-piaci, foglalkoztatási vagy munkahelyi diszkrimináció, a személyek legnagyobb csoportját érinti.⁵³ A munkanélküliek közel 20%-a úgy hiszi, hogy kora miatt nem kapott állást az elmúlt évben, 15%-a szenvedett el közvetlen diszkriminációt állásinterjún, amikor közölték vele, hogy kora miatt nem alkalmas az állásra, 17%-uk hasonló hátrányos megkülönböztetést szenvedett a munkahelyén és a válaszadók közel 10%-a állította, hogy kora miatt megvonták vagy megtagadták tőle az előléptetést, a jobb munkakörülményeket, képzést, az egyenlő bérezést, vagy más munkahelyi járulékot.⁵⁴ Ezenkívül, minden egyes esetben, koron alapuló diszkriminációt többen szenvedtek a 40 éves vagy annál idősebb munkanélküliek körében, mint a 40 évesnél fiatalabbak között.⁵⁵

Figyelembe véve ezeket az adatokat, különös aggodalmat okoz az a tény, hogy a munkáltatók és munkanélküliek megközelítőleg 40%-a soha nem hallott az Antidiszkriminációs törvényről, és nem ismerik a többi törvényt sem, amelyek a munkaerő-piaci diszkriminációhoz kapcsolódnak (a munkáltatók 70%-a, a munkanélküliek 90%-a), és azt sem tudják, hogy melyik központi nemzeti hatóság felelős a diszkrimináció elleni küzdelemért.⁵⁶ Bár ez a tanulmány viszonylag

⁵² R. Franc – I. Ferić – J. Maričić et al.: Raširenost i obilježja diskriminacije na hrvatskom tržištu rada, Izvješće na temelju ankete među nezaposlenim osobama i ankete među poslodavcima. Institut Društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb 2010. április.

⁵³ Uo.

⁵⁴ Uo.

⁵⁵ Uo.

⁵⁶ Uo.

kisszámú válaszdót foglalt magába, mégis a diszkrimináció relatív előfordulásának valós jelzője, amely megfelelő alapot jelent a további kutatáshoz. A jövőre nézve meg kellene vizsgálni a többszörös diszkrimináció lehetséges formáit is, például ami koron és/vagy nemen, fogyatékoságon, szexuális irányultságon, nemzeti származáson alapul, hiszen az így nyert eredmény teljesebb képet adhatna a diszkrimináció problémájának összetettségéről.⁵⁷

A kor alapján történő diszkrimináció vitát generált mind az állam és a közsféra által foglalkoztatott idősebb munkavállalók lehetséges hátrányos megkülönböztetése kérdésében, akik túlnyomórészt védettek általános és különös jogszabályok, valamint kollektív szerződések által, mind pedig a magánszférában, különösen kisebb munkáltatóknál foglalkoztatott idősebb munkavállalók tekintetében, akikre a kollektív szerződések nem alkalmazandók. A helyzet a nyugdíjasok speciális helyzete miatt is érdekes, mivel egyrészt az idős munkavállalókat hátrányosan kezelik, másrészt pedig csupán a nyugdíjasok legkisebb része érte el a teljes öregségi nyugdíjkorhatárt. Ennek okai a rendkívül magas arányú rokkantsági nyugdíjak, a horvát honvédő háború veteránjainak nyugdíjai az előző évszázad 90-es éveiből, valamint a munkavállalók sajátos igyekezete, akik próbálnak előrehozott nyugdíjazást elérni.⁵⁸

A horvát diszkrimináció ellenes törvényhozást nagyban elősegítette és motiválta az *acquis communautaire* harmonizációja, a Kopenhágai kritériumoknak való megfelelés és a jogállam megteremtése.

⁵⁷ Vö. M. Vinković: Spolna segregacija i tržište rada – hrvatski diskurs europskih trendova. In: I. Radačić – J. Vince Pallua (ur): Ljudska prava žena, Razvoj na međunarodnoj i nacionalnoj razini 30 godina nakon usvajanja Konvencije UN-a o uklanjanju svih oblika diskriminacije žene. Institut društvenih znanosti Ivo Pilar and Ured za ravnopravnost spolova Vlade Republike Hrvatske, Zagreb 2010. 203. o.

⁵⁸ Az átlagos jogviszony öregségi nyugdíjnál, rokkantsági nyugdíjnál és hozzátartozói nyugdíjnál 32, 24 és 27 év, és az átlagos jogviszonyban töltött idő az összes biztosítottnál 29 év. Aggasztó a biztosított személyek számának és a nyugdíjasok számának egymáshoz viszonyított aránya, amely csak 1,3:1-hez volt 2009 végén és ez a valaha mért legalacsonyabb arány, ami azóta tovább csökkent. Fontos megjegyezni, hogy Horvátországban közel 70 000 személy részesül speciális nyugdíjban, amelyet a horvát honvédő háború veteránjainak jogairól szóló törvény rögzít, valamint közel 11 500 személy, aki az aktív katonai személyzet és hivatalos személy nyugdíjbiztosítási jogáról szóló törvény szerint részesül nyugdíjban.

Lásd Mirovinski vodič, VII(7) July 2010: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages//publikacije/mirovinski_vodic/hzmo_Mirovinskivodic_br7_srpanj_2010.pdf (2012.01.20.).

2. Az egyenlő bánásmódról szóló nemzeti szabályozás

A horvát alkotmány⁵⁹ 3. cikkelye támogatja a szabadságot, egyenlő jogokat, a nemzeti és nemi egyenlőséget, béketeremtést, az emberi jogok tiszteletét, a tulajdon sérthetetlenségét, a természet és a környezet megőrzését, a jogállamot és a demokratikus többpárti rendszert, mint az alkotmányos rend legfontosabb értékeit és az alkotmány értelmezésének alapját. A legfontosabb értékek között nem említik expressis verbis az életkort, de kétségtávol beleértelmezhető az egyenlő jogok alkotmányos értékébe. A magyar Alaptörvényhez hasonlóan a 3. fejezet 14. cikkelye az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről sem említi az életkort. Ez a cikkely tartalmaz egy általános klauzulát, ami tiltja a diszkriminációt, azaz garantálja, hogy a Horvát Köztársaságban minden személy élvezze a jogokat és szabadságokat, tekintet nélkül fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy más meggyőződésre, nemzeti vagy társadalmi származásra, vagyonra, születésre, társadalmi helyzetre vagy egyéb tulajdonságra. Ez utóbbi kategória, mégpedig az „egyéb tulajdonság” kiterjeszti az alkalmazását a kor alapján történő különbségtételre.

A horvát Antidiszkriminációs törvény⁶⁰ a Nemek Egyenlőségéről szóló törvénnyel⁶¹ és az Azonos Neműek Együttéléséről szóló törvénnyel⁶² együtt a horvát antidiszkriminációs törvényhozás gerincét alkotja, és alkotmányos ranggal bír, hiszen emberi jogokat és szabadságokat szabályoz. Ez a törvény kifejezetten szabályozza az életkort, mint azon tizenhét jogalap egyikét, amely alapján tilos bárkit hátrányosan megkülönböztetni.⁶³ Bár a tiltott jogalapok listája zárt, azaz kimerítően tartalmazza azokat az okokat, amelyek alapján tiltott bárkit hátrányosan megkülönböztetni, az Antidiszkriminációs törvényben található általános klauzula jóval szélesebb kört fog át, mint az EU másodlagos joga, azaz a keretirányelvek és egyedi irányelvek által szabályozott. A széleskörű tilalom rendeltetése a horvát törvényhozó nevelő szándékában található, aki a mindennapi életben előforduló diszkriminációra utalt és a lehető leghatékonyabb védelmet kívánta

⁵⁹ A Horvát Köztársaság Alkotmánya, 56/90, 135/97, 113/00, 28/01 és 76/10. számú Hivatalos Közlönyök.

⁶⁰ Antidiszkriminációs törvény, 85/08. számú Hivatalos Közlöny

⁶¹ A nemek egyenlőségéről szóló törvény, 82/08. számú Hivatalos Közlöny

⁶² Az azonos neműek együttéléséről szóló törvény, 116/03. számú Hivatalos Közlöny

⁶³ Lásd az Antidiszkriminációs törvény 1. §-át.

nyújtani annak érdekében, hogy megelőzze a nem megfelelő és gyakran korlátozott bírósági értelmezés lehetséges következményeit. A tiltás számos konkrétan és tágan megfogalmazott jogalapjával a törvényhozó elkerülte azt a lehetőséget, hogy bizonyos esetek pusztán a nemzeti bíróságok kreatív gyakorlatától függjenek, ami a jogalapok korlátozott száma miatt kétségkívül sokkal lassabban fejlődött volna.⁶⁴

Ezzel szemben az EUMSZ 19. cikkelye az Unió hatáskörét csak a nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékonyságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére terjeszti ki. A diszkrimináció tilalmára utaló nagyszámú jogalap a horvát megoldást hasonlóvá teszi az Európai Unió Alapjogi Chartája 21. cikkelyéhez, ami a tilalom alapjául szolgáló okok jóval hosszabb listáját sorolja fel.⁶⁵ A Lisszaboni Szerződés révén a Charta soft law jogforrásból az alapító szerződésekhez hasonló jogi státuszt ért el. Az európai normákkal összehangban, az Antidiszkriminációs törvény definiálja mind a közvetlen és a közvetett diszkriminációt, zaklatást, szexuális zaklatást, továbbá meghatározza a szegregáció fogalmát is, bár ez utóbbit egy nem megfelelő definícióval. A törvény foglalkozik a diszkrimináció minősített eseteivel is: a többszörös diszkrimináció: amikor egy személyt több ok miatt kezelnek hátrányosan, ismételt diszkrimináció, amikor többször ismételten bánnak valakivel hátrányosan és folytatódó diszkrimináció, amely hosszabb időszakon keresztül tart, illetve amelynek a következményei különösen károsak az áldozatra nézve.⁶⁶ Alkalmazási területe kiterjed a foglalkoztatás, munkavégzés, oktatás, tudomány, sport,

⁶⁴ Ld. M. Vinković: Horizontalna harmonizacija hrvatskog (radnog) zakonodavstva – Kamo je nestala zabrana diskriminacije i zaštita majčinstva/roditeljstva? In I. Cvitanović – I. Gović – M. Kasunić Peris et al. (ur): Novi Zakon o radu – Detaljni komentar novih odredaba. Rosip, Zagreb 2010. 334. o.; M. Vinković: New Croatian Anti-discrimination Legislation – Harmonisation with the Acquis or even more? In K. Klima – G. G. Sander (Hrsg.), Grund- und Menschenrechte in Europa. Schriften zu Mittel- und Osteuropa in der Europäischen Integration. Band 10. Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2010. 96-123. o.

⁶⁵ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 21. cikk (1) bek.: Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékonyság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés. [OJ C 303, 2007. dec. 27.].

⁶⁶ Antidiszkriminációs törvény 2-6. §

társadalombiztosítás (társadalmi jólét, nyugdíj- és egészségbiztosítás, munkanélküli biztosítás), egészségvédelem, igazságszolgáltatás és adminisztráció, a javakhoz, információhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, a lakhatás, szakszervezeti tagság és tevékenység, társadalmi szervezet, politikai párt vagy más egyéb szervezet területeire, tovább a kulturális és művészeti alkotásban való részvételle.⁶⁷ A törvény alkalmazandó az összes állami szerv, önkormányzati és regionális szerv és jogi személy magatartására, akik közhatalmat gyakorolnak és az összes természetes és jogi személy tevékenységére.⁶⁸ Bár kifejezetten nem említi a magán munkáltatókat, a munka és munkafeltételek vonatkozásában a törvény különösen az alábbiakra utal: képesség önálló és nem önálló tevékenység kifejtésére, azaz az önálló vállalkozó (self-employed) jogviszonya és munkaviszony, beleértve a kiválasztási feltételeket, az előléptetési feltételeket, a mindenféle képzéshez, továbbképzéshez való hozzáférést, személyes fejlődést, javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférést és azok biztosítását, a szakszervezetekben való tagságot és tevékenységet.⁶⁹

A munka világában az igazságtalanság kizárása egyebek mellett pozitív akciókban testesül meg, így például ha egy magatartás egy jogszabályi előírás, alárendelt szabályon, programon, intézkedésen vagy döntésen alapul, melynek az a célja, hogy fejlessze az etnikai, vallási, nyelvi vagy egyéb kisebbségek, egyéb csoportok vagy hátrányosan megkülönböztetett személyek helyzetét. Pozitív megkülönböztetésről beszélhetünk akkor is, ha előjogokat adunk a várandós nőknek, gyerekeknek, fiataloknak, idősebb személyeknek, azoknak, akik rendszeresen gondoskodnak valakiről, fogyatékos személyeknek, ha ez a magatartás jogszabályi előírás, alárendelt szabályon, programon vagy intézkedésen alapul.⁷⁰ Szintén figyelembe kell venni a 9. cikkely (2) bekezdés 5. pontjában foglalt előírást a munkaviszony, a tagsági jogviszony tekintetében az igazságtalanság kizárásáról, mivel adott esetben a jog megengedi az igazságtalanság kizárását, ha ezt vallási doktrína, hiedelem vagy cél követeli.

⁶⁷ Antidiszkriminációs törvény 8. §

⁶⁸ Uo.

⁶⁹ Uo.

⁷⁰ Antidiszkriminációs törvény 9. §

Az Antidiszkriminációs törvény eljárásjogi szempontjából is rendkívül fontos, hiszen meghatározza a diszkriminációs keresetek fajtáit,⁷¹ beleértve a kollektív kereseteket, meghatározza a bizonyítási terhet, létrehozza a nemzeti szervet, amely felelős a diszkrimináció megszüntetéséért, mégpedig az ombudsmant, aki mellett speciális ombudsmanok felelősek a nemek közötti egyenlőségért, a fogyatékkal élőkért és a gyerekekért.

3. A Munka Törvénykönyve

A nemzeti szabályozás horizontális harmonizációjának és az Antidiszkriminációs törvény elfogadásának következtében az új horvát Munka Törvénykönyve⁷² – amelyet 2009-ben alkottak meg – már nem tartalmazza a diszkrimináció, zaklatás és szexuális zaklatás fogalmait. A törvény csak a legalább 20 fő munkavállalót foglalkoztató munkáltató alapvető kötelezettségét tartalmazza arra vonatkozóan, hogy elfogadjon eljárásjogi szabályokat a méltóság védelmére és a diszkrimináció tilalmára vonatkozóan, ha ezek a területek nincsenek kollektív szerződésben szabályozva.⁷³

Az egyenlő bánásmód tekintetében a férfiak és nők számára egyenlő értékű munkáért egyenlő bér követelménye emelendő ki,⁷⁴ továbbá a munkavállalók méltóságának védelmére irányuló eljárás.⁷⁵

Az idősebb munkavállalók diszkrimináció elleni védelme, valamint a védett munkavállalói csoportokra vonatkozó védelmi szabályok a Munka Törvénykönyvének különböző fejezeteiben találhatóak. Ezenkívül, a törvény a munkavállalók többféle, nagyszámú kategóriáját védi, akiknek a munkaszerződését vagy nem lehet megszüntetni, vagy rendkívül nehéz megszüntetni azt (például várandós nők, 60 év feletti munkavállalók, szakszervezeti tisztségviselők, üzemi tanácsi tagok,

⁷¹ Professzor Alan Uzelac szerint a 17. cikkely bevezet egy új keresetet az egyenlő bánásmód jogának védelmére, amely kereset többféle anti-diszkriminációs keresetet is magában foglal, így a diszkrimináció megtörténtének megállapítására irányuló keresetet, a diszkrimináció tiltására irányuló, helyreállító keresetet, valamint a diszkrimináció megtörténtének nyilvánosságra hozatalára irányuló keresetet. A. Uzelac: Proceedings before the Court. In A. Grgić – Ž. Potočnjak – S. Rodin et al. (eds.): A Guide to the Anti-Discrimination Act. Government of the Republic of Croatia Office for Human Rights, Zagreb 2009. 99. o.

⁷² Munka Törvénykönyve, 149/09, 61/11. számú Hivatalos Közlönyök

⁷³ Munka Törvénykönyve 125. § (1) bek.

⁷⁴ Munka Törvénykönyve 89. §

⁷⁵ Munka Törvénykönyve 130. §

üzemi tanácsi jelöltek, stb.). Ez a különös védelem feszültséget okoz a kormány és a munkáltatói szervezetek között, példázza a rugalmatlan horvát munkajogi törvényhozást, és komoly akadálya a külföldi beruházásoknak.⁷⁶ Mindazonáltal a horvát munkajogi szabályok merevségét a társadalmi körülmények összefüggésében kell megvizsgálni, különös tekintettel Horvátország 1990-es években elnyert függetlensége tükrében. A merev szabályozás válaszreakció volt a „vad” átalakulásra, az állami vállalatok privatizációjára, melynek során a munkavállalókat védeni kellett az újonnan bevezetett kapitalizmustól, amely nem éppen emberi arcát mutatta.

a) Kényszernyugdíjazás és időskori munkavállalók

A magyar szabályozástól eltérően a horvát Munka Törvénykönyve nem tartalmazza a nyugdíjas fogalmát, de a munkaviszony megszüntetésének többek között a következő jogalapjait teremti meg: ha a munkavállaló betölti a 65. életévét és 15 év munkaviszonnal rendelkezik, ellenkező megállapodás hiányában megszűnik a munkaviszonya; a munkavállaló és a munkáltató közötti megállapodás alapján; a határozott időre kötött munkaszerződés idejének lejárta és egy jogilag hatályos döntés benyújtása a nyugdíjazásról munkaképtelenség miatt.⁷⁷

Az a lehetőség, hogy a 65. életévét betöltött munkavállaló, aki 15 év munkaviszonnal rendelkezik, megállapodást köthet a munkáltatójával arról, hogy továbbra is munkaviszonyban marad, újonnan került a jogszabályba, és az eddigi szabályozási hiátus kitöltését szolgálja, lehetővé téve a munkáltatónak, hogy megtartsa azokat az időskorú munkavállalókat, akik speciális szakértelemmel, tapasztalattal és hatáskörrel rendelkeznek. Az egyetlen kivételt az igazságszolgáltatásban dolgozók (bírák és ügyészek), továbbá a teljesjogú professzorok jelentik, akik speciális szabályok alapján 70 éves korukig dolgozhatnak, valamint a különös jogszabályok által védett munkavállalói kategóriák (például katonaságnál dolgozók, rendőrök, olyan munkáltatók, amelyeknél rövidebb szolgálat is elegendő), akik az öregségi nyugdíjra való jogosultsághoz szükséges feltételeket 65 éves koruk előtt is teljesíthetik. Mostanáig a korábbi parlamenti képviselők és a kormány tagjai is

⁷⁶ „27.000 felesleges ember elbocsátása 3.5 milliárd kunába kerülne, lehetetlen küldetés. Hogyan mondjunk fel egy köztisztviselőnek? A különösen védett személyek 16 kategóriája, akiknek nem lehet felmondani.” Jutarnji list 2012. február 11. 6-7. o.

⁷⁷ Munka Törvénykönyve 104. §.

élvezték ezt a lehetőséget, de a törvényt a nyilvánosság nyomására, valamint valószínűleg a szabály alkotmányellenes volta miatt is megváltoztatták. A horvát jogrendszer jellegzetessége abban áll, hogy a nyugdíjasok megtarthatják nyugdíjas státuszukat, és egyidejűleg részt vehetnek a munkaerő-piacon, amennyiben sikerül állást találniuk. Ezek a munkaviszonyok általában határozott időre szólnak és a gyakorlatban nem ismert olyan jogvita, amelyet az ilyen munkaszerződés megszüntetése miatt indítottak volna.

A munkajogi szabályozás jellegzetessége továbbá egy védelmi klauzula, amely arra kötelezi a munkáltatót, hogy konzultáljon az üzemi tanáccsal a 60 évnél idősebb munkavállalók munkaviszonyának megszüntetéséről. Ha az üzemi tanács elutasítja a megszüntetést, az bírói ítélettel helyettesíthető.⁷⁸ A gyakorlatban a magánszektorban lévő vállalatok úgy intézik el az ilyen ügyeket, hogy nagyobb összegű végkielégítést kínálnak, és ennek fejében közös megegyezéssel szüntetik meg a jogviszonyt. A 60 éves és fiatalabb munkavállalók különösen megterhelik a nyugdíjalapot a gyakori előrehozott nyugdíjak miatt vagy pedig a munkanélküli biztosítót.

b) Végkielégítés

A végkielégítésről szóló rendelkezéseket is módosították és kritizálták főleg a csökkentésük szükségessége miatt. A hatályos szabály értelmében végkielégítés jár akkor, ha a munkáltató felmond a munkavállalónak legalább kétéves, folyamatos, megszakítás nélküli jogviszonyt követően, feltéve, hogy a felmondás oka nem a munkavállaló magatartása volt. A végkielégítés nagyságát a munkáltatónál történő folyamatos foglalkoztatás hossza alapján állapítják meg, és az nem lehet kevesebb, mint az átlagos havi bér egyharmada, amelyet a munkaviszony megszüntetését megelőző három hónapban keresett bér alapján számítanak ki.

Amennyiben jogszabály, kollektív szerződés vagy munkaszerződés nem határozza meg másképpen, a végkielégítés együttes mértéke nem haladhatja meg a munkavállaló hat havi átlagkeresetét. A szabály stílusa arra utal, hogy nincs végkielégítésre való jogosultság abban az esetben, ha a munkaviszony nyugdíjazás miatt szűnik meg. A gyakorlatban azonban kollektív szerződések és munkaszerződések alapján gyakori a

⁷⁸ Uo. 150. §.

végkielégítés akkor is, ha a munkavállaló nyugdíj jogosulttá válik, de a végkielégítés összege általában korlátozott az előbb említett összegre. Meg kell jegyeznünk, hogy a fizetésképtelen munkáltató által foglalkoztatott munkavállalók csak nehezen tudják jogukat érvényesíteni, mivel a számukra teljesíthető kifizetések gyakran korlátozottak, nem csak a munkáltató nehéz anyagi helyzet, hanem a fizetésképtelenségre vonatkozó szabályozások miatt is. A rendszerváltás során történt átszervezések jelentősen hozzájárultak az állások elvesztéséhez, amelyeket általában idősebb munkavállalók töltöttek be, akiknek igen nehéz volt visszatérni a munkába.⁷⁹ A 65 évnél idősebb népesség kevesebb, mint egy tizede aktív gazdaságilag, és ezek főleg alacsony képzettségű személyek, akik önálló vállalkozóként dolgoznak a mezőgazdaságban.⁸⁰ A magas munkanélküliség idején a legnagyobb problémát az jelenti, hogy a középkorú munkavállalókat visszavezessék a foglalkoztatásba, hiszen a 40 éve feletti nőknek és 45 éve feletti férfiaknak különösen nehéz munkát találniuk és ők azok, akik a leghosszabb ideig regisztrált munkanélküliek.⁸¹

IV. Záró megjegyzések

A tanulmány arra tett kísérletet, hogy megmutassa a magyar és horvát idős munkavállalók tekintetében az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését a másodlagos jogforrások és az EUB ítéleteinek tükrében. A koron alapuló diszkrimináció összetett jelensége világosan rámutat arra, hogy a kötelező nyugdíjkorhatár bevezetése, habár összhangban lehet az európai és nemzeti szabályozással, a fiatal munkavállalók magasabb foglalkoztatását, mint kívánt hatást nem éri el, de biztosan oda vezet, hogy egy kompetens, képzett és szakértelemmel rendelkező munkaerőt elveszítene. Akkor, amikor az európai népesség öregedése megállíthatatlan folyamatnak tűnik, az előrehozott nyugdíjazáskor kapott viszonylag csekély összegű nyugdíj és a középkorúak újbóli foglalkoztatása terén tapasztalható nehézségek mind felerősítették a nyugdíjrendszerre, munkanélküli ellátásra és egyéb társadalombiztosítási rendszerekre nehezedő nyomást, ezáltal egy nemzeti és európai ördögi kört képezve. Bizonyos szakmákra tekintettel

⁷⁹ T. Matković: *Tko što radi? Dob i rod kao odrednice položaja na tržištu rada u Hrvatskoj*. *Revija za socijalnu politiku* 2008. 15(3) 493. o.

⁸⁰ Uo. 490. o.

⁸¹ N. Kerovec: *Poteškoće u zapošljavanju osoba starije dobi*. *Revija za socijalnu politiku* 2001. 8(3) 267. o.

az idős kor kérdését nem lehet homogén, egységes módon kezelni, valamint figyelembe kell venni a nemzeti jogrendszerek harmonizált fogalmait a diszkriminációról és a nyugdíjkorhatárra előírt maximális korhatárt.⁸²

⁸² M. Sargeant: Age Discrimination in the EU and the Framework Directive. In M. Sargeant (szerk.): The Law on Age Discrimination in the EU. Kluwer Law International, The Netherlands 2008. 25. o.

Horváth Zsuzsanna*
Branislav Malagurski**

Duna Stratégia és a magyar-horvát határon átnyúló régió: környezetvédelem és prosperitás-fejlesztés a Duna régióban

„2020-ra a Duna régióknak jobb életminőséget, több gazdasági lehetőséget, több, munkát teremtő innovatív vállalatot, jobb környezetet és fokozott kulturális cserét kell biztosítani lakóinak. A Duna régió sikerei hozzájárulnak majd Európa egészének virágzásához.”¹

I. Bevezetés

1. Az Európai Unió Duna Régió Stratégiájának (EUSDR) fejlődése

Az Európai Unió Duna Stratégiáját az EU regionális és területi kohéziós politikájának keretében dolgozták ki. Ez a stratégia összhangban áll az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkével, amely szerint az Unió „előmozdítja a gazdasági, a társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást”, és az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek e kohézióval foglalkozó XVIII. címével. Az EU kohéziós politikájának célja, többek között, a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek csökkentése, és a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése. Ennek elérése érdekében az EUMSZ. 175. cikke megköveteli a tagállamoktól, hogy e célok érdekében hangolják össze politikáikat, valamint az Uniótól, hogy más politikáiban vegye figyelembe e célokat, és hogy azok elérését strukturális alapjai révén támogassa.

A Duna-menti EU tagállamok közötti szélesebb körű, erőteljesebb együttműködésre fordított figyelem fokozottabbá vált a közép-kelet-európai országok uniós csatlakozásával, hiszen általa növekedett a Duna régió stratégiai jelentősége. A 12 új tagállam csatlakozását követően, és e területen további csatlakozások előkészítésével, a Duna régió magában foglal 8 tagállamot: Németország, Ausztria, Szlovákia, Magyarország,

* Dr. Horváth Zsuzsanna, PhD, egyetemi docens, Nemzetközi és Európa Jogi Tanszék, Pécs, zsuzsanna.horvath@ajk.pte.hu; az I. és a II. rész szerzője

** Doc.dr.sc. Branislav Malagurski, PhD, egyetemi docens, Nemzetközi Jogi Tanszék, Eszék, bmalagur@pravos.hr; a III.-IV. rész szerzője

¹ Johannes Hahn, az Európai Bizottság regionális politikai biztosának üdvözlő szavai 2011. április 13.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/472&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Románia, Bulgária (Duna-menti országok) és 6 EU-n kívüli országot: Horvátország és Szerbia (Duna-menti országok),² Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Ukrajna és Moldávia (a Duna vízgyűjtő területéhez tartozó országok). Így a Duna Európa központi tengelyévé vált, a Fekete-tenger pedig, az Európai Unió tengerparti területe lett.

A Duna és a Fekete-tenger régiója a világ egyik legjelentősebb nemzetközi vízgyűjtő területe, itt található Európa legjelentősebb nem óceáni vízteste. A Duna kb. 3000 kilométeren keresztül folyik a németországi Fekete-erdőben található forrásától a Fekete-tengerig, az EU területének egyötödét fedi, ahol több mint 100 millió ember él, így e terület létfontosságú Európa számára. Ezt jól jelzi gazdasági, környezeti, szociális, politikai és kulturális jelentősége: a Duna ivóvízforrás, hasznosítja a mezőgazdaság, a halászat, az ipar, az energiatermelés, a hajózás, közlekedés, fontos terület a turizmus és a pihenés számára is. A Duna régió igen gazdag ökológiai értékekben: vizes területei növények és állatok sokféleségének élőhelyei, továbbá ritka és veszélyeztetett fajok lakóhelyei. E terület különböző tradíciók, kulturális örökségek, történelmi tapasztalatok sokaságán osztozik. A folyó és területének intenzív használata gyakran nagyfokú szennyezést és szennyvíz kibocsátást eredményezett, és súlyos környezeti problémákat okozott, többek között, a biológiai sokféleség csökkenését.

Más okai is vannak a fokozott fejlesztésnek és a szorosabb együttműködésnek e régióban. Az elmúlt évtizedben új kihívások jelentek meg, és új lehetőségek nyíltak. A Duna Stratégiának hozzá kell járulnia az EU főbb politikai kezdeményezéseinek megerősítésével kapcsolatos céljaihoz, különösen a fenntartható növekedést szolgáló Európa 2020 stratégia, és az EU Fenntartható Fejlődés Stratégia terén.

Számos nemzetközi és EU kezdeményezés, program és tevékenység célozza a Duna régió gazdasági, társadalmi és környezeti problémáinak megoldását; együttműködést folytató szervezetek, mint a Duna Bizottság és a Duna Folyó Védelmére Szolgáló Nemzetközi Bizottság számottevő haladást értek el a környezetvédelem terén,³ azonban e

² Horvátország már aláírta a csatlakozási szerződést (2011. december 9-én Brüsszelben), teljes jogú tagsága 2013. július 1-jén kezdődik. Szerbia potenciális tagjelölt állam.

³ Horváth Zsuzsanna – Branislav Malagurski: A Duna vízgyűjtő területe fenntartható fejlődésének és környezetvédelmének nemzetközi jogi és Európa jogi vonatkozásai. In: Drinóczi Tímea – Takács Tamara (szerk.): Határon átnyúló és uniós jogi témák:

szervezetek speciális kérdésekkel foglalkoznak, erőfeszítéseiket integrálni és tovább erősíteni szükséges. Az új EU Duna Stratégia szélesebb körben kívánja e szervezetek tevékenységét felhasználni. Az EU Területi Együttműködés sok határokön átnyúló, nemzetek közötti és területközi programot foglal magában az EU kohéziós politikájának keretében, az EU Duna Stratégiája azonban a regionális együttműködési programok új típusát képviseli: az úgynevezett makro-regionális stratégiát. „Nem lehet alábecsülni a Duna-medence jelentőségét az EU számára. [...] A Dunának speciális stratégiára van szüksége. [...] Az »egy méret mindenre megfelelő« megközelítés nem működik a 27 tagállamból és 271 régióból álló Unióban. Célzott politikára van szükségünk a Duna számára, amely megfelel ökológiai, közlekedési és társadalmi-gazdasági szükségleteinek.”⁴

Az EUSDR előkészítése 2009-ben kezdődött, amikor az Európai Tanács felkérte a Bizottságot a stratégia kialakítására.⁵ A 2009/2010 előkészítő szakaszban számos nyilvános konzultációt és a résztvevő országokkal folytatott tanácskozást tartottak. Ebben a szakaszban az EU Bizottságának Regionális Politikai Főigazgatósága egy vitaanyagot bocsátott ki, amely főbb témaköröket javasolt megtárgyalásra.⁶ Erre reagálva a résztvevők konferenciáinak sorozatát hívták össze Németországtól kezdve, Magyarországon át Romániáig, sok munkaanyagot nyújtottak be, amelyek a résztvevők közös gondjait, közös érdekeit és a nemzeti prioritásokat tartalmazták.⁷ 2010-ben az Európai Bizottság elkészítette az Európai Unió Duna Régió Stratégiáját és a hozzá kapcsolódó Cselekvési Tervet,⁸ amelyet az Általános Ügyek Tanácsa 2011 áprilisában, az Európai Tanács pedig, 2011 júliusában

Magyarország – Horvátország. PTE ÁJK és Eszéki Strossmayer Egyetem ÁJK, Pécs – Eszék 2011. 204, 207-210. o.

⁴ Hübner biztos szavai a 2008. októberi nyílt napon. http://www.interact-eu.net/danube_region_strategy/danube_strategy/285/3928 (2011.12.11.).

⁵ Brüsszeli Európai Tanács, 2009. július 18-19. Elnökségi Következtetések, 11225/2/09 REV 2, 12-13. o.

⁶ Bizottság, DG REGIO, EU Stratégia a Duna régió számára, Előkészítő dokumentum nyilvános konzultáció számára, REGIO/E1/EN/NV/OB D (2010), Brüsszel, 2010. február 2.

⁷ Az előkészítő és konzultációs szakaszcól lásd bővebben Horváth – Malagurski: i.m. 221-225. o.

⁸ Bizottság, Közlemény, Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó Stratégiája, COM(2010)715, Brüsszel, 2010.12.08.; Bizottság, Cselekvési Terv, SEC(2010)1489, Brüsszel, 2010.12.08.

elfogadott.⁹ 2011. február 3-án Johannes Hahn Biztos kijelölte a Prioritási Területek Koordinátorait, amely országok a 11 prioritási területen folyó munkát irányítják majd.¹⁰

2. A makro-regionális stratégia koncepciója

Az úgynevezett makro-regionális stratégiának még nincs általánosan elfogadott definíciója. Az első ilyen típusú kísérleti stratégia az EU Balti-tengeri régiója számára készített stratégia, amelyben kilenc, közös erőforrásokon osztozó ország (közülük nyolc az EU tagja) fogott össze, hogy együttműködjenek a Balti-tengeri régió közös gazdasági, társadalmi és környezeti problémáinak megoldásában.¹¹ A Bizottság szerint a makro-régió egy „olyan terület, amely magban foglal számos különböző országot vagy régiót, amelyeket egy vagy több közös jellemző, vagy kihívás kapcsol össze”.¹² Így, a kulcsszavak a meghatározható közös földrajzi, gazdasági, kulturális és más jellemzők és kihívások.¹³ Ez egy számos, közös problémákkal rendelkező igazgatási régiót átfogó terület, amelyek egységes stratégiai megközelítést indokolnak.¹⁴ Ennek megfelelően, a makro-regionális stratégiának olyan integrált, multi-szektorális stratégiának kell lennie, ahol a területi kohéziós személetet alkalmazzák, és ahol az „intézkedéseket inkább a gyakorlatban, mintsem előre meghatározott pénzügyi és adminisztratív szempontok alapján régióként működő területek szükségletei köré csoportosítják. A makroregionális megközelítés e formája az EU számára olyan innovatív politikai eszközt is jelent, amely jó példajaként szolgálhat a közös uniós célkitűzések

⁹ Az Európai Unió Tanácsa, Következtetések, 3083 Általános Ügyek Tanácsának ülése, Brüsszel, 2011. április 13.; Európai Tanács, Elnökségi Következtetések – EUCO 23/1/11 REV 1, 2011 június 23/24, 13. o. Az Európai Tanács új makro-regionális stratégiák kifejlesztésére hívott fel, különösen az adriai- és a jón-tengeri régióban.

¹⁰http://www.interact-eu.net/danube_strategy_news/priority_area_coordinators_designated/293/7830 (2011.12.11.)

¹¹ Bizottság, Közlemény, a balti-tengeri régióra vonatkozó európai uniós stratégiáról, COM(2009)248, Brüsszel, 2009.06.10.

¹²http://www.interact-eu.net/macro_regional_strategies/macro_regional_strategies/283/3921 (2011.12.11.)

¹³ Makro-regionális stratégiák az Európai Unióban, http://www.interact-eu.net/downloads/1682/Macro-regional_strategies_in_the_European_Union.pdf (2011.12.11.)

¹⁴ EU Balti-tengeri Stratégia, COM(2009)248, Brüsszel, 2009.06.10., 5. o.

elérésére irányuló erőfeszítéseknek és a területi és ágazati politikák közös területi kihívásokon alapuló jobb koordinációjának.”¹⁵ Így az elképzelés az, hogy „a beavatkozásokhoz – legyenek azok EU, nemzeti vagy regionális kormányzati szintűek, vagy harmadik, vagy magán szektorból jövők – oly módon adjanak hozzá értékeket, hogy azok jelentősen erősítsék a makro-régió működését. Továbbá, a kérdéseknek az országok egy relatívan kisszámú csoportjában történő megoldásával utat lehet nyitni a jobb kohézió felé az Európai Unióban. Az együttműködés szokássá és képességgé válhat. Ráadásul, a tevékenységek átfogó koordinációja különböző politikai területeken nagy valószínűséggel jobb eredményeket szül, mint az egyéni kezdeményezések.”¹⁶

3. Az EU Duna Régió Stratégiájának fő pillérei és jellemző vonásai

A széles konzultációs eljárás eredményeként világossá vált, hogy a stratégiának nem csupán az EU tagállamokat kell átfognia, hanem harmadik országokat is, ideértve a tagjelölteket és a potenciális tagjelölteket is; a Bizottságnak kell vezetnie a stratégia kifejlesztésének és végrehajtásának folyamatát; a meglévő erőforrásokat jobban kell felhasználni és a stratégiának a régió számára konkrét, látható fejlődést kell eredményeznie. A stratégiával szemben támasztott elvárások: a közlekedési hálózatot és az informatikai rendszerekhez való hozzáférést modernizálni, bővíteni kell, hogy az embereket összekapcsolja; az energia hatékonyságot és biztonságot növelni kell; egyensúlyt kell teremteni a gazdasági fejlődés és a környezetvédelem, a fenntartható fejlődés között; a kockázatokat és a katasztrófákat (természeti és ipari) minimálisra kell csökkenteni; a kereskedelmet és a vállalkozásokat tovább kell fejleszteni; az oktatást és a foglalkoztatást javítani kell, és ki kell küszöbölni az egyenlőtlenségeket; a régiót stabil és biztonságos területté kell formálni. A Bizottság az EUSDR céljaként határozta meg, hogy „2020-ra a régió minden állampolgára a lakóhelye közelében jobb felsőoktatáshoz és munkalehetőséghez jusson, és jobban éljen. A stratégia révén a régió egy igazán a 21. századba illő, biztonságos és magabiztos régióvá válhat, Európa egyik legvonzóbb régiójává”.¹⁷

¹⁵ EU Balti-tengeri Stratégia 6. o.

¹⁶<http://www.interact->

[eu.net/macro_regional_strategies/macro_regional_strategies/283/3921](http://www.interact-eu.net/macro_regional_strategies/macro_regional_strategies/283/3921) (2011.12.11.)

¹⁷ EUSDR COM(2010)715 3-4. o.

A Bizottság számos kihívást sorolt fel, amellyel a Duna régióknak szembe kell néznie, és számos lehetőséget jelölt meg, amelyre támaszkodni lehet a stratégiai célok elérése érdekében: ezek többek között, a mobilitásra, az energiára, a kockázatokra, a környezetvédelmi, a társadalmi-gazdasági és a biztonsági kérdésekre vonatkoznak. A Bizottság hangsúlyozta, hogy e kihívásokat a leghatékonyabban együttesen lehet kezelni, s hogy a lehetőségek legjobb kihasználása érdekében növelni szükséges az együttműködést a tervezés és a végrehajtás szakaszában is.

Az EU Balti-tengeri Stratégiájához hasonlóan az EU Duna Stratégiája négy pillérbe rendezi a legfontosabb témaköröket:

- A. A Duna régió összekapcsolása (a mobilitás és az intermodalitás fejlesztése a belvízi hajóutak, a közúti, vasúti és légi összeköttetés javítása révén; a fenntartható energia használatának ösztönzése; a kultúra és az idegenforgalom előmozdítása);
- B. A környezet védelme a Duna régióban (a vizek minőségének helyreállítása és megőrzése, a környezeti kockázatok kezelése, a biodiverzitás, a táj, valamint a levegő- és talajminőség megőrzése);
- C. Jólét teremtése a Duna régióban (tudásalapú társadalom kialakítása, a kutatás, oktatás és az információs technológiák fejlesztése; a vállalkozások versenyképességének fejlesztése; az emberi erőforrásba és képességekbe való befektetés);
- D. A Duna régió megerősítése (az intézményrendszer és az együttműködés kibővítése; a biztonság javítása, valamint a súlyos és szervezett bűnözés közös visszaszorítása).

Az EUSDR-hez csatolt Cselekvési terv mindegyik pillérhez és prioritási területéhez kapcsolódóan számos tevékenységet sorol fel. A Cselekvési Terv egy olyan, a prioritásokat és projekteket jelző keret, amely a végrehajtási szakaszban tovább fejlődik és bővül majd, ahogyan a munka halad előre. A kiemelt kérdésekben folyó tevékenység összehangolására Prioritási Terület Koordinátorokat jelölnek ki.¹⁸ A koordinátorok feladata lesz a stratégia működőképessé tétele; ők vezetik majd a végrehajtást a munkaprogramokban való megállapodás és a

¹⁸ Johannes Hahn, az Európai Bizottság regionális Politikai Biztosa 2011 februárjában Budapesten jelölte ki az EUSDR prioritásainak koordinátorait. Magyarország és Horvátország feladatait lásd e tanulmány II.3. pontjában. A teljes listát lásd:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/124&format=HTML&aged=1&language=HU&guiLanguage=en> (2011.12.11.)

finanszírozási források meghatározása révén. Szoros együttműködésben dolgoznak majd a Bizottsággal és az összes résztvevővel: a tagállamokkal, más országokkal, regionális és helyi hatóságokkal, kormányközi és nem kormányzati szervezetekkel, stb.

A Bizottság dokumentuma hangsúlyozza, hogy az EUSDR minden érdekelt szereplő bevonására épül; a Bizottság felelős az összehangolásért, amelyet az összes tagállam képviselével működő Magas Szintű Munkacsoport segít, és amelybe az EU-n kívüli országok képviselőit is meghívják. A Bizottság Éves Fórumokat szervez, a munka és a tevékenységek megtárgyalása és szükséges felülvizsgálata végett; a rendszeresen jelentéseket készít az előrehaladásról a Prioritási Terület Koordinátorokkal együtt.

Kezdetől fogva világos volt, mint a makro-regionális stratégiák jellemzője, hogy az EUSDR nem nyújt új uniós támogatást. Támaszkodhat egyéb nemzetközi, nemzeti, regionális vagy magánszférából származó támogatásra, habár a hangsúly a meglévő források jobb és hatékonyabb kihasználásán van. E források elérhetők az EU strukturális alapjaiból, az IPA forrásokból, a Nyugat-balkáni Befektetési Keretből, és más nemzetközi pénzügyi mechanizmusból. Hasonlóképpen, az EUSDR számára nem szükséges semmilyen változtatás az EU jogalkotásában, hiszen az EU nem csupán a makro-regió számára, hanem a 27 tagállama számára bocsát ki jogszabályokat, és nem alkot jogot az EU-n kívüli országok számára. Az utolsó „nem” arra vonatkozik, hogy az EUSDR nem hoz létre új struktúrákat: a végrehajtást már létező testületek végzik, amelyek kiegészítő jelleggel működnek majd.¹⁹

Az egész régió integrációjának megerősítése érdekében az EUSDR elő kívánja mozdítani az EU politikák és jogszabályok végrehajtását. Hozzájárul majd az Európa 2020 végrehajtásához, amely az EU intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési stratégiája.²⁰ Az EUSDR prioritásai összhangban vannak az EU új növekedési stratégiájának legfőbb előirányzataival a foglalkoztatás előmozdítása, az innováció és a kutatás-fejlesztés, az éghajlatváltozás, az energia, az oktatás és a társadalmi befogadás célkitűzéseivel kapcsolatban. Az EUSDR elő

¹⁹ EUSDR COM(2010)715 14-15. o.

²⁰ Bizottság, Közlemény, EURÓPA 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, COM(2010)2020 végleges, Brüsszel, 2010.3.3.

kívánja mozdítani az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájának²¹ megvalósítását is, a környezetvédelem, a természet megőrzése, a biológiai sokféleség, a klímaváltozás, az energia és más prioritási célok terén. Hozzájárul továbbá, más politikai célok megvalósításához is, például a belső piac, a közlekedés, az energia, a környezetvédelem, a külkapcsolatok – különösen a Duna vízgyűjtő területén fekvő országokkal történő együttműködés fejlesztése – terén. Bár az EUSDR elsősorban belső jellegű – az EU döntéshozatalának integritása szempontjából – harmadik országok részvétele kulcsfontosságú a célok eléréséhez. Az EUSDR és más EU politikák közötti szükségszerű kapcsolatokat hangsúlyozta a Tanács is: felkérte a Bizottságot, hogy a stratégia céljait vegye figyelembe a releváns politikai kezdeményezésekben és programokban.²²

II. A környezet védelme a Duna Régióban

1. Környezetvédelmi kérdések az EUSDR előtti szakaszban

A Duna és a Fekete-tengeri régió stratégiai és környezetvédelmi jelentőségét a Bizottság már tíz évvel ezelőtt hangsúlyozta. A 2001-es Közleményében a Bizottság áttekintést adott e terület környezetvédelmi helyzetéről, és az itt megvalósított környezetvédelmi együttműködésről. Felsorolta azokat a környezeti problémákat, amelyek a Duna folyó ökoszisztémáját befolyásolták: a mezőgazdaságból, az iparból és a háztartásokból származó magas nitrogén és foszforterhelés; a mezőgazdaság és az ipar extenzív vízfelhasználása, az integrált tervezés és vízgazdálkodás hiánya; a felszíni és felszín alatti vizek túlzott használata; veszélyes anyagokkal történő szennyezés; balesetekből származó szennyezés; a vizes területek és a biológiai sokféleség csökkenése. A Bizottság sürgette az összes érintett ország és a régióban működő nemzetközi szervezetek regionális együttműködését a vízi ökoszisztémák állapota további romlásának megelőzése és állapotuk javítása, a fenntartható vízhasználat előmozdítása, a vízi környezet védelme és javítása, a szennyezés progresszív csökkentése, valamint az

²¹ Bizottság, Közlemény, A fenntartható fejlődés általános érvényesítése az uniós szakpolitikákban: Az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiájának 2009. évi felülvizsgálata, COM(2009)400, Brüsszel, 2009.7.24.

²² Általános Ügyek Tanácsa, Következtetések, 3083. ülés, Brüsszel, 2011. április 13, 14. pont.

árvizek és a szárazság hatásainak csökkentése céljából.²³ Az EUSDR előkészítése során a Bizottság három speciális kérdést sorolt fel a konzultáció számára: 1) közlekedési és kommunikációs kapcsolatok; 2) környezetvédelem; 3) gazdasági-társadalmi, humán és intézményi fejlesztés. A környezetvédelmi kérdések a vízkészletek megőrzésére; a levegő és a talaj minőségének fejlesztésére (ideértve a hulladék kérdését is); a biológiai sokféleség és a táj megőrzésére; a természeti veszélyek (árvizek, aszályok) megelőzésére; valamint a klímaváltozás hatásainak enyhítésére és az alkalmazkodásra vonatkoztak.²⁴

2. Az EU Duna Régió Stratégiájának környezeti prioritásai

Az EU Duna Régió Stratégiájának második, „B” pillére környezetvédelmi kérdésekre vonatkozik. E pillér azonban nem vizsgálható a többi pillértől és prioritástól elkülönítetten, főként az első, „A” pillértől, amely magában foglalja a közlekedéssel (belvízi hajózás), az energiahatékonysággal, a megújuló energiák használatának ösztönzésével, a szárazföldi közlekedés és a turizmus környezeti hatásaival kapcsolatos kérdéseket.²⁵ A környezetvédelmi pillér jelentőségét hangsúlyozta a Bizottság, amikor felhívott a fejlődés és a környezetvédelem közötti egyensúly megteremtésére „a fenntartható fejlődés eszméjét, illetve a vonatkozó közösségi vívmányokat (*acquis communautaire*) szem előtt tartva”, valamint a kockázatok és a katasztrófák – árvizek, aszályok, ipari balesetek – csökkentésében való együttműködésre.²⁶ A Bizottság által felsorolt kihívások és lehetőségek közül sok vonatkozik környezeti problémákra. Mivel a Duna régió jelentős nemzetközi vízgyűjtő terület és ökológiai folyosó, és mivel a levegő- és vízszennyezések terjedését az országhatárok nem tudják megállítani, közös megoldásokat kell találni, amely regionális

²³ Bizottság, Közlemény a környezetvédelmi együttműködésről a Duna – Fekete-tenger régióban, COM(2001)615, Brüsszel, 2011.10.30., 1-24. o.

²⁴ Bizottság, DG REGIO, EU Stratégia a Duna régió számára, Előkészítő dokumentum nyilvános konzultáció számára 4. o.

²⁵ A Duna stratégia közlekedésfejlesztési, környezet és természetvédelmi jelentőségére, valamint fenntarthatóságának biztosítására mutat rá Pánovics Attila. Pánovics Attila: Az EU Duna-régió stratégiájának környezetvédelmi aspektusai. Európai Tükör 2011. 1. sz. 75-78. o.

²⁶ EUSDR COM(2010)715 3. o. Megjegyzendő, hogy az EUSDR-hez készült Cselekvési Terv hangsúlyozza, hogy „[a] fellépéseket úgy kell érteni, hogy azok nem sértik a meglévő uniós kompetenciákat és az uniós vívmányokban meghatározott követelményeket”. Bizottság, Cselekvési terv 3-4. o.

megközelítést tesz szükségessé a természetvédelem, a területfejlesztés és a vízgazdálkodás terén. Ez igaz a jelentős árvizekkel, az aszályokkal és az ipari balesetekkel szembeni küzdelemre is. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a Régió környezeti erőforrásai – amelyek az emberi tevékenység növekvő nyomásának vannak kitéve – határokon átnyúló, megosztott források, túllépnek a nemzeti érdekeken, így magas fokú együttműködésre, és információcserére van szükség.

Az EUSDR környezetvédelmi pillérének három fő prioritása a következő:

A vizek minőségének helyreállítása és megőrzése. A Duna régióban számos mellékfolyó, tó és felszín alatti víztest található, ahol jó vízminőséget, fenntartható vízgazdálkodást és a szerves anyagokból, tápanyagokból és veszélyes anyagokból származó szennyezés csökkentését kell biztosítani. E feladatokat az EU Víz Keretirányelve és a Duna menti államok által 2009-ben elfogadott Duna Vízgyűjtő Gazdálkodási Terv²⁷ végrehajtásán keresztül kell megvalósítani.

A környezeti kockázatok kezelése. Az utóbbi néhány évben egyre gyakrabban következnek be olyan katasztrófa helyzetek, mint például az áradások, az aszályok vagy ipari balesetek, amelyeknek jelentős határokon átnyúló negatív hatásuk van. E katasztrófa helyzeteket megelőző és az azokat kezelő intézkedéseket közösen, regionális együttműködés keretében kell megvalósítani, mivel az elszigetelt cselekvések nem vezetnek a kívánt eredményre, „csak áthelyezik a problémát, és így a szomszédos régiókat hozzák nehéz helyzetbe”. E területen nagy jelentősége van a vonatkozó EU jogszabályok, mint például az árvizekről, a bányászatról, a hulladékokról vagy a környezeti kárfelelősségről szóló irányelvek végrehajtásának.

A biodiverzitás, a táj, valamint a levegő- és talajminőség megőrzése. Az EU Duna régiója nem kivétel a természetes élőhelyek elvesztése és a biológiai sokféleség csökkenése alól. Az EUSDR felsorol néhány okot, például intenzív földhasználat, városfejlesztés, az ökoszisztémák feldarabolódása. Az EU célul tűzte a biológiai sokféleség és az ökoszisztémák csökkenésének 2020-ig történő megállítását, ezt az előirányzatot tartalmazza az EUSDR is, csakúgy mint az EU Natura 2000 projekt céljait. Konkrét és összehangolt cselekvésre van szükség a talajerózió megfékezésére és a hulladéklerakók megfelelő kezelésére, amelyek vízszennyezést okoznak. Az EUSDR konkrét célokat jelöl meg,

²⁷ Lásd bővebben Horváth – Malagurski, i.m. 201-219. o.

például a Duna Vízugyújtó Gazdálkodási Tervben rögzített környezeti célok elérését; a Duna tápanyagterhelésének csökkentését, amely segíti a Fekete-tengeri ökoszisztémák helyreállítását; a teljes Dunára vonatkozó árvízkezelési tervek végrehajtását; a Natura 2000 területekre vonatkozó gazdálkodási tervek készítését; talajerózióval érintett területek csökkentését; meghatározott halfajok védelmét, stb.²⁸

Az EUSDR-hez készített Cselekvési Terv minden prioritási területhez számos konkrét tevékenységet, és azokhoz kapcsolódó projekt példákat sorol fel. A vízminőségre vonatkozóan, például az egyik tevékenység a Duna vízugyújtó-gazdálkodási terv teljes körű végrehajtása, egy másik pedig az együttműködés jelentős megszilárdítása a részvízugyújtók szintjén, ezekkel kapcsolatos projektpéldák a következők: a Duna mellékfolyóira vonatkozó vízugyújtó-gazdálkodási tervek és a Duna-delta gazdálkodási terv befejezése és elfogadása. E prioritási terület további fontos tevékenységei az alternatív hulladékgyűjtés és -kezelés előmozdítása a folyókba történő szennyezőanyag kibocsátás csökkentése érdekében; a mezőgazdaságért és környezetvédelemért felelős hatóságok közötti együttműködés fejlesztése a mezőgazdasági szennyezés megelőzése érdekében; megfelelő jogszabályok kibocsátása a tisztítószerek foszfáttartalmának korlátozására; legújabb és az elérhető legjobb technológia alkalmazása a veszélyes anyagok és szennyezett iszap kezelésében; a vízkivétel korlátozására irányuló intézkedések tétele, stb.

A környezeti kockázatok kezelésével kapcsolatban a Cselekvési Terv utal, többek között, a klímaváltozásra, az árvizekre, az aszályokra, az erdőtüzekre, az erózióra, a vízkészletek szűkösségére és az ipari kockázatokra. Az éghajlatváltozás megfelelő kezelése érdekében felhív egy Dunai Alkalmazkodási Stratégia elkészítésére a közeljövőben. E területen felsorolt tevékenységek a következők: egységes, átfogó árvízkezelési terv kidolgozása vízugyújtó terület szintjén; az európai árvízriasztási rendszer (EFAS) egész Dunára történő kiterjesztése; a baleseti kockázati helyek meglévő adatbázisának (ARS-jegyzék), folyamatos frissítése; transznacionális együttműködés támogatása a Duna Régió Éghajlat-változási Alkalmazkodási Stratégiájának kidolgozására, stb.

A harmadik prioritási területen – a biodiverzitás, a táj, valamint a levegő- és talajminőség megőrzése – a Cselekvési Terv a Duna régió

²⁸ EUSDR COM(2010)715 9-10. o.

országi környezetének fejlesztése szempontjából kulcsfontosságúnak tartja az EU környezetvédelmi jogszabályainak való megfelelést. Hangsúlyozza, hogy a Duna régió természeti öröksége európai jelentőségű, hiszen itt található Európa megmaradt érintetlen természeti tájainak és gazdag kulturális tájainak nagy része, amely egyre növekvő nyomás alatt áll a gyors ipari, közlekedési és mezőgazdasági fejlesztés miatt. Számos projekt szerepel már az ICPDR által kidolgozott Duna Vízyűjtő Gazdálkodási Terv Közös Intézkedési Programjában. A Cselekvési Terv a már meglévők kiegészítésére javasol további tevékenységeket. Erre példák: a 2050-re vonatkozó EU koncepcióhoz és a 2020-ig teljesítendő uniós biodiverzitási célkitűzéshez való hozzájárulás; a Natura 2000 területek és egyéb védett területek hatékony kezelése; környezetbarát infrastruktúra kialakítása a különböző biológiai-földrajzi régiók és élőhelyek összekapcsolása érdekében; a peszticidek környezetbe jutásának csökkentése a Duna régióban; a funkcionális földrajzi területekre (vízyűjtők, hegyláncok stb.) vonatkozó transznacionális területfejlesztési és -rendezési politikák előkészítése és végrehajtása; a szilárd hulladék megfelelő kezelésének biztosítása; a földfelszín borítására vonatkozó szabványos és kompatibilis transznacionális információ létrehozása; a talajvédelem fontosságára való figyelemfelhívás; a légszennyezés csökkentése; a természeti kincsek, ökoszisztémák és az általuk nyújtott szolgáltatások értékéről szóló oktatás; ideértve a helyi hatóságok kapacitásépítését a környezetvédelemhez kapcsolódó feladatok terén. Az e témában javasolt projektek: a védett területek dunai hálózatának (DANUBEPARKS) kiépítése; a Mura-Dráva-Duna Bioszféra-rezervátum teljes megvalósítása; a Duna vízgyűjtő területén található őserdők azonosítása és védelme; a genetikai állományra és génbankra vonatkozó Duna menti együttműködés előmozdítása és megőrzése; az Alpok-Kárpátok (vadvilág) folyosó kialakítása; transznacionális területfejlesztési terv készítése; a talajvédelmi stratégia végrehajtása; különböző adatbázisok alkalmazása a Duna régió ökoszisztémáit érintő levegőszennyező anyagok kritikus terhelésének (savasodást, eutrofizációt és ózonképződést okozó hatásaik) meghatározására.²⁹

²⁹ Az EUSDR-hez készített Cselekvési Terv 33-52. o.

3. Magyarország és Horvátország nemzeti prioritásai és célkitűzései

a) Magyarország EUSDR prioritásai

A Duna Régió Stratégia előkészítésének túlnyomó része 2011 első felében zajlott, amikor Magyarország töltötte be az EU Elnökségét. A stratégia elfogadása Magyarország fő céljai között szerepelt, ezért kulcsszerepet vállalt annak koordinálásában. Az EUSDR-nek tulajdonított magas prioritás mögötti eszmét a magyar elnökség ekképpen fejezte ki: „[a] Duna Magyarország ütőere, amely a szívéen folyik keresztül. Lüktetése nélkül az élet elképzelhetetlen lenne ezen a területen. Hozza és adja azt, ami táplál és elviszi azt, ami káros. Ám képes ártani is, és teszi is, néha elmosza alapvető szükségleteinket. Szeretjük is és féljük is ezt a hideg és szeszélyes, titokzatos erőt, amely okosan felhasználható, de nem lehet okatlanul kihasználni anélkül, hogy komoly következményekkel ne járna, amelyet védenünk kell, és időnként védekeznünk kell ellene, és amely együtt volt az emberekkel e földön évezredek óta.”³⁰ Valóban, Magyarország az egyetlen Duna menti ország, amelynek egész területe a Duna vízgyűjtőjéhez tartozik. Az EUSDR előkészítéséhez benyújtott három dokumentum a következő horizontális szempontokat emelte ki: a Duna régió területi kohéziójának erősítése; a klímaváltozás társadalmi, gazdasági és környezeti következményeinek enyhítése; az egységes EU piac előmozdítása; a fejlesztés és az innováció támogatása. Magyarország stratégiai prioritásai: a Duna régió biztonságának növelése, fenntartható gazdasági fejlődés, az identitás és az együttműködés megerősítése a Duna régióban.³¹

Magyarország számára elsődleges prioritás a koordinált vízgazdálkodás: a „felelős vízkormányzás” koncepciója, amelynek során több, egymással ellentmondó érdeket kell összehangolni a stratégiai vízkészletek megőrzése érdekében, így a vízigények biztosítását (ivóvíz, ipari, közlekedési, térségi, stb. vízigények, ideértve az ökológiai vízigény biztosítását is), valamint a vizek megfelelő minőségének fenntartását. A

³⁰ http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/DUNA_EN_web.pdf. Ezt az eszmét jól fejezik ki a híres magyar költő, József Attila szavai, mely szerint a Duna „múlt, jelen és jövő”, amelynek „egymást ölelik lágy hullámai” (A Dunánál).

³¹ Lásd az EUSDR-hez benyújtott magyar stratégiai dokumentumokat és a prioritásokat összefoglaló táblázatot
http://www.mfa.gov.hu/kum/en/bal/foreign_policy/duna_strategia/magyar_jovokep_es_celrendszer.htm.

Duna Stratégia jó példa lehet az integrált vízgazdálkodás számára, az EU Víz Keretirányelv környezetvédelmi céljainak megvalósítása mellett, ideértve az árvizekkel, az aszályokkal, és a klímakockázatok kezelésével, a vidékfejlesztéssel, a mezőgazdasággal, a turizmussal kapcsolatos közös politikák végrehajtását a Duna mentén. E koncepció magában foglalja a vízkészletek rendelkezésre állását biztosító infrastruktúra, a vízkárelhárítást biztosító és a tárolást szolgáló vízi létesítmények, a víz szétosztását biztosító rendszerek létrehozását is. Mivel Magyarországon van a Kárpát-medence egyik legnagyobb felszín alatti édesvízkészlete, ennek megőrzése az ország számára kiemelt jelentőségű, így a szomszédos országokkal folytatott kétoldalú vízgazdálkodási együttműködés kulcsfontosságú, amelyet a EUSDR-nek támogatnia kell.

A fenntartható közlekedés fejlesztése és a Duna hajózhatóságának biztosítása mellett Magyarország számára másik fontos prioritás az energiaellátás biztonságának növelése és az energia megtakarításának javítása, az energiarendszerek integrálása és fejlesztése, valamint a klímaváltozás negatív hatásainak csökkentése. Magyarország támogatja a regionális hálózatok integrálását, az új Európai Transzmissziós Rendszert (NETS – egyesített gázhálózat), a Nabucco gázvezetékét és az adriai folyékony természetes gáz (LNG) kapacitás fejlesztését. Magyarország szeretne hozzáférfeni a majdani horvátországi LNG-terminál kapacitásaihoz; támogatja a Barátság kőolajvezeték korszerűsítését és az észak-déli gáz összeköttetés kiépítését, továbbá, a Magyarország és Horvátország közötti elektromos hálózat összeköttetés működését.

Magyarország fontosnak tartja a megújuló energiaforrások használatának, különösen a bio-energia termelés (biomassza, biogáz, bio-üzemanyagok), kapacitásának növelését, és a geotermikus energia lehető leg szélesebb körű használatát, továbbá, az épületek energiahatékonyságának növelését, és a közlekedés energia felhasználásának csökkentését.³² A Prioritási Területek Koordinátorainak kijelölése alapján a 11 prioritási terület közül Magyarország háromért lesz felelős: a fenntartható energia használatának ösztönzése (a Cseh Köztársasággal együtt); a vizek minőségének helyreállítása és megőrzése (Szlovákiával együtt); a

³² Lásd Magyarország EUSDR-hez benyújtott harmadik stratégiai dokumentumát 4-8. o.

környezeti kockázatok kezelése (Romániával együtt).³³ 2011. július 20-án bejelentették a Magyarország és az Európai Beruházási Bank közötti megállapodást, amely szerint Budapesten létrehoznak egy Duna Kontakt Pontot, amelynek az EUSDR végrehajtásában koordinatív szerepe lesz, különösen a pénzügyi források felhasználása terén.

b) Horvátország EUSDR prioritásai

Az EUSDR előkészítő szakaszában a horvát stratégiai dokumentumban „non-paper” Horvátország üdvözölte, és teljes mértékben támogatta az európai integrált transznacionális megközelítést, a Duna Régió Stratégiát. Horvátország kifejezte a stratégiával kapcsolatos alapvető hozzáállását: az egyenlő partnerséget, amelyet a stratégia sikeres végrehajtása előfeltételének tekint. Ez „a Duna vízgyűjtő területén fekvő minden ország kiegyensúlyozott fejlődését jelenti, amely azok teljes elkötelezettségét megkövetelő vállalkozás”.³⁴ Horvátország bevonását kiváló lehetőségnek és hozzáadott értéknek tartja az európai integrációs folyamatban való részvétele, az EU-hoz való csatlakozása szempontjából.³⁵

Földrajzi elhelyezkedésének köszönhetően Horvátország új dimenziót adott a Duna Stratégiának: a Duna és az adriai (mediterrán) területek közötti „hídként” funkcionálhat, amely jelentős a kereskedelemmel, a közlekedéssel és a turizmussal kapcsolatos tevékenységek fejlesztése szempontjából. Horvátország két legjelentősebb folyója a Dráva és a Száva a Duna mellékfolyói, amelyeket gazdag természeti kincseikkel együtt védeni kell.

A horvát Duna térség főbb prioritásai: az intermodális közlekedés fejlesztése, valamint a Duna régió hatékony összeköttetése az adriai tengerparttal; a gazdasági versenyképesség növelése – a vállalkozások, a turizmus fejlesztése és a mezőgazdaság korszerűsítése; a környezetvédelem, a kockázatok megelőzése és a megújuló

³³<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/124&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en> (2011.12.11.)

³⁴ Non Paper – Croatia’s Priorities and Cooperation in the Danube Region, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/danube/doc/countries/hr_no_n_paper_en.doc (2011.12.12.)

³⁵ 2011. december 9-én Brüsszelben az EU és a horvát vezetők aláírták Horvátország EU Csatlakozási Szerződését. A szükséges ratifikációktól függően Horvátország 2013. július 1-jén lesz az EU 28. tagállama. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/883> (2012.01.15.)

energiaforrások fejlesztése; az emberi erőforrás-fejlesztés. A javasolt projektek közül számos vonatkozik a környezetvédelmi prioritásra, úgymint: a Dráva-Száva vízi útvonal újraélesztése, árvízvédelem, az ökológiai hálózatok és a természetvédelmi intézkedések és feltételek javítása, megfelelő mezőgazdasági szerkezet kialakítása, az energiaellátás fejlesztése.³⁶ A horvát Duna szakasz mentén jól megőrzött vizes területek találhatók, gazdag biológiai sokféleséggel és természeti értékekkel, amelyek ugyanakkor jelentős hidrológiai erőforrások is. A pihenési és az egészségturizmussal kapcsolatos tevékenységeket tovább kell fejleszteni ezen a területen.

Egy másik prioritás a hulladékgazdálkodás, amely területen Horvátország már megfelel a vonatkozó EU szabályozásnak.

Az integrált vízgazdálkodás terén a fő cél a megfelelő mennyiségű és minőségű ivóvíz, és a gazdasági célú felhasználásra szükséges mennyiségű víz biztosítása.

A biológiai sokféleség kérdésében Horvátország prioritása, hogy megvédje, elsősorban számos Natura 2000 területén, az élőhelyeket és a fajokat a gazdasági tevékenységek negatív hatásaitól, mint például a hajózás, a közlekedés, a turizmus, stb. Magyarország és Horvátország közötti együttműködés kiemelkedő jelentőségű a Mura-Dráva Nemzeti Park, mint természetvédelmi rezervátum megvalósításában.

A klímaváltozás területén Horvátország fő célja, hogy javuljon az együttműködés, és közös tevékenységek folyjanak a Duna régióban, a klímaváltozás hatásainak csökkentése és a káros következmények (árvizek és aszályok) megelőzése végett, és az alkalmazkodást szolgáló intézkedések végrehajtása érdekében. Hasonlóképpen fontos e területen a közös talajvédelmi stratégia kidolgozása és végrehajtása.

Horvátország erőfeszítései a biztonságos és fenntartható energiaellátás megteremtésében szintén szorosan kapcsolódnak a környezeti prioritásokhoz. A megújuló energiaforrások használata az ország egyik prioritása, e téren kedvező feltételekkel rendelkezik. Horvátország speciális projektek keretében kívánja fejleszteni a regionális együttműködést, az energia, a turizmus, a környezetvédelem és más ágazatok összekapcsolása céljából. A fenntartható mezőgazdaság, erdészet, halászat, csakúgy, mint a fenntartható iparfejlesztés, és turizmus szükségessé teszi a környezetvédelmi követelmények integrálását. Horvátország kiemelkedő turisztikai potenciállal

³⁶ Non Paper – Croatia's Priorities and Cooperation in the Danube Region 3-4. o.

rendelkezik, amelyet közös stratégiákon és a Duna régió országaival történő együttműködésen keresztül kell kihasználni.³⁷

Horvátországot a Duna Stratégia két prioritási területén jelölték ki koordinátornak: a biodiverzitás, a táj, valamint a levegő- és talajminőség megőrzése (Németországgal – Bajorországgal együtt), és a vállalkozások versenyképességének támogatása (Németországgal – Baden-Württemberggel együtt).³⁸

2011. május 26-án Niederalteichben (Bajorország) az EUSDR „A környezet védelme a Duna régióban” pillérének koordinálásáért felelős országok képviselői Közös Nyilatkozatot írtak alá, hogy megkezdjék a stratégia környezetvédelmi pillérének végrehajtását.³⁹

III. Jólét teremtése a Duna régióban

Az EUSDR harmadik, „C” Pillére, a jólét (prosperitás) megteremtése a Duna régióban különböző aspektusokat foglal magában. Három kiemelt kérdésre irányul: 1) a tudásalapú társadalom kialakítása kutatás, oktatás és információs technológiák segítségével; 2) a vállalkozások versenyképességének támogatása; valamint 3) az emberekbe és készségekbe történő befektetés (az oktatás és képzés, a munkaerőpiac és a marginalizálódott közösségek ösztönzése révén).⁴⁰

Az EUSDR és a Cselekvési Terv nem rendelnek speciális pénzügyi alapokat a Stratégia végrehajtásához. Az EU programok azonban hozzájárulnak ehhez a pillérhez.⁴¹ Az Európai Gazdasági és Szociális

³⁷ Non Paper – Croatia's Priorities and Cooperation in the Danube Region 7-11. o.

³⁸ http://www.interact-eu.net/pacs/priority_area_coordinators/470/8953

³⁹ Lásd a releváns bajor, horvát, román, szlovák, és magyar minisztériumok képviselőinek 2011. május 26-án, Niederalteichben aláírt közös nyilatkozatát a következő prioritási területeken: a vizek minőségének helyreállítása és megőrzése, a környezeti kockázatok kezelése, a biodiverzitás, a táj, valamint a levegő- és talajminőség megőrzése. A Közös Nyilatkozat aláírásával megtették az első lépést a stratégia céljainak megvalósítása felé. A Közös Nyilatkozat jelentős alapot képvisel a Duna régió környezetvédelmi együttműködése számára. <http://zastita-prirode.hr/eng/Projects-International-Cooperation/International-Cooperation-and-European-Union/Activities/EU-Strategy-for-the-Danube-Region-Priority-Area-6-to-preserve-biodiversity-landscapes-and-the-quality-of-air-and-soils/Joint-Declaration-by-the-country-representatives-responsible-for-the-coordination-of-the-Pillar-Protecting-the-Environment-in-the-Danube-Region-of-the-EU-Strategy-for-the-Danube-Region>

⁴⁰ Az EUSDR-hez készített Cselekvési Terv 54. o.

⁴¹ Ez különösen a következőkre vonatkozik: a 7. kutatási keretprogram, az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA), nemzeti, határokon átnyúló

Bizottság munkadokumentumában különösen a Strukturális Alapok, a térségbeli országok saját forrásai, a magánforrások és a nemzetközi pénzüzetek bevonását veszi számításba.⁴² Az Európa 2020, az EU intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája támogatja ezt a megközelítést.⁴³

1. A tudásalapú társadalom kialakítása kutatás, oktatás és információs technológiák segítségével

A jólét megteremtése a régióban elnevezésű harmadik, „C” pillérhez tartozó 7. prioritási terület elsősorban a tudásalapú társadalom fejlesztésére támaszkodik, amelyben a kutatásnak, az oktatásnak és az információs technológiáknak meghatározó szerepük van. Az európai innováció előrehaladásáról szóló jelentés a régió néhány országát a „vezető innovátorok” másokat pedig, a „követő innovátorok” közé sorolja.⁴⁴ A kutatói mobilitás (diákok, diplomások és felsőoktatási személyzet) témájában végzett vizsgálatok szerint a délkelet-európai országok hátrányban vannak más uniós országokkal szemben, különösen a nemzetközi kutatási mobilitás és a kétoldalú K+F együttműködések vonzása szempontjából.

Az információs és kommunikációs technológia alkalmazása különösen elősegítheti a növekedést a Duna régióban.⁴⁵ A kutatás-fejlesztési

együttműködési programok és több kedvezményezett országhoz kapcsolódó program, az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz (ENPI) több programja (például a regionális programok vagy a határokon átnyúló együttműködési programok), az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), az Európai Halászati Alap (EHA), valamint a versenyképességi és innovációs keretprogram. Újabb további erőfeszítések történtek annak érdekében, hogy a Nyugat-Balkán országai részére jobban koordinálják és összefogják a támogatási és hitelnyújtási eszközöket a nyugat-balkáni beruházási kereten (WBIF) belül.

⁴² Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió szekció, Munkadokumentum „Az Európai Unió Duna-régió stratégiája”, ECO/277 – R/CESE 587/2010. 6. o.

⁴³ Közlemény EURÓPA 2020 24-25. o.

⁴⁴ Az EUSDR-hez készített Cselekvési Terv 57. o.

⁴⁵ A magán- és a közzféra gyors fejlődésnek indulna, és hatékonyabb szolgáltatásokat nyújtana például az e-kormányzat, az e-üzlet, az e-oktatás és az egészségügy révén, vagy a közlekedési infrastruktúra intelligens, komodális használatával, amelyet olyan technológiákkal támogatnának, mint például a folyami információs szolgáltatások vagy az e-fuvarozás. Az EUSDR-hez készített Cselekvési Terv 57. o.

kiválóság ösztönzése érdekében fokozni kell a tudásszolgáltatók, a cégek és a közsféra közötti együttműködést, valamint ösztönzőket kell kidolgozni a szorosabb együttműködés elősegítésére. A 7. prioritási terület koordinátorainak első értekezletén bemutatták a kiválósági központokat; a PhD hallgatók cseréjét és a meglévő kutatási infrastruktúra hatékony hasznosítását pedig fel kellene használni egy ilyen célokat szolgáló hálózat kialakítására.⁴⁶ A nemzeti és a regionális források jobb összehangolása szükséges a kutatás-fejlesztés ösztönzéséhez, valamint az Európai Kutatási Térség adta lehetőségek lehető legjobb kihasználásához a régióban. Ez összhangban áll a Bizottságnak az erőforrások koncentrációjára irányuló törekvésével. A célok egyértelmű meghatározása nagyobb hatással és jobb eredményekkel jár. Hatékonyabb pénzfelhasználással ugyanannyi erőforrással több eredmény érhető el.⁴⁷ A határokon átnyúló és nemzetközi hálózatok előnyösek lehetnek ilyen célok elérésére. Ennek érdekében e hálózatok kölcsönvehetők különböző, már végrehajtott projektektől és programoktól.⁴⁸

A cselekvési terv számos programot javasol az európai digitális menetrend több pillérével kapcsolatban, különösen „Nagy sebességű és szupergyors internet-hozzáférés” elnevezésű 4. pillérrel, a „Kutatás és innováció” elnevezésű 5. pillérrel, „A digitális jártasság, a digitális készségek és a digitális inklúzió javítása” elnevezésű 6. pillérrel, valamint „Az IKT előnyei az uniós társadalom számára” elnevezésű 7. pillérrel.⁴⁹ Ezek az akciók számos intézkedést határoznak meg e prioritási terület céljainak elérésére, és példákat adnak kialakítandó

⁴⁶ A Novi Sad-i Egyetemen 2011. június 22-én tartott találkozóról bővebb információért lásd <http://www.dunavskastrategija.rs/en/?s=137> (2011.12.28.)

⁴⁷ Európai Bizottság, Regionális Politikai Főigazgatóság, Információs és Cselekvési Terv 2012. http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/document/complan_2012.pdf (2012.01.16.)

⁴⁸ Az UNESCO számos globális hálózatot támogat, ideértve az oktatás, a kutatás és fejlesztés területét. Az UNESCO-UNEVOC hálózatra lásd http://www.unevoc.unesco.org/wiki.0.html?&no_cache=1&tx_drwiki vagy az UNITWIN hálózatot <http://www.unesco.org/en/unitwin/university-twinning-and-networking> (2012.01.14.). Továbbá, Európában számos aktív hálózat működik az oktatás és kutatás terén, köztük olyanok, amelyek összekapcsolják az EU tagállamokat nem tagállamokkal, egyetemeket, más oktatási és kutatóintézeteket. A SEE-ECN hálózatra lásd http://www.see-educoop.net/portal/id_nodes.htm vagy a WBC-INCO.NET-re www.wbc-inco.net.

⁴⁹ Az EUSDR-hez készített Cselekvési Terv 58. o.

projektekre. Például, „A nemzeti, regionális és uniós források kedvezőbb koordinációja a Duna régió sajátos kutatási területein, a kutatás-fejlesztési kiválóság ösztönzése érdekében” c. akció példaként jelöli meg a „Dunai kutatási terület kialakítása a források koordinációja révén” projektet; „Az információs és kommunikációs technológiák Duna régióbeli szolgáltatásának és igénybevételének javítására irányuló stratégiák kidolgozása és végrehajtása.” c. akció pedig „Az információs társadalom előmozdítása az elmaradott vagy vidéki területeken, a meglévő projektekre építve”; „Az információs társadalom előmozdítása a KKV-kban, a meglévő projektekre építve”; vagy „A lakosság, különösen az előnyt élvező célcsoportok, például az alacsony jövedelműek, idősek és fogyatékossgal élők IKT-re vonatkozó képzése” c. projektet sorolja fel példaként.⁵⁰

2. A vállalkozások versenyképességének támogatása és regionális együttműködésük (klaszterek) fejlesztése

A jólét megteremtése a régióban elnevezésű harmadik, „C” pillérhez tartozó 8. prioritási terület a vállalkozások versenyképességének támogatására vonatkozik, különösen a KKV-k integrációját kívánja előmozdítani a köztük megvalósuló regionális együttműködés fejlesztése révén. Erre azért van szükség, mert a KKV-k integrációja előfeltétele annak, hogy képesek legyenek az akadémiai szféra és a nagy vállalkozások által kifejlesztett új technológiák és szervezési modellek befogadására.

A Duna régió növekedési potenciáljának teljes kihasználása és az ágazatok versenyképességének támogatása végett szükség van a keretfeltételek javítására és koherenciájának növelésére. Támogatni kell a klaszterek és kiválósági központok létrehozását, és elő kell segíteni a klaszterek határokon átnyúló és ágazatok közötti együttműködését. Kapcsolatokat kell kialakítani az oktatással és a kutatási politikával. Hasznosítani kell a régióban és az európai kezdeményezéseken keresztül folytatott, a klaszterek feltérképezésére irányuló kutatásokat, és ezekre más kutatásokat kell építeni.⁵¹ A vállalkozási feltételek javítása érdekében – különösen a KKV-k esetében – a vállalkozástámogatási ügynökségek és iparszövetségek intézményi kapacitását az egész Duna régióban meg kell erősíteni.⁵² A Duna régió vállalkozásai között

⁵⁰ Az EUSDR-hez készített Cselekvési Terv 58-63. o.

⁵¹ Az EUSDR-hez készített Cselekvési Terv 64. o.

⁵² Az EUSDR-hez készített Cselekvési Terv 64. o.

meglévő kereskedelmi kapcsolatok jó lehetőségeket kínálnak a jövőbeli növekedésre és gazdasági integrációra, ha a határokon átnyúló üzleti tevékenység előtt álló akadályokat sikerül lebontani, a meglévő szabályokat pedig egyszerűsíteni.

A 8. prioritási terület szintén nagyszámú tevékenységet fog át, jelzett projektekkel. „A KKV-k, a felsőoktatás és a közszféra közötti együttműködés és ismeretszere támogatása a Duna régió kompetenciaterületein” c. program javasolt projektjei: „A Duna régióra vonatkozó program kidolgozása klaszterek és KKV-k számára”; „A régió előadó-művészetekben, örökségben és kultúrában rejlő erőforrásainak kedvezőbb kihasználása a kreatív, kulturális, szórakoztató és idegenforgalmi szektor erősségeinek fejlesztése révén”; vagy „Az innovatív környezetvédelmi technológiák Duna régióbeli hálózatának létrehozása”. További akciók „A vállalkozások nagy hatékonyságú képzési és képesítési rendszerekkel történő támogatása”, a hozzá tartozó a „Közös szakoktatási és szakképzési programok kidolgozása vállalkozásokkal együtt” projekttel, valamint a „A személyek és vállalkozások előtt álló, határokon átnyúló korlátok és akadályok eltávolítása – Átjárható Európa az élhető Duna régióért” c. akció.⁵³ Az említett projektek csupán jelzésszerűek, továbbfejlesztésük, és a résztvevők által új projektek felvázolása több konkrét ötlettel és javaslattal gazdagítja majd e prioritási területet. Az indító koordinátori értekezletek irányokat mutattak e projektek továbbfejlesztése számára.⁵⁴ Minthogy e prioritási terület tevékenységeinek elsődleges célja az EU integráció és az „Európa 2020” az EU intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiájának támogatása, a fő tevékenységek a KKV-k, az akadémiai szféra és a magánszektor közötti együttműködés és tudáscsere; az üzleti élet támogatása; a kereskedelem és a KKV-k kapacitásának fejlesztése; magas színvonalú képzési és minősítési rendszerek létrehozása; a vidéki területek fejlesztése, különösen a

⁵³ Az EUSDR-hez készített Cselekvési Terv 64-69.

⁵⁴ A Németországban és Romániában megrendezett első találkozót követően 2011. december 15-én Zágrábban konferenciát rendeztek, amely összegezte a 8. prioritási területen elért legújabb eredményeket. DANUBE STRATEGY – An Impetus for Strengthening Regional Cooperation between Croatia, Hungary and Serbia, Zagreb, 15.12.2011, lásd http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2011/Open-Days-FTP-2011/docs/607-12B14-Dragica_Karacic_European_Union_Strategy_for_Danube_Region_-_Bruxelles.pdf. (2012. 01.21.)

mezőgazdaság területén; a személyek és a vállalkozások határon átnyúló mozgását akadályozó tényezők megszüntetése, valamint a KKV-k számára keretfeltételek megteremtése azokon a területeken, ahol a versenyt biztosító infrastruktúra hiányzik.⁵⁵ Az integráció speciális eszközöként a Duna mentén az élelmiszeriparban és feldolgozóiparban (organikus élelmiszerek, zöld ipar és fémfeldolgozás), valamint a szolgáltatóiparban (turizmus, más szolgáltatások) működő vállalkozások közötti együttműködést jelölték meg.⁵⁶

3. Az emberi erőforrásba és képességekbe való befektetés

Az emberi erőforrásokba és képességekbe való befektetés c. harmadik, „C” pillérhez tartozó 8. prioritási terület segítségével a Duna régió intelligens és inkluzív gazdasági haladást és növekedést érhet el. A munkaerőben rejlő lehetőségek kiaknázása és a szegénység elleni küzdelem érdekében a Duna régió munkaerőpiacainak is inkluzívabbá kell válniuk. A férfiak és nők esélyegyenlőségét tekintve az egyenlőtlenségek a régió északi területein jelentősebbek, mint a déli részeken.⁵⁷ Ez az elemzés számos területen szólít fel cselekvésre, például oktatás, munkaerőpiac, integráció, kutatás, innováció, amelyeknek egymást kell erősíteniük.

E prioritási terület speciális intézkedései a következő akciókat tartalmazzák, például „Az oktatási rendszerek teljesítményének fokozása az oktatási intézmények, rendszerek és szakpolitikák szorosabb együttműködése révén”, amelyhez a „Hosszú távú oktatási reformok támogatása a Duna régióban” c. projekt kapcsolódik; továbbá „A munkaerő-piaci, oktatási és kutatási szakpolitikák kulcsfontosságú érdekelt felei közötti együttműködés támogatása oktatási régiók és környezetek kialakítása érdekében”. „A munkavállalók, kutatók és hallgatók mobilitásának támogatása az európai képesítési keretrendszer bevezetésével” akció területéhez, például „Az oktatási, tudományos és

⁵⁵ Dragica Karaic: European Strategy for Danube Region, Priority Area 8: To Support the Competitiveness of Enterprises, including Cluster Development. Zagreb 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2011/Open-Days-FTP-2011/docs/607-12B14-Dragica_Karaic_European_Union_Strategy_for_Danube_Region_-_Bruxelles.pdf (2012. 01.21.)

⁵⁶ Karaic: i.m. 9. dia.

⁵⁷ Az EUSDR-hez készített Cselekvési Terv 70. o.

kutatási tevékenységet folytató kulcsfontosságú érdekelt felek kapacitásának fokozása” c. projektet rendelték.⁵⁸

A kapacitásfejlesztés minden szinten elengedhetetlen, legyen az egyéni, szervezeti, regionális, nemzeti, vagy makro-regionális szint. Ennek a kulcskompetenciák és szervezési készségek fejlesztésére, az innovatív partnerségek előmozdítására, és a regionális/nemzeti szintű irányításra kell kiterjednie.⁵⁹ Ez azt jelenti, hogy a C pillérben – csakúgy, mint a többi pillérben – meghatározott prioritásoknak a Duna régió fejlesztésére irányuló törekvésekkel összhangban kell állniuk. Mindezeknek a törekvéseknek hozzá kell járulniuk az Európa 2020, az EU intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési stratégiája célkitűzéseinek eléréséhez.⁶⁰

4. Magyarország és Horvátország nemzeti tervei és intézkedései

a) Magyarország prioritásai a „C” pillérben

Magyarország nem az EUSDR „C” pillérének prioritási területeire helyezte a hangsúlyt, hanem inkább a vízgazdálkodási és az infrastrukturális kérdésekre irányította figyelmét.⁶¹ Az EUSDR-hez való hozzájárulásában azonban Magyarország egyik prioritásaként a régió fenntartható fejlődését jelölte meg, amely magában foglalja a turizmus fenntartható fejlesztését és az ipari feltételek javítását.⁶² Továbbá, a tudásalapú társadalom és a versenyképes gazdaság fejlesztése, a valamint a képességfejlesztésbe való befektetés kulcsfontosságú intézkedések a vidékfejlesztés számára, gazdasági támogatást rendelve a helyi erőforrásokhoz és a kreatív gazdaság megteremtéséhez.⁶³ A dokumentum megemlíti a tudományos és kutatási együttműködést is.⁶⁴ E tevékenységek azonban csak az „A” és „B” prioritási területeken keresztül kapcsolódnak a „C” pillér prioritásaihoz. Ez nem jelenti azt, hogy Magyarország nem működik közre az összes többi prioritási

⁵⁸ Az EUSDR-hez készített Cselekvési Terv 70-73. o.

⁵⁹ Az EUSDR-hez készített Cselekvési Terv m. 71. o.

⁶⁰ Közlemény EURÓPA 2020 4, 16. o.

⁶¹ Lásd a magyar prioritásokat a tanulmány II. 3. a) pontjában.

⁶² Magyar közreműködés, az EUSDR-hez készített stratégiai dokumentumok. Lásd http://www.mfa.gov.hu/kum/en/bal/foreign_policy/duna_strategia/magyar_jovokep_es_celrendszer.htm 9-10. o. (2011.12.11.)

⁶³ Magyar közreműködés, az EUSDR-hez készített stratégiai dokumentumok 9-10. o.

⁶⁴ Magyar közreműködés, az EUSDR-hez készített stratégiai dokumentumok 10. o.

tevékenységben, ideértve a „C” pillérhez tartozókat is. Aktívan vesz részt például a 8. prioritási területen, amely a vállalkozások versenyképességének támogatása, és regionális együttműködésük (klaszterek) fejlesztése.⁶⁵

b) Horvát prioritások a „C” pillérben

Horvátország, a vállalkozások versenyképességének támogatása, és regionális együttműködésük (klaszterek) fejlesztése c. 8. prioritási terület egyik koordinátora.⁶⁶ Ezt a prioritást tartalmazza a horvát „Non-paper”, amely részletezi a Duna régióban történő együttműködés prioritásait.⁶⁷ Horvátországnak a „C” pillérhez javasolt projektjei között szerepel a klaszterek fejlesztéséhez való hozzájárulás, és az export ösztönzése (8. prioritási terület), a tudás (know-how) és a technológia átadása, új műszaki megoldások fejlesztése, amelyek hozzájárulnak a specializációhoz, a vállalkozások közötti együttműködéshez és a külföldi beruházások számára kedvező környezet kialakításához (8. prioritási terület), továbbá az egyetemek és főiskolák hálózatának megerősítéséhez (7. prioritási terület).⁶⁸

Horvátország, a 8. prioritási terület egyik koordinátoraként két operatív bizottsági ülésen vett részt (2011 júniusában Németországban és 2011 decemberében Romániában).⁶⁹ A 2011 decemberében megtartott zágrábi konferencia vitájában hangsúlyozták az emberi erőforrások és a jó gyakorlatok cseréjének jelentőségét az EUSDR végrehajtásában. A Duna Stratégia keretében kialakított háromoldalú együttműködési mechanizmusok tükrében tárgyaltak továbbá az intézményi ellentmondások problémájáról.⁷⁰ Minthogy ez a konferencia a

⁶⁵ Külügyminisztérium – Nemzeti fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, Magyarország második hozzájárulása az EU Duna térségre szóló stratégiájához, 2010.04.30. http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/671926AE-CBAC-4147-934D-8A0E3F0F3E4F/0/0_EDRS_masodik_hozzajarulas_20100430.pdf (2011.12.11.)

⁶⁶ A prioritásokról és azok koordinátorairól lásd http://www.interact-eu.net/pacs/priority_area_coordinators/470/8953.

⁶⁷ Non Paper – Croatia’s Priorities and Cooperation in the Danube Region 4. o.

⁶⁸ Uo.

⁶⁹ Zagreb Conference introductory presentation, slide 7. http://opendays.eu/fileupload/2011/docs/60712B14Dragica_Karaic_European_Union_Strategy_for_Danube_Region_-_Bruxelles.pdf

⁷⁰ Zagreb Conference Panel Strengthening the Danube region through cross-border and transnational cooperation between Croatia, Hungary and Serbia. <http://www.imo.hr/files/report-danube-strategy.pdf>

Magyarország, Horvátország és Szerbia közötti háromoldalú együttműködésről szolt, integrálta a 8. prioritáshoz tartozó határokon átnyúló és nemzetközi együttműködéssel kapcsolatos horvát és magyar szempontokat [együttműködésre és tudás-átadásra irányuló együttműködés fejlesztése a KKV-k, a tudomány képviselői és a magánszektor között; az üzlet fejlesztése a KKV-k együttműködési és kereskedelmi kapacitásfejlesztése végett; a vállalkozások támogatása magas színvonalú képzés és minősítési rendszerek segítségével; az európai kisvállalkozói intézkedéscsomagban (SME Policy Index 2011) meghatározott intézkedések hatékony végrehajtásának rangsorolása; a vidéki területek és különösen az agrárágazat versenyképességének javítása; a keretfeltételek javítása a kkv-k számára a versenyképes infrastruktúrával nem rendelkező területeken; a vállalkozói készség, mint kulcskompetencia megjelenése az oktatásban].⁷¹ Ezek a határokon túli partnerekkel együttműködésben javasolt tevékenységek és projektek ösztönzik a résztvevőket a Duna régióban megvalósítandó tudományos és gazdasági tevékenységek fejlesztéséhez történő kreatív közreműködésre.

IV. Következtetések

Az EUSDR makro-regionális stratégia és Cselekvési Tervének végrehajtása csak nemrég kezdődött el, és csupán néhány operatív bizottsági ülés van mögöttünk mindegyik prioritási területen. Megkezdődött az EUSDR-hez kapcsolódó különböző intézményi hálózatok működése, s most a négy pillér keretében, ti. 11 prioritási területen integrált tevékenységek várhatóan hozzájárulnak az EU regionális fejlesztéséhez és a területi kohéziós célkitűzések megvalósításához a Duna régióban. Ez hozzájárul az Európa 2020 Stratégia és az EU Fenntartható Fejlődés Stratégia céljaihoz is. Az EUSDR jól előkészített, a prioritási területek koordinátorait már kijelölték, és a tevékenységeket megkezdték. Jelen tanulmány két prioritást világít meg: a környezet védelmét („B”) és a jólét teremtését („C”) a Duna régióban.

A környezet védelmére vonatkozó „B” pillért illetően az első következtetés az, hogy mindhárom prioritási területe – a vizek minőségének helyreállítása és megőrzése; a környezeti kockázatok kezelése és a biodiverzitás, a táj, valamint a levegő- és talajminőség

⁷¹ Zagreb Conference Panel 3. és 4. dia

megőrzése – nem csupán egymással állnak szoros kapcsolatban a „B” pilléren belül, hanem a többi pillér prioritási területeivel is, különösen az „A” pillérben, amelyben a közlekedés, az energiahatékonyság és a megújuló energiaforrások használatának kérdései erőteljesen befolyásolják a környezet védelmét. A „B” pillér szintén szükségszerűen áll kölcsönhatásban a „C” pillérrel, minthogy érint gazdasági fejlesztési kérdéseket, amelyekben a gazdasági fejlődés és a környezetvédelem szoros kölcsönhatásban áll egymással. A Cselekvési Tervben említett tevékenységek, a példaként felsorolt projektekkel, a vízminőség védelme, a részvízgyűjtők szintjén megvalósítandó együttműködés megerősítése, az alternatív hulladékgyűjtés és -kezelés előmozdítása a folyókba történő szennyezőanyag kibocsátás csökkentése érdekében; a mezőgazdaságért és környezetvédelemért felelős hatóságok közötti együttműködés fejlesztése a mezőgazdasági szennyezés megelőzése érdekében, a mezőgazdaságért és környezetvédelemért felelős hatóságok közötti együttműködés fejlesztése a mezőgazdasági szennyezés megelőzése érdekében, környezeti kockázatok kezelése, a klímaváltozás, az árvizek, az aszályok, az erdőtüzek, az erózió, a vízkészletek szűkössége és az ipari kockázatok; a biodiverzitás, a táj, valamint a levegő- és talajminőség megőrzése kulcsfontosságúak a Duna régió országai környezetének fejlesztése szempontjából. A magyar prioritások átfogják e pillér összes prioritását. E pillér kereteiben megfogalmazott horvát prioritások a környezetvédelem és kockázat megelőzés, különösen a Dráva-Száva vízi útvonal újraélesztése, árvízvédelem, az ökológiai hálózatok és a természetvédelmi intézkedések és feltételek javítása.

A Duna régióban a jólét megteremtésére vonatkozó „C” pillérrel kapcsolatos következtetéseket illetően hangsúlyozni szükséges, hogy a prioritási területek koordinátorai és az operatív bizottságok kezdeti lépései biztatóak. E pillér a résztvevők három csoportját integratív módon foglalja magában (oktatás és kutatás, magánszféra és közszféra), hogy a Duna régió fejlesztése érdekében összekösse a tevékenységeket és a projekteket. Az integráció egy eszközkészlete számos már létező hálózatot szolgálhat ki, amelyek elősegítik a különböző résztvevők közötti, az EUSDR eredményeinek sikeresebb megvalósításához és hatásainak hatékonyabb érvényesüléséhez szükséges kapcsolatok megteremtését. Minthogy az ICPDR és a Duna Bizottság korábbi tevékenységeiben, amelyek elsősorban Duna infrastrukturális, környezeti és logisztikai (navigáció, közlekedés) problémáira, valamint

a résztvevők közvetlen tevékenységeire terjedtek ki infrastrukturális, vízgazdálkodási és környezet kérdésekben, egyfajta tehetetlenség volt megfigyelhető, igen fontos, hogy az EUSDR keretében a kutatás és a gazdasági fejlődés témakörei kerüljenek a figyelem középpontjába, amelyek a 7. és 8. prioritás témakörei. A Duna régió versenyképességét jelentősen csak a közszféra által támogatott, a tudomány és a gazdaság együttműködése révén elérhető új, kreatív megoldások növelhetik. Ezen az úton támogatható a jólét növelése a régióban. A tudomány és a gazdaság résztvevőit integráló projektek továbbá, ösztönzik a régió egészében megvalósuló és szélesedő együttműködést, amely megfelelően járul hozzá új megoldások elterjesztéséhez a régió meglévő gazdasági problémái számára. Ez magában foglalja az ismeretek és technológiák terjesztését a régió fejlettebb északnyugati részéből a délkeleti része irányában. A régió délkeleti része szintén hozzájárulhat a közös célok megvalósításához, amelyhez Horvátország és Magyarország együttműködése a 7. és 8. prioritási tevékenységekben jelentős segítséget nyújthat. Továbbá, a 9. prioritási terület, az emberi erőforrásba és képességekbe való befektetés, tudásuk megújításával, ti. továbbképzésükkel, vagy a marginalizált csoportok bevonásával a jólét növelése érdekében kifejtett erőfeszítésekbe, plusz értéket ad hozzá a kutatáshoz, a kreatív munkához és a Duna régió gazdasága versenyképességének javításához. A horvát prioritások e pillérben a KKV-k, az akadémiai szféra és a közszféra együttműködésének és az ismeretek kicserélésének előmozdítására, az üzleti támogatás javítására a KKV-k kapacitásainak megerősítése érdekében, ideértve a magas szintű képzési és minősítési rendszereket, valamint a KKV-k keretfeltételeinek javítására irányulnak, azokon a területeken, ahol a versenyképes infrastruktúra hiányzik.

A „C” pillér maga innováció-orientált, minthogy a Duna régió tudományos és üzleti közösségeinek nagyfokú bevonására törekszik a jólét növelése érdekében.

Pánovics Attila*
Rajko Odobaša**

Környezeti jogok három jogrendszer metszéspontjában – az uniós jogalkotó bőrébe bújva?

I. Bevezetés

Az elmúlt évtizedekben mindenki számára nyilvánvalóvá vált, hogy a környezet és a természeti erőforrások védelme alapvető társadalmi szükségletet jelent. A környezet védelme általános és közös ügy, a környezet gyengülése és romlása, valamint az ennek elhárítására hozott intézkedések nem csak az emberi egészségre és jólétre vannak hatással, hanem az általános életminőségre is. Következésképpen a környezeti politikák és jogszabályok közvetlenül érintenek minden egyént, csoportot és szervezetet.

A társadalmi részvétel a modern környezeti politika és jog alapvető témaköre minden szinten. A magánszemélyek (egyének, NGO-k, stb.) közérdekű – például a környezettel kapcsolatos – tevékenysége hozzájárul a társadalmi tudatosság növeléséhez, és az érdekeltek részvételének a javításához. Az Agenda 21 program is kijelentette, hogy „a fenntartható fejlődés elérésének egyik alapvető feltétele a széles társadalmi részvétel a döntéshozatalban”.¹

Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának² égisze alatt kidolgozott Aarhusi Egyezményt tekintik a legelső, a nyilvánosság környezeti jogait

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

** Doc.dr.sc. Rajko Odobaša, egyetemi docens, Gazdasági Tudományok Tanszék, Eszék, rodobasa@pravos.hr

¹ J. Cameron – R. MacKenzie: Access to Environmental Justice and Procedural Rights in International Institutions. In: A. E. Boyle – M. R. Anderson (szerk.): Human Rights Approaches to Environmental Protection. Oxford University Press, Oxford 1996. 151. o.

² Az ENSZ EGB az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa által, 1947-ben alapított két regionális gazdasági bizottság egyike. A nemzetközi szervezet fő céljai a páneurópai gazdasági integráció, összekötve 56 uniós, illetve nem uniós nyugat- és közép-európai, délkelet-európai, a Független Államok Közösségébe (FÁK) tartozó, valamint észak-amerikai országot (USA és Kanada). Több mint 40 éven keresztül az ENSZ EGB volt a Kelet és Nyugat közötti, gazdasági jellegű párbeszéd és együttműködés egyetlen eszköze. Az ENSZ EGB normákat, szabványokat és egyezményeket dolgoz ki a régió belüli és azon kívüli nemzetközi együttműködés megkönnyítése érdekében. A környezeti problémák iránti érdeklődése legalább

védő, kötelező erejű eszköznek. 1998. június 25-én fogadták el a dániai Aarhusban, az ENSZ EGB kormányok „Európa környezetéért” folyamatának negyedik miniszteri konferenciáján.

Az Egyezmény nem csupán egy multilaterális nemzetközi környezetvédelmi megállapodás (MEA), hanem egyben egy kormányzati elszámoltathatóságról, átláthatóságról és érzékenységről szóló egyezmény.³ Az Egyezmény rendelkezései – bár tágan lettek megfogalmazva – a környezet hatékony védelmét kívánják biztosítani. Az Aarhusi Egyezmény fejlődésének tapasztalatai világszerte útmutatóként szolgálnak más globális, regionális vagy nemzeti kezdeményezésekhez. Annak ellenére, hogy a nemzeti (illetve az alatti) szintű társadalmi részvételre összpontosít, katalizátorként szolgál a nemzetek feletti és nemzetközi döntéshozatali eljárások demokratikusabbá tételéhez is.⁴

Az Egyezmény 2011. október 30-án lépett hatályba; ez jelentős előrelépés volt a környezetre vonatkozó, eljárási jellegű jogok terén. Az eljárási jogokra történő fókuszálás fő előnye, hogy lehetővé teszi az egyének és NGO-k számára a hazai környezeti jog kikényszerítését, és segítheti őket a hazai környezeti politika alakításában.⁵

Az Egyezmény a Riói Nyilatkozat 10. elvének végrehajtásával garantálja a környezeti jogokat, létrehozva számos, egymáshoz szorosan kapcsolódó, környezetre vonatkozó eljárási jogot. Emiatt az Egyezmény három fő elképzelésből vagy „pillérből” áll: hozzáférés a környezeti információkhoz, részvétel a környezeti döntéshozatalban, és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés. Az igazságszolgáltatáshoz történő hozzáférés pillére szorosan kapcsolódik a másik két pillérhez.

Az „érintett nyilvánosság”⁶ körébe tartozó környezetvédő NGO-knak joga van a tájékoztatáshoz a közigazgatási szakaszban, illetve a

1971-ig nyúlik vissza, mikor létre jött az ENSZ EGB-kormányok környezeti kérdésekkel foglalkozó főtanácsadóinak csoportja, ami később a Környezetpolitikai Bizottság (CEP) felállításához vezetett.

³ <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html> (2012.01.05.)

⁴ M. Pallemerts: Introduction. In: M. Pallemerts (ed.): The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law. The Avosetta Series (9). Europa Law Publishing, Groningen 2011. 5. o.

⁵ P. Birnie – A. Boyle – C. Redgwell: International Law and the Environment. Oxford University Press, Oxford 2009. 298. o.

⁶ Az „érintett nyilvánosság” a 2. cikk (5) bekezdésében meghatározott definíció szerint a nyilvánosság azon részét jelenti, „amelyet a környezeti döntéshozatal

bírósághoz forduláshoz a közigazgatási hatóságok döntéseinek megtámadása céljából. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikk (2) bekezdése szerint „[v]alamennyi Fél, nemzeti jogszabályainak keretein belül, biztosítja az érintett nyilvánosság tagjai számára [...] 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 [...] jelen Egyezmény [...] rendelkezéseivel”.

Az Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése alapján a környezetvédő NGO-k nem csak a hatóságok környezeti jognak ellentmondó intézkedéseit és mulasztásait támadhatják meg, hanem magánszemélyek ilyen irányú intézkedéseit és mulasztásait is. Ez a rendelkezés tűnik az EU és más részes Felek szempontjából az Egyezmény legbonyolultabb elemének. A nehézségek a rendelkezés értelmezéséből adódnak, illetve azoknak a rendszereknek a sokféleségéből, ahol ezt a rendelkezést feltételezhetően alkalmazzák. Az Egyezmény Végrehajtási Útmutatója szerint a 9. cikk (3) bekezdése azért került bevezetésre, hogy kereshetőségi jogot biztosítsanak a polgároknak⁷ a környezeti jog kikényszerítésére a bíróságok vagy más felülvizsgálati szervek előtt.⁸

A 9. cikk (3) bekezdése szerint „[...] valamennyi Fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai⁹ számára, akik megfelelnek a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, a *közigazgatási és bírói eljárásokhoz* való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák *magánszemélyek és hatóságok* olyan *intézkedéseit és mulasztásait*, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek”. A hozzáférés tehát a

befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik”. Ebben a meghatározásban a környezet védelmét elősegítő és a nemzeti jogban foglalt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezeteket érdekelt szervezeteknek kell tekinteni. Ezeknek a szervezeteknek ezért automatikus joga van az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréshez.

⁷ Az Egyezmény az egyénekhez képest szélesebb hozzáférést biztosít az NGO-knak az igazságszolgáltatáshoz. Az NGO-k megkülönböztetett szerepe az Egyezmény talán legjelentősebbnek tekinthető újítása. Ld. M. Lee – C. Abbot: *The Usual Suspects? Public Participation under the Aarhus Convention*. Vol. 66 *The Modern Law Review* 2003. 86. o.

⁸ UN ECE: *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*. United Nations, New York and Geneva, 2000. 130. o.

⁹ A 9. cikk (2) bekezdése az „érintett nyilvánosság tagjaira”, míg a 9. cikk (3) bekezdése a „nyilvánosság tagjaira” utal.

nyilvánosság azon tagjai számára biztosított, „akik megfelelnek a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek”. Más szavakkal, a keresetőségi jog kérdése elsődlegesen nemzeti szinten kerül meghatározásra, miként az a kérdés is, hogy az eljárások közigazgatási vagy bírósági jellegűek-e.¹⁰ Az EU Bírósága segítette tisztázni, hogy a felülvizsgálati eljárásokhoz való hozzáférés nem függ attól, hogy a hatóság, amely elfogadta a kérdéses döntést vagy lépést, közigazgatási szerv vagy bíróság.¹¹

II. Az Aarhusi Egyezmény és az EU

Az EU környezeti politikáját a polgárok körében következetesen olyan területnek számít, ahol az Európai Uniónak aktívnak kellene lennie, illetve széles körben az EU egyik legsikeresebb politikájának tartják. Az Európai Unió a regionális integráció modelljeként szolgál, és globális szinten demonstrálja, hogy határozottan vállalja a felelősségét környezeti ügyekben.

Alapvetően a Bizottság, mint „a Szerződések őre”¹² felel az uniós szabályozás alkalmazásának biztosításáért.¹³ A Bizottság ezt a felelősséget főleg a tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások indításán keresztül gyakorolja az EU működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 258. cikke alapján.

¹⁰ J. Wates: The Aarhus Convention: A New Instrument Promoting Environmental Democracy. In: M.-C. Cordonier Segger – Judge C. C. Weeramantry (szerk.): Sustainable Justice – Reconciling Economic, Social and Environmental Law. Martinus Nijhoff Publishers 2005. 401-402. o.

¹¹ A Bíróság ennek megfelelően hangsúlyozta, hogy a döntéshozatali eljárásokban való társadalmi részvétel környezeti ügyekben különbözik a bírósági jogorvoslattól, és attól eltérő célja van. A bíróságokhoz való hozzáférés nem függ a közigazgatási szakaszban történt korábbi részvételtől. Az érintett nyilvánosság tagjainak így joguk kell, hogy legyen megtámadni azt a határozatot, amellyel az adott tagállam bírósági szervezetének részét képező valamely szerv projektengedély iránti kérelemről döntött, függetlenül attól a szereptől, amelyet az említett szerv előtti eljárásban való részvétellel és véleménynyilvánítással a kérelem vizsgálatában játszottak. Ld. a C-263/08. sz., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening kontra Stockholms kommun genom dess marknämnd ügyben hozott ítélet [EBHT 2009., I-9967. o.] 38-39. pontjait.

¹² A 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződés által bevezetett módosításoknak köszönhetően az EU Szerződések az Európai Unióról (EUSz) és az Európai Unió működéséről szóló szerződések (EUMSZ).

¹³ Ld. Az EUSz 17. cikk (1) bekezdését.

Európában a környezeti jogalkotás igen jelentős része fűződik az Unióhoz, és számos, a környezetet befolyásoló gazdasági, pénzügyi és igazgatási döntés származik az EU intézményeitől. Az EU jelentős hatáskörének növekedése ezen a politikai területen a hetvenes évektől kezdve egyszerre segítette a legitimációs problémájának és a környezeti szabályai végrehajtási deficitjének a kezelését. A gyakran nem kielégítő végrehajtás az uniós jog egyéb területein is megtalálható, de különösen szembeötlő az EU környezeti jogában. A végrehajtási problémák valamennyi szektorban felmerülnek, amelyekkel kapcsolatban az EU környezeti szabályokat fogadott el.¹⁴ A hatékony végrehajtás hiányosságai könnyen veszélybe sodorhatják az EU hitelességét a polgárok szemében. A jog uralmára épülő Uniónak biztosítania kell a jog tiszteletben tartását, és szükség esetén a kikényszerítését.

A jog még ott is lehet hatástalan, ahol létezik a jog uralma.¹⁵ A környezet megóvásának szükségességét számos tényező korlátozhatja. Az EU környezeti jogának kikényszerítése – ellentétben az EU-jog más területeivel – többnyire a tagállamok közhatalóságainak a feladata, és az ő hatalmuktól, forrásaiktól és jóindulatától függ. Azt is el kell ismerni, hogy a kötelezettségszegési eljárás nem kifejezetten a környezeti ügyekre lett kialakítva. A hosszadalmas és formális eljárások nem a legjobb megoldást jelentik a környezetromlás vagy a károk megelőzésére. Az EU környezeti politikája a *részvételre* összpontosít, ami segít többnek mutatni az EU-t egy piacnál, és segíti a részvételi mechanizmusok kiépítését az NGO-szektorban.¹⁶ A részvételi mechanizmusok megbízható alapot jelentenek a jobb döntések meghozatalához, amelyek előnyösek minden érdekelt számára, a részvételi demokrácia pedig az egyik előfeltétele a fenntartható fejlődés megvalósításának.

¹⁴ Végrehajtásként lehet meghatározni az illetékes hatóságok valamennyi magatartását, amellyel ösztönöznek vagy kényszerítenek másokat a hatályos jogszabályok követésére (monitoring, szankciók, stb.), hogy javuljon a környezeti politika teljesítménye a környezetminőség javításának végső célja érdekében. Ld. COM(96)500 final (A közösségi környezeti jog végrehajtása, Brüsszel, 1996.10.22.) I. Melléklet.

¹⁵ Giving Force to Environmental Laws: Court Innovations Around the World, Briefing Paper. Pace Law School 2011. 21. o. Angol nyelven hozzáférhető: <http://www.pace.edu/school-of-law/sites/pace.edu.school-of-law/files/IJIEA/IJIEABriefingPaper.pdf> (2012.01.05.)

¹⁶ A. Warleigh: Democracy and the European Union – Theory, Practice and Reform. SAGE Publications 2003. 93. o.

Az Európai Közösség 15 tagállammal együtt írta alá az Aarhusi Egyezményt. Azok az uniós tagállamok, amelyek az Egyezmény részes felei, kötelezettek a végrehajtásra az Egyezmény maga, illetve az Egyezmény végrehajtása céljából született uniós aktusok által.¹⁷ Az Európai Bizottság a Közösség nevében, a ratifikáció szándékával írta alá az Egyezményt. A Bizottság szavaival az Egyezmény az első, közösségi intézményekre alkalmazandó nemzetközi eszköz, melyet a „legfőbb politikai és jogi fejleményként” nevez meg.¹⁸ Az Egyezmény aláírása kötelezi az Uniót, hogy összhangba hozza a jogszabályait az Egyezmény követelményeivel, tekintettel annak megkötésére a Közösség részéről.

Az Európai Unió az EUMSZ – és különösen annak 191. cikke – alapján hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodások megkötésére, és az azokból származó kötelezettségek végrehajtására, amelyek hozzájárulnak az EUMSZ-ben felsorolt célkitűzések eléréséhez. Az Egyezményt az Európai Közösség és a tagállamai megosztott hatáskörben kötötték.

Az ítélkezési gyakorlat alapján a Közösség, a tagállamai és a nem uniós tagországok által kötött vegyes megállapodások a közösségi jogrendben ugyanolyan státusszal rendelkeznek, mint a tisztán közösségi megállapodások, amennyiben rendelkezéseik közösségi hatáskörbe tartoznak.¹⁹ Miután az Egyezmény olyan területen alkot jogokat és kötelezettségeket, amely nagyrészt az uniós jog hatálya alá tartozik, uniós érdek az ilyen eszközök alapján vállalt kötelezettségek követése mind az EU, mind a tagállamai részéről.

1998 óta az EU fontos lépéseket tett annak érdekében, hogy a meglévő jogi előírásait korszerűsítse az Egyezmény követelményeire tekintettel, közvetlenül a tagállamokra irányuló, de a saját intézményeire vonatkozó jogalkotás révén is.²⁰ Az Egyezmény végrehajtása céljából a Közösség (EU) másodlagos jogszabályokat fogadott el a Közösség intézményeire és szerveire (rendelet formájában²¹), illetve a tagállamok hatóságaira

¹⁷ Írország kivételével valamennyi EU tagállam részes Fele az Egyezménynek.

¹⁸ European Commission press statement, 23 June 1998

¹⁹ Lásd a 12/86. sz. Demirel-ügyben hozott ítélet [EBHT 1987., 3719. o.] 9. pontját.

²⁰ Az Egyezmény EK általi ratifikációját lehetővé tevő közösségi lépések áttekintését lásd <http://ec.europa.eu/environment/aarhus> (2012.01.05.).

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2006-ban fogadta el 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

(irányelvek formájában). Egyéb uniós jogalkotási aktusok is születtek az Egyezmény követelményeivel összhangban.²² 2003-ban, az „Aarhus-csomag” részeként, a Bizottság elfogadott egy európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslatot az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről.²³

A direktíva tervezetét egyéb EK-intézkedések egészítik ki, amelyek specifikusabbak szektorális érvényesülés és/vagy összefüggés szempontjából. A javaslat még mindig függőben van az uniós jogalkotó előtt. Elfogadása segítené a környezeti jog egységes végrehajtását,²⁴ a tagállamok azonban továbbra is úgy tekintik, hogy az igazságszolgáltatáshoz való, tagállami szintű hozzáférés az ő kizárólagos hatáskörükbe tartozik. A nemzeti jog szabályozza, hogy az egyének és/vagy környezetvédő NGO-k milyen mértékben fordulhatnak a nemzeti bíróságokhoz, és állíthatják az uniós jog megsértését.

Az Európai Közösség az Aarhusi Egyezményt a 2005. február 17-i, 2005/370/EK tanácsi határozattal hagyta jóvá.²⁵ Az Egyezmény 19. cikkének (5) bekezdése megköveteli az olyan szervezetektől, mint az Európai Közösség, hogy nyilatkozzanak a kompetenciájuk mértékéről az Egyezmény hatáskörébe tartozó kérdésekben. A 3005/370 határozathoz fűzött hatásköri nyilatkozatában a Közösség kijelentette, hogy „a hatályos jogi eszközök nem szabályozzák teljes körűen az egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében meghatározott kötelezettségek végrehajtását, amennyiben magánszemélyek vagy a 2. cikk (2) bekezdésének d)

alkalmazásáról szóló rendeletet [HL 2006., L 264., 2006. szeptember 25., 13. o.], melyet 2007. június 28-tól kell alkalmazni.

²² Lásd a vízvédelmi politika területén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet [HL L 327., 2000.12.22., 1. o.], vagy az egyes tervek és programok környezetre való hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK parlamenti és tanácsi irányelvet [HL L 197., 2001.07.21., 30. o.].

²³ COM (2003)624; az irányelv elfogadásának az esélye meglehetősen korlátozott.

²⁴ A közérdekű keresetekkel szemben, széles körben létező félelmek nem megalapozottak abból a szempontból, hogy ezek az eljárások nem vezetnek a bírósági rendszer összeomlásához, és csak kismértékben járnak visszaélésekkel. A javaslatnak másrészt volt néhány aspektusa, amelyek a legkisebb közös nevezőnek tekinthetők a közérdekű perek szempontjából. Lásd M. Dross: Access to Justice in EU Member States. Journal for European Environmental & Planning Law (JEEPL) 2005. 1. sz. 30. o.

²⁵ Lásd a 2005/370/EK tanácsi rendeletet [HL L 124., 2005.05.17., 1. o.]. A ratifikáció aktuális helyzete megtekinthető: <http://www.unece.org/env/pp/ratification.htm> (2012. 01.05.).

pontjában szabályozott európai közösségi intézményektől eltérő hatóságok intézkedéseik és mulasztásaik miatti felelősségre vonására szolgáló közigazgatási és igazságügyi eljárásokra vonatkoznak, következésképpen a *tagállamok* felelősek ezen kötelezettségek teljesítéséért az Egyezménynek az Európai Közösség általi jóváhagyása időpontjában, és *felelősek maradnak mindaddig*, amíg a Közösség, az EK-Szerződés alapján meglévő hatáskörét gyakorolva, el nem fogad közösségi jogszabályokat azon kötelezettségek teljesítésének szabályozásáról.”

III. Az ügy tényállása

Az előterjesztés egy szlovák környezetvédő NGO (*Lesoochranské zoskupenie VLK*) és a Szlovák Köztársaság Környezetvédelmi Minisztériuma (*Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*) közötti eljárásban született. A kérdést előterjesztő bíróság előtt felfüggesztett fellebbezés az Élőhely-irányelvet érintette,²⁶ amely védett fajként sorolta fel a barnamedvét.²⁷ Az előzetes határozathozatali eljárás a 9. cikk (3) bekezdésének az értelmezésére vonatkozott, kifejezetten a közvetlen hatálya kérdésére a tagállam jogrendjében.

Az EU tagállamai különböző tradíciókhoz tartoznak; egyesek széles hozzáférést biztosítanak az igazságszolgáltatáshoz (beleértve az *actio popularis*-t, amely mindenkinek megadja a lehetőséget a környezet érdekében történő fellépésre), mások korlátozottabb megközelítéssel rendelkeznek. A tagállamok többsége továbbra is megköveteli valamilyen „érdek” fennállását a kérelmező részéről a bírói jogorvoslat igénybeviteléhez.

Az érintett szlovák NGO jogi személyiséggel rendelkezett, és a nemzeti jognak megfelelően jött létre. Az egyesület legfőbb célja a természet védelme védett magánterületek hálózatán keresztül, ahol a növényeknek és az állatoknak lehetőségük van a környezetük maximális stabilitásának a kialakítására, minden emberi beavatkozás nélkül.²⁸ 2007. november 30-a előtt az 543/2002. törvény 83. cikk (3) bekezdésének második mondata az ügyféli jogállással (az ügyben részt vevő fél jogállásával) ruházta fel azokat a környezetvédő egyesületeket, amelyek

²⁶ A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv [HL L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.]

²⁷ Lásd az Élőhely-irányelv IV. Mellékletét.

²⁸ <http://www.wolf.sk/en/who-we-are/what-have-we-done> (2012.01.05.)

meghatározott időn belül írásban kérelmezték a részvételük engedélyezését. Ezeknek az egyesületeknek a számára az a lehetőség is fennállt, hogy a polgári perrendtartás 250. cikkének (2) bekezdésével összhangban bármely határozatot megtámadjanak a nemzeti bíróságok előtt.

2007. december 1-jétől kezdődő hatállyal az 554/2007. törvény módosította az 543/2002. törvényt. Ennek következtében a környezetvédő egyesületek „*érdekelt félle*” váltak „*ügyfél*” helyett, ami kizárta őket a határozatok jogszerűségének vizsgálata iránt kezdeményezett közvetlen eljárásokból. A módosítás megváltoztatta a felperes státuszát a kérelmet előterjesztő bíróság előtti eljárásban, amely kezdeményezte az alperesnél (a Szlovák Köztársaság Környezetvédelmi Minisztériumánál), hogy tájékoztassák minden olyan közigazgatási döntéshozatali eljárásról, amely érintheti a környezetet, illetve amely bizonyos fajok vagy területek védelmétől való eltérés engedélyezésére vonatkozik.

2008-ban a Környezetvédelmi Minisztérium tájékoztatta az egyesületet több folyamatban lévő közigazgatási eljárásról, amelyeket többek között különféle vadászegyesületek indítottak. 2008. április 21-én hozott határozatával a Minisztérium helyt adott egy, a barnamedve (*ursus arctos*) védelmére vonatkozó szabályoktól való eltérés engedélyezésére irányuló kérelemnek.

Az egyesület kérte az ügyféli jogállása elismerését a közigazgatási eljárásban, valamint azt állította, hogy a kérdéses eljárások közvetlenül érintik az Aarhusi Egyezményből eredő jogait és jogos érdekeit.²⁹ A Minisztérium továbbra is úgy vélte, hogy ügyféli jogállás hiányában NGO-k nem fellebbezhetnek a határozata ellen. Az egyesület keresetet terjesztett elő a megtámadott határozat ellen, de a nemzeti bíróság (a Pozsonyi Regionális Bíróság) elutasította a keresetét.

Végül az egyesület fellebbezést nyújtott be a szlovák Legfelsőbb Bírósághoz, amely felfüggesztette az eljárást, és a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„1. Elismerhető-e, hogy az 1998. június 25-i Aarhusi Egyezmény 9. cikke, és nevezetesen annak (3) bekezdése a nemzetközi szerződésekhez kötődő közvetlen alkalmazhatósággal (self-executing jelleggel) rendelkezik, figyelembe véve az e nemzetközi szerződés által kitűzött

²⁹ A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa 2005. szeptember 23-án hozzájárult az Egyezményhez történő csatlakozáshoz. Az Egyezmény a Szlovák Köztársaságban 2006. március 5-től vált kötelezővé.

azon fő célt, hogy a nyilvánosság vagy az érintett nyilvánosság számára a fél az eljárásban jogállás biztosításával eltérjen a kereshetőségi jog hagyományos fogalmától, és tekintettel arra, hogy az Európai Unió, bár 2005. február 17-én csatlakozott az említett nemzetközi egyezményhez, a végrehajtásához szükséges közösségi intézkedéseket még nem fogadta el?

2. Elismerhető-e, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikke és különösen annak a jelenleg a közösségi jogrend részét képező (3) bekezdése a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának értelmében vett közösségi jogi közvetlen alkalmazhatósággal vagy közvetlen hatállyal rendelkezik?

3. Az első vagy a második kérdésre adott igenlő válasz esetében az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése az e nemzetközi szerződésben kitűzött fő célra tekintettel értelmezhető-e úgy, hogy a „hatóságok [aktusai]” fogalma magában foglalja a valamely határozat meghozatalát jelentő aktust, ami azt eredményezi, hogy a nyilvánosság igazságszolgáltatáshoz való joga magában foglalja a hatóság azon határozatának vitatásához való jogot is, amelynek jogellenessége a környezetre következménnyel jár?”

Általánosságban nehéz lenne eltúlozni az előzetes határozathozatali eljárások jelentőségét, habár a Bíróság által adott válaszok gyakran némileg kétségek között hagyják a nemzeti bíróságot az ügy megoldása tekintetében. Ezek az eljárások tették lehetővé, hogy a Bírósághoz kérelem érkezzon számos, a jogrendszer működése szempontjából alapvető kérdés eldöntésére, amelyek egyébként nem kerülhettek volna elé.³⁰

Az előzetes határozathozatali eljárások különösen fontosak az EU környezeti jogának végrehajtásához,³¹ hiszen a környezeti jog végrehajtása többnyire értelmezési problémákat vet fel.³² Annak érdekében, hogy a kérdést feltevő nemzeti bíróság kielégítő választ

³⁰ A. Arnall: *The European Union and its Court of Justice*. Oxford University Press, Oxford 2006. 96-97. o.

³¹ Környezeti ügyekben az előzetes határozathozatali eljárások hatásának áttekintésére lásd H. Somsen: *The private enforcement of Member State compliance with EC environmental law: an unfulfilled promise?* *Yearbook of European Environmental Law* Vol. 1. Oxford University Press, Oxford 2000. 311-360. o.

³² Egyébként egy rendelet vagy egy irányelv érvényességének a kérdése is felmerülhet. Lásd J. Kokott: *The experience of the Court of Justice of the European Communities in enforcing Environmental Law*. 291. o. Angol nyelven hozzáférhető: http://www.isprambiente.gov.it/site/_contentfiles/00010300/10340_icef2011.pdf (2012.01.05.)

kapjon, a Bíróság az uniós jog olyan rendelkezéseinek a figyelembe vételét is szükségesnek tarthatja, amelyek nem szerepeltek az előterjesztő nemzeti bíróság kérelmének a szövegében.³³

IV. A Bíróság ítélete

A Bíróság legfőbb érve az ítéletében az volt, hogy a 9. cikk (3) bekezdése olyan területre tartozik, amelyben az EU már alkotott jogszabályokat. Az Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése alá tartozó területen az Európai Unió gyakorolta a hatalmát, és rendelkezéseket fogadott el az abból származó kötelezettségek végrehajtására.

A Bíróságnak a nemzetközi megállapodások hatásaival kapcsolatos esetjoga következetes abban, hogy ezen egyezmények rendelkezései hatálybalépésük pillanatától kezdve az uniós jogrend alapvető (integráns) részét képezik. Az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése alapján az EU által megkötött megállapodások kötelezőek az EU intézményeire, és ennél fogva elsőbbségük van az uniós aktusokkal szemben.³⁴ Egy szerződés hatásai különbözhetnek a megállapodás természetétől és a rendelkezéseitől függően.

A Bíróságnak egy nemzetközi megállapodás rendelkezéseinek az értelmezésére vonatkozó hatáskörével kapcsolatban az ún. „*vegyes megállapodások*” esetében merülnek fel a legösszetettebb kérdések.³⁵ A Bíróság számos alkalommal kiemelte, hogy a környezet védelme az EU egyik alapvető célkitűzését jelenti.³⁶ Az Unió a Szerződés, és különösen annak 192. cikk (1) bekezdése értelmében hatáskörrel rendelkezik nemzetközi szerződések megkötésére és a belőlük származó kötelezettségek teljesítésére, amelyek elősegítik az EUMSZ 191. cikkében felsorolt célok megvalósulását.

³³ Lásd a 35/85. sz. Tissier-ügyben hozott ítélet [EBHT 1986., 1207. o.] 9. pontját.

³⁴ A C-308/06. sz. Intertanko-ügyben hozott ítélet [EBHT 2008., I-4057. o.] 42. pontja, valamint a C-402/05 P és C-415/05 P sz., Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2008., I-6351. o.] 307. pontja.

³⁵ P. Koutrakos: The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure. *European Foreign Affairs Review* 2002. 7. sz. 25. o.

³⁶ Lásd a 240/83. sz. ADBHU-ügyben hozott ítélet [EBHT 1985., 531. o.] 13. pontját, a C-302/86. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben hozott ítélet [EBHT 1988., 4607. o.] 8. pontját, és a C-213/96. sz. Outokumpu-ügyben hozott ítélet [EBHT 1998., I-1777. o.] 32. pontját.

A Szerződés rendelkezéseiből³⁷ és a gyakorlatból kiténik, hogy az EU hatásköre környezeti ügyekben széles és inkluzív jellegű, megosztva a tagállamokkal. Az EU külső hatásköre környezeti ügyekben nem korlátozódik az EUMSZ 191. cikk (4) bekezdésében foglalt intézkedésekre, hanem kiterjed az EU környezeti jogalkotásának valamennyi egyéb területére.³⁸ Megállapodások megkötése során az EU választhat, hogy milyen mértékben kívánja gyakorolni a külső hatáskörét környezeti ügyekben.³⁹

Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az Aarhusi Egyezmény rendelkezései az EU jogrendjének szerves részét képezik,⁴⁰ a Bíróság megítélési körébe vonva a tagállami szintű végrehajtását. A Bíróság megerősítette, hogy egy speciális kérdés, amelyet az Unió még nem szabályozott, az uniós jog hatálya alá tartozik, ha e kérdést az Európai Unió és a tagállamai által kötött megállapodásban szabályozták, és olyan területre tartozik, amely nagyrészt az uniós jog hatálya alá tartozik.⁴¹ A kérdést előterjesztő bíróság előtt a szlovák NGO az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) és (3) bekezdésére kívánt hivatkozni. A Bíróság rámutatott, hogy a 9. cikk (2) bekezdését teljes egészében végrehajtották az EU jogában. A feltett kérdések lényegében csak az Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésére vonatkoznak, amely magában foglalja az EU környezeti jogának valamennyi egyéb sérelmét.⁴²

Mivel a tagállami szabályozás nem biztosította az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést az Egyezmény 9. cikk (3) bekezdésének megfelelően, szükségessé vált annak állítása, hogy ez a rendelkezés közvetlen hatállyal bír. A Bíróság már korábban elismerte, hogy az Unió és tagállamai által harmadik államokkal kötött megállapodás valamely rendelkezését „közvetlen hatályúnak kell tekinteni, ha e megállapodás szövegére, valamint céljára és természetére

³⁷ EUMSZ 191-193. cikkek

³⁸ P. Eeckhout: *EU External Relations Law*. Oxford University Press, Oxford 2011. 141-144. o.

³⁹ C-459/03. sz., Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet [EBHT 2006., I-4635. o.].

⁴⁰ Lásd ennek analógiájaként a C-344/04. sz., IATA and ELFAA ügyben hozott ítélet [EBHT 2006., I-403. o.] 36. pontját.

⁴¹ Lásd ennek analógiájaként a C-239/03. sz., Bizottság kontra Franciaország [EBHT 2004., I-9325. o.] 29-31. pontjait.

⁴² Az ítélet 26-27. pontjai; a Bíróság röviden kimondta, hogy nincs lehetőség arra, hogy a Bíróság részben elfogadhatatlannak nyilvánítsa a feltett kérdéseket amiatt, mert azok csak az Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésére vonatkoznak.

tekintettel olyan világos és pontosan meghatározott kötelezettséget tartalmaz, amelynek végrehajtása vagy hatálya semmilyen későbbi aktusnak nincs alárendelve”.⁴³ A közvetlen hatály fennállásához valamennyi szerződésbeli rendelkezésnek teljesítenie kell a világosság, pontosság és feltétel nélküliség kritériumait, hogy hivatkozni lehessen rájuk.

A környezetvédelmi megállapodások tartalmazhatnak olyan rendelkezéseket, amelyekre valamennyi érintett fél hivatkozhat a bíróságok előtt.⁴⁴ Mivel a nyilvánosságnak csak azon tagjait illetik meg az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében szereplő jogok, akik megfelelnek a nemzeti jogban meghatározott kritériumoknak, amennyiben léteznek ilyenek, ez a rendelkezés egyetlen olyan világos és pontosan meghatározott kötelezettséget sem tartalmaz, amely közvetlenül szabályozná a magánszemélyek jogi helyzetét.⁴⁵

A Bíróság azonban nem állt meg itt az értelmezésben, hanem továbbmenve megállapította, hogy a 9. cikk (3) bekezdésének célja a környezet hatékony védelme. Az EU-jog decentralizált végrehajtásának egyik legtöbb fejlődést okozó aspektusa az, hogy a tagállamok milyen mértékben korlátozhatják a bíróságokhoz való hozzáférést a *hatékony bírói jogvédelem* elvének a megsértése nélkül.⁴⁶ Az EUSz 4. cikk (3) bekezdésének második albekezdésében foglalt kölcsönös együttműködés elve alapján a tagállamok bíróságainak a feladata az egyéneket az uniós jog alapján megillető jogok védelme.⁴⁷ Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a hatékony bírói jogvédelem elve olyan általános uniós jogelv, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugszik, és amelyet az 1950. november 4-én, Rómában

⁴³ Lásd a 12/86. sz. Demirel-ügyben hozott ítélet [EBHT 1987., 3719. o.] 14. pontját, és a C-265/03. sz. Simutenkov-ügyben hozott ítélet [EBHT 2005., I-2579. o.] 21. pontját.

⁴⁴ C-213/03. sz. Pêcheurs de l'étang de Berre-ügy [EBHT 2004., I-7357. o.], különösen az ítélet 47. pontja.

⁴⁵ Az ítélet 45. pontja.

⁴⁶ A. Ryall: *Effective Judicial Protection and the Environmental Impact Assessment Directive in Ireland*. Hart Publishing 2009. 263. o.

⁴⁷ Lásd e vonatkozásban a 33/76. sz. Rewe-ügyben hozott ítélet [EBHT 1976., 1989. o.] 5. pontját; a 45/76. sz. Comet-ügyben hozott ítélet [EBHT 1976., 2043. o.] 12. pontját; a 106/77. sz. Simmenthal-ügyben hozott ítélet [EBHT 1978., 629. o.] 21-22. pontjait; a C-213/89. sz., Factortame és mások ügyben hozott ítélet [EBHT 1990., I-2433. o.] 19. pontját; és a C-312/93. sz. Peterbroeck-ügyben hozott ítélet [EBHT 1995., I-4599. o.] 12. pontját.

aláírt, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 6. és 13. cikke állapított meg,⁴⁸ illetve amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartája is megerősített.⁴⁹

Az uniós jogban – miként a legtöbb nemzeti jogrendben is – a magánszemélyek főszabály szerint annyiban élveznek jogvédelmet, amennyiben ez a számukra biztosított jogok és szabadságok megóvásához szükséges.⁵⁰ A Bíróság rámutatott, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdését nem lehet úgy értelmezni, hogy az gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tegye az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását.

A Szlovák Köztársaság köteles biztosítani az Élőhely-irányelv hatékony végrehajtását, de az Élőhely-irányelv maga nem biztosít keresetelési jogot (*locus standi*) valamely félnek arra, hogy kifogásoljon egy közigazgatási eljárást.⁵¹ Míg az Élőhely-irányelv csak anyagi jogi (szubsztantív) rendelkezéseket tartalmaz, az Élőhely-irányelvből származó anyagi jellegű jogok eljárási védelme az Aarhusi Egyezményen keresztül valósul meg. Általánosságban a környezet valamennyi elemének az uniós szinten elfogadott anyagi jogszabályok mellett tartalmaznia kellene a 9. cikk (3) bekezdésével összhangban álló eljárási védelmet is.⁵²

A főtanácsnok indítványa ellenére a Bíróság végül a 9. cikk (3) bekezdésének tág értelmezésére ösztönözte a nemzeti bíróságokat:

⁴⁸ Lásd a 222/84. sz. Johnston-ügyben hozott ítélet [EBHT 1986., 1651. o.] 18-19. pontjait; a 222/86. sz., Heylens és mások ügyben hozott ítélet [EBHT 1987., 4097. o.] 14. pontját; a C-424/99. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet [EBHT 2001., I-9285.o.] 45. pontját; a C-50/00 P. sz., Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ügyben hozott ítélet [EBHT 2002., I-6677. o.] 39. pontját; és a C-432/05. sz. Unibet-ügyben hozott ítélet (EBHT 2007., I-2271. o.) 37. pontját.

⁴⁹ HL C 2010 83, 389-403. o. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésétől kezdve a Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések; lásd az EUSz 6. cikk (1) bekezdését.

⁵⁰ Lásd Kokott főtanácsnok indítványának 73. pontját a C-366/10. sz., Air Transport Association of America and Others kontra Secretary of State for Energy and Climate Change ügyben [EBHT 2011., I-0000. o.].

⁵¹ Lásd Sharpston főtanácsnok indítványának 71. pontját a C-240/09. számú ügyben.

⁵² Justice and Environment: Legal Analysis of the VLK Case (Slovakia). 2011. 5. o. Angol nyelven hozzáférhető:

http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2011%20ECJ%20SK.pdf
(2012.01.05.)

„Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a közigazgatási vagy bírósági jogorvoslathoz való jog gyakorlásához szükséges feltételekre vonatkozó eljárási szabályokat a lehető legteljesebb mértékben úgy értelmezze, hogy az megfeleljen mind ezen Egyezmény 9. cikke (3) bekezdése céljainak, mind az uniós jog által biztosított jogok hatékony bírói védelmére vonatkozó célnak, annak érdekében, hogy a környezetvédő szervezetek [...] bíróság előtt vitathassák az uniós környezeti joggal esetlegesen ellentétes közigazgatási eljárás során hozott határozatokat.”⁵³

Az ítélet a gyakorlatban azt jelenti, hogy a kérelmezőknek minden egyes esetben meg kell győzniük a nemzeti bíróságot a 9. cikk (3) cikkének szövegéről, céljáról és szelleméről ahhoz, hogy megkaphassák a keresetösségi jogot.⁵⁴

V. Konklúzió

A környezeti problémák orvoslásának növekvő sürgőssége minden jogrendszert átlép, és megtalálható a nemzetközi, az uniós, valamint a nemzeti jogban is. A fenntarthatóság nem valósítható meg hatékony környezetvédelem nélkül. A nyilvánosság bevonása a környezeti döntéshozatalba javíthatja a környezeti szabályok figyelembe vételét, és csökkentheti a környezeti joggal kapcsolatos végrehajtási deficitet. A környezeti jogalkotás jellemzően nem ruház jogokat a magánszemélyekre, akik ennek következtében kevésbé férnek hozzá az EU jogának végrehajtására szolgáló jogi eljárásokhoz és jogorvoslati eszközökhöz a nemzeti és az uniós bíróságok előtt, összehasonlítva az uniós jog egyéb területeivel.⁵⁵

Amint az fentebb említésre került, az EU környezeti jogalkotása több diszkréciót ruház a nemzeti hatóságokra, mint az EU-jog számos egyéb területe.⁵⁶ A Bizottság hiányosságai a megfelelés kikényszerítésére felvetik a magánszemélyek nélkülözhetetlen kiegészítő szerepét. Az EU környezeti jogának megsértésére reagálva az egyének és/vagy

⁵³ Az ítélet 52. pontja.

⁵⁴ L. Krämer: EU Environmental Law. Sweet and Maxwell, 2011. 147. o.

⁵⁵ P. Wennerås: The Enforcement of EC Environmental Law. Oxford University Press, Oxford 2007. 3. o.

⁵⁶ Az EU jogalkotása környezeti téren többnyire irányelvek formájában születik, amelyeket át kell ültetni a nemzeti jogba, lehetővé téve a tagállamok számára, hogy az átültető jogszabályt a nemzeti jog feltételeinek leginkább megfelelő formában alkossák meg.

környezetvédő NGO-k eljárást indíthatnak az EU Bírósága előtt; előzetes határozathozatali eljárásokon keresztül vagy az EU bíróságok előtti közvetlen fellépéssel.

Az Európai Unió kétségtelenül alkotott jogszabályokat a környezetvédelem területén, például az Élőhely-irányelv elfogadásával. Ez azonban nem az Aarhusi Egyezmény 9. cikk (3) bekezdésének az alkalmazási területe. A környezeti jog rengeteg tárgykört lefed; az Élőhely-irányelv *anyagi* jogi kérdéseket, míg az Egyezmény *eljárási* jellegű kötelezettségeket határoz meg.⁵⁷ A nemzeti bíróság előtt zajló ügy olyan fajok védelmi rendszerétől való eltérés engedélyezésére vonatkozott, mint a barnamedve. Az a tény, hogy a barnamedve szerepel az Élőhely-irányelv által védett fajok listáján, *nem releváns* annak eldöntéséhez, hogy az Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése az EU-jog hatálya alá tartozik-e.⁵⁸ Ez azt jelenti, hogy a Bíróság hibát követett el: úgy tekintett az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre környezeti ügyekben, mintha az kiegészítené az Élőhely-irányelvben foglalt anyagi jellegű szabványokat.⁵⁹

Az EU nem fogadott el a nemzeti igazgatási és bírósági eljárásokra vonatkozó irányelvet a 9. cikk (3) bekezdéséből származó kötelezettségek végrehajtása érdekében. Ilyen uniós szabályozás hiányában a kérdés az EU-jog hatókörén kívül, és teljes mértékben a tagállami jog keretein belül marad.

A 2003/35 számú irányelv⁶⁰ lefedi az Egyezmény 9. cikk (2) bekezdését, a 9. cikk (3) bekezdésének rendelkezései azonban még nem váltak az uniós jog részévé. A 1367/2006 számú rendelet, amely szintén a 9. cikk

⁵⁷ K. Hamenstädt – T. Ehnert: Case C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011. Maastricht Journal of European and Comparative Law 2011. 3. sz. 363. o.

⁵⁸ Lásd ezzel kapcsolatban Sharpston főtanácsnok indítványának 68. pontját a C-240/09. sz. ügyben.

⁵⁹ J. H. Jans: Who is the Referee? Access to Justice in a Globalised Legal Order: A Case Analysis of ECJ Judgment C-240/09 Lesoochranárske Zoskupenie of 8 March 2011. 5. o. Angol nyelven hozzáférhető:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1834102 (2012.01.05.)

⁶⁰ 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. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv [HL 2003., L 156., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 466. o.].

(3) bekezdésének a rendelkezéseit hivatott átültetni, csak az EU intézményeire és szerveire vonatkozik. Ahogyan azt *Sharpston* főtanácsnok is hangsúlyozta az indítványában, különös jelentősége van annak, hogy az uniós jogalkotás szándékosan nem kívánt továbblépni. Ennek következtében a 9. cikk (3) bekezdése nem tartozik a közösségi (uniós) jog körébe. A vonatkozó uniós szabályozás hiányának figyelmen kívül hagyásával a Bíróság *a jogalkotó bőrébe bújt*.⁶¹ Úgy tűnik továbbá, hogy a Bíróság itt egy *kettős mércét* alkalmaz. Egyrészt kötelezi a nemzeti bíróságokat, hogy biztosítsák a nemzeti eljárások során az NGO-k jogállását. Másrészt viszont a környezetvédő NGO-k rendszerint nem rendelkeznek keresetiségi joggal az uniós bíróságok előtt.⁶²

Mindemellett a Bíróság döntése ismét megerősíti, hogy az Aarhusi Egyezmény integrálása az EU környezeti jogába jelenleg a jogfejlődés egyik legérdekesebb területe. Az elmúlt néhány évben az EU Bírósága fontos kérdésekben hozott döntéseket az Aarhusi Egyezmény végrehajtására megalkotott irányelvek rendelkezéseinek értelmezésével kapcsolatban. Számos egyéb ügy van függőben az uniós bíróságok előtt, és növekszik a tagállamok nemzeti bíróságai által az EU Bíróságához intézett előzetes határozathozatal iránti kérelmek száma az Egyezmény mindhárom pillérével kapcsolatban.⁶³

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó nemzetközi és európai jog nem csupán amiatt számít, mert kötelezi az érintett államokat a meglévő jogorvoslati jogok kiszélesítésére. Valójában arra is szolgál, hogy megakadályozza ezeket az országokat a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés szűkítésében. Ez különösen fontos a jelenlegi uniós kontextusban, mert az igazságszolgáltatáshoz való jog és más eljárási elemek úgy is tekinthetők, mint a gazdasági növekedést és a társasági érdekeket gátló akadályok.⁶⁴

⁶¹ Ld. *Sharpston* főtanácsnok indítványának 77-79. pontjait a C-240/09. sz. ügyben.

⁶² Ld. például B. Dette: Access to Justice in Environmental Matters; A Fundamental Democratic Right. In M. Onida (ed.): Europe and the Environment. Legal Essays in Honour of Ludwig Krämer. Europa Law Publishing, Groningen 2004. 3. o.; A. Pánovics: The Paraquat Cases – Why is Article 230 Interpreted against European Environment Protection Organisations? JURA 2007. 5. sz. 122. o.

⁶³ M. Pallemarts: i.m. 10. o.

⁶⁴ J. Ebbesson: Access to Justice at the National Level. Impact of the Aarhus Convention and European Union Law. In M. Pallemarts (ed.): The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International

Kétségtelen, hogy az EU tagállamai, mint az Egyezmény részes Felei, rendelkeznek bizonyos diszkrécióval az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés követelményeinek kialakítása során, ez azonban nem vezethet korlátlan eltérésekhez. Annak ellenére, hogy az EU Tanácsa nem hozott döntést a Bizottság külön irányelvre vonatkozó javaslatáról, az uniós jog képes világosan korlátozni a tagállamok diszkrécióját a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz történő hozzáférés terén. A bíróságok kiemelkedő szerepet játszanak a környezeti szabályok figyelembe vételének biztosítása során. A Bíróság C-240/09. számú ügyben hozott előzetes határozatának remélhetőleg messzemenő következményei lesznek az érintett nyilvánosság kereshetőségi jogának kritériumaira vonatkozóan az EU tagállamaiban, lehetővé téve a nemzeti bíróságok számára, hogy hatékonyabbá váljanak a környezetvédelmi ítéleteik meghozatala során.⁶⁵

Law and EU Environmental Law. The Avosetta Series (9). Europa Law Publishing, Groningen 2011. 249-250. o.

⁶⁵ A Bíróság ítélete alapján a Szlovák Köztársaság Legfelsőbb Bírósága megsemmisítette a Környezetvédelmi Minisztérium határozatát (lásd a harmadik szenátus 3Sžp/30/2009. sz. döntését 2011. június 2-án, illetve az ötödik szenátus 5Sžp/41/2009. sz. döntését 2011. április 12-én).

A felsőoktatás minősége és hallgatói mobilitás

Jelena Legčević*
Fülöp Péter**

A felsőoktatás minősége: összehasonlító tanulmány az eszéki és a pécsi egyetem között

I. A felsőoktatás társadalmi környezete

A felsőoktatásban az elmúlt években – a világ fejlettebb részein: évtizedekben – lezajlott változások következtében világszerte jelentősen átalakultak az oktatás, illetve a nevelés céljairól és feladatairól alkotott elképzelések. A változások ugyan az egész oktatási szférát érintették, ugyanakkor leginkább a felsőoktatás területén figyelhető meg. A felsőoktatásban mindannyiunk által érzékelhető jelentős változások közül kiemelendők a) a felsőoktatás iránt megnyilvánuló növekvő társadalmi igény, b) ennek következtében a tömegképzés és az oktatói létszám növekedése, c) az ezzel szülyszerűen összefüggő strukturális változások, d) a felsőoktatás-politika újszerű irányai – legjellemzőbb módon: a Bologna-folyamat – és mindezek hatására az a „felsőoktatók” mindennapjait meghatározó lélektani változás, amelynek alapja a felsőoktatás, mint társadalmi alrendszer szerepének megváltozása.¹

A nagyarányú változások kiindulópontja a felsőoktatás expanziójában keresendő. A második világháború előtt a tipikus felsőoktatási korcsoportok kevesebb, mint 10%-a járt felsőoktatási intézménybe; a hatvanas évektől Európa nyugati felén kezdetben rendkívül gyors, majd lassuló mértékben növekvő hallgatói létszám figyelhető meg, az ezredfordulóra pedig az arány egész Európában meghaladta az 50 %-ot.² Hrubos Ildikó szerint a növekedés megállíthatatlan, mert a kimaradás az egyén számára komoly kockázatokat jelent. A hallgatói tömeg összetétele társadalmi származás és előképzettség, motiváció, karriertervek szerint egyre heterogénebbé vált, ami sokféle érdek és érték megjelenítésével járt.

* Dr.sc. Jelena Legčević, tanársegéd, Módszertani és Informatikai Tudományok Tanszék, Eszék, legcevic@pravos.hr

** Dr. Fülöp Péter, doktorandusz hallgató, Közigazgatási Jogi Tanszék, Pécs, fulop.peter@ajk.pte.hu

¹ Kocsis Miklós: Társadalom – állam – felsőoktatás. A felsőoktatási autonómia értelmezési tartományai. Jogelméleti szemle 2010. 3. sz.

² Martin Trowe: Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education. OECD, Paris 1974.

Napjainkban a felsőoktatás körüli, a társadalom különböző csoportjaiban világszerte kibontakozó elméleti és gyakorlati vitáknak egyik központi kérdése az, hogy korunk társadalmainak egyre inkább a tömegoktatás szolgálatába állított felsőoktatási intézményeiben miként lehet majd az új évezred igényeinek valóban megfelelő értelmiségi szakembereket képezni.³

II. A felsőoktatási autonómia fogalmának átalakulása⁴

1. A felsőoktatási autonómia alanyainak kooperációja

A felsőoktatási autonómia alanyai között korábban fellelhető rendszerszintű egyetértés megszűnésének oka a korlátlan autonómia fogalmának tévképzetéből táplálkozik, és paradox módon minimálisan az autonómia-fogalom megváltozását, pesszimista felfogás szerint erodálódását is maga után vonja, ami az alábbi veszélyeket is magában hordozza: a) a fragmentálódás, b) az atomizálódás és c) a balkanizálódás. A fragmentálódó felsőoktatás különböző szegmensei egymástól függetlenül működnek, nem alkotnak rendszert, az atomizálódás következtében minden intézmény – azon belül minden kar, tanszék, stb. – csak saját munkájával törődik, tevékenységét nem illeszti, így az nem is illeszkedik a nagyobb egységbe, végső soron a felsőoktatás egészébe, a balkanizálódás következményeképpen pedig mindegyik releváns érdekcsoport a másik rovására próbál támogatáshoz jutni, létét fenntartani, teret nyerni.

2. A felsőoktatási autonómiát meghatározó állami-társadalmi környezet

Az autonómia-fogalmának átalakulásával párhuzamosan a felsőoktatás jelentős változásokon esett át, és hasonlóan nagy, vagy még jelentősebb kihívások előtt áll. E folyamatok során megváltozott az állam szerepe, és ezzel párhuzamosan megváltoztak azok az elvárások is, amelyeket a társadalom támaszt a felsőoktatással szemben. Mindezek kölcsönhatásaként veszélybe került a felsőoktatás hagyományos „minősége” is, ami ugyancsak nyugtalanító jelenség. A minőségbiztosítás fogalma alatt a szakirodalom „egy intézmény, szervezet, szféra, vagy ágazat azon tevékenységeit érti, amelyeknek

³ Redl Károly: A fakultások vitájának előtörténetéhez. In: Tóth Tamás (szerk.): Az európai egyetem funkcióváltozásai. Professzorok Háza, Budapest 2001. 57. o.

⁴ Kocsis: i.m.

célja, hogy az általuk nyújtott szolgáltatások, illetve termelt termékek a felhasználók igényeit kielégítsék”.⁵ A fogalmi problémák nehézségeire utal, hogy miközben ez a definíció a piac szereplői esetében nagyjából triviális, a felsőoktatás esetében több „felhasználót” lehet azonosítani: a hallgatót, a szüleit, a gazdasági szféra szereplőit, a munkaadókat, a tudományos szférát, illetőleg magát a társadalmat.

Ezeknek az egymásra ható folyamatoknak következtében a felsőoktatás személyzete is új helyzetbe került. Közhelyessé váltak egyrészt – az állam részéről felmerülő – olyan megállapítások, miszerint az intézmények nem megfelelően használják fel a részükre biztosított forrásokat, a társadalom – különösen a munkaadói szervezetek – részéről pedig az a kritika fogalmazódott meg, hogy az intézmények nem szolgálják ki kellően a társadalom igényeit, nem adnak a hallgatóknak „piacképes” tudást. Említést érdemel emellett, hogy számos ország fiskális megszorításokra kényszerült, és ennek nyomán előtérbe került a felsőoktatás racionalizálása, hatékonyságának növelése is. A társadalom és az állam irányából jelentkező – nem egyszer ellentétes irányú – elvárásokra a felsőoktatás intézményrendszere a felsőoktatási autonómia fogalmának előtérbe helyezésével próbál(t) felelni. Ennek a próbálkozásnak még az sem szabott határt, hogy a hagyományosan független szellemiségű elmélet igénylő felsőoktatás személyzetének körében is végbement expanzió következtében jelentősen csökkent azoknak a minőségi „felsőoktatóknak” az aránya, akik szubjektív feltételeik – képességeik – fennállásának okán jogot formálhatnak az autonómia valamilyen formájára. Megfogalmazódott a felismerés, hogy a Magna Charta Universitatum nem tud támpontot adni ezeknek a kihívásoknak a kezelésére, hiszen „a munkaerőpiac világszerte széttöredezett, kiszélesedett a nyertesek és a vesztesek közötti különbség, és a reménytelen kiszorulás ellen egyetlen védekezésnek a tanulás látszik. További nyomás nehezedik a felsőoktatási szektorra, hogy mindenkit befogadjon.”⁶

⁵ Polónyi István: A munkaerőpiacra orientált felsőoktatási minőségbiztosítás. In: Polónyi István (szerk.): A felsőoktatás minősége. FKI, Budapest 2006. 10. o.

⁶ A kormányzatok szociális megfontolásból növekvő mértékben beavatkoznak a felsőoktatás életébe, a költségvetési finanszírozás nehézségei következtetésben megengedik a magánszektor sokszor kontrollálatlan megjelenését, térnyerését. Hrubos Ildikó: A 21. század egyeteme. Educatio 2006. 4. sz. 11. o. Lásd erről továbbá Stephen Lay: The Interpretation of the Magna Charta Universitatum and its Principles. Bononia University Press, Bologna 2004.

Az ilyen folyamatok állandó táptalaját jelentik az autonómiára, mint végső mentsvárra való hivatkozásoknak. Így volt ez a korábbi felsőoktatási „válságidőszakokban” is: a céhszerű formában működő középkori egyetem nem tudott alkalmazkodni a polgárosodás kihívásaihoz, az ezt követő modellben – a tizenkilencedik századtól kezdődően – az állam finanszírozta az intézményeket; ez nem vetett fel problémát mindaddig, amíg a források nem csökkentek. Ezután jelent meg a kollektív autonómia fogalma az intézményi autonómiával szemben. E hivatkozások központi gondolata, hogy a tudomány művelői külső befolyásoktól mentes módon végzik a tevékenységüket, amit az állam a szükséges mértékig finanszíroz. Ez a „mítosz”⁷ azonban nem beszél arról a felelősségről, ami a tudomány szociális funkciójának megfelelően terheli a tudomány művelőit: nevezetesen arról a felelősségről, hogy a rendelkezésükre álló forrásokat optimálisabban használják fel annak érdekében, hogy azzal a társadalom tagjainak javát szolgálják. A felsőoktatási autonómia napjainkban nem jelenthet – ahogyan a közfelfogással ellentétben a korábbi korokban sem jelentett – abszolút függetlenséget: összhangban kell lennie a gazdasági, társadalmi és politikai környezet követelményével. A felelősség érvényesítésének többféle formája ismert, de szinte minden esetben a minőség követelményének előtérbe helyezésével áll összhangban. A modern felsőoktatás-igazgatási rendszerekben külön szervezetrendszerek alakulnak a felsőoktatás minőségének ellenőrzésére, amelyekben mindkét, a felsőoktatással szemben elvárásokat megfogalmazó tényező, a társadalom és az állam szereplői is helyet kapnak.⁸ Ennek oka egyrészt az, hogy a felsőoktatási rendszer egyre inkább rákényszerül a transzparenciára, s ezzel kapcsolatban arra, hogy munkája minőségéről információkat adjon, másrészt az, hogy a felsőoktatási szférában egyre jelentősebb verseny is a minőségi szempontokat helyezi előtérbe. Az autonómia funkcionálásának szempontjából ez azt a kérdést veti fel, hogy mennyiben korlátozhatóak az intézmények és azok tagjai – a minőség érdekében – úgy, hogy a tudomány szabadsága ne sérülhessen. A felsőoktatási intézmények nem nélkülözhetik az autonómiát, amely „minden tudományos munka éltető eleme”.⁹ Az autonómia elvéhez való

⁷ A „mítosz” kifejezést Hrubos Ildikó is alkalmazza. Hrubos: i.m. 4. o.

⁸ Kocsis: i.m.

⁹ Hóman Bálint: A felsőoktatás reformja. Magyar Felsőoktatás (szerk. Martonffy Károly). Az 1936. év december hó 10-től december hó 16-ig tartott országos

ragaszkodás mellett gondoskodni kell ugyanakkor arról is, hogy egyrészt az intézmények az autonómiával élni tudjanak, másrészt pedig az ezt ellenőrző állami szervek el tudják látni feladataikat. E munka során számos szempontot kell figyelembe venni. Elsőként azt, hogy az akkreditációs modellek nehezen érthetőek meg a mögöttük álló kormányzati politikák nélkül: az akkreditációs rendszerek egy-egy nemzeti kormányzati politika részét képezik; az akkreditációs végrehajtó szervezetek pedig mintegy beékelődnek a felsőoktatás és a kormányzat szférája közé.¹⁰ Másodsorban azt, hogy a kiemelkedő „minőség” csak olyan területen jöhet létre, amelyet egészében áthat a „kiválóság kultúrája”. A kiválóság soha nem tartós vívmány: mindig újabb és újabb kihívásokkal kell szembenéznie az intézményeknek. Ritka esetekben érvényesülhet egész intézmények vonatkozásában is, de gyakrabban csak egyes karok vagy más intézményen belüli egységek jellemzője. A kutatás jellege és intenzitása (ahogyan más tevékenységeké is) országonként, intézménytípusonként és egyes intézményenként jelentős eltéréseket mutat.

Az European University Association 2001 szeptemberében új koncepciót fogadott el a felsőoktatási minőségügyéről. Ennek keretében leszögezi, hogy az akkreditáció a programok és intézmények minőségére utaló minimumkövetelmények teljesítésének nyilvánosságra hozott formális elismerése. Így az akkreditáció az adekvát mechanizmus ahhoz, hogy az oktatás minimum-követelményei teljesüljenek és ezért a minőség biztosítás érdekében tett első lépésnek tekinthető. Ugyanakkor az akkreditáció csak és kizárólag erős belső intézményi minőségértékeléssel együtt használható.

Az autonómia szükségességét – amint az fentebb látható volt – a tudomány szabadságának kényszerítő erejével indokolták, vagyis azzal, hogy a tudományos módszerek autonómia nélkül alkalmazhatatlanok.¹¹

felsőoktatási kongresszus munkálatai. Közzéteszi Hóman Bálint M. Kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter, Budapest 1937. 10. o.

¹⁰ Kozma Tamás: Bevezetés. In: Kozma Tamás – Rébay Magdolna (szerk.) Felsőoktatási akkreditáció Európában. Oktatókutató Intézet, Budapest 2003. 5. o.

¹¹ Vö. például Arnold Köttgen: Die Freiheit der Wissenschaft und die Selbstverwaltung der Universität. In Neumann – Nipperdey – Scheuner (Hrsg.): Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte. Berlin 1954. 299. o.

Kérdés, hogy a megváltozott társadalmi feladatok közepette az autonómiának milyen funkciót szükséges biztosítani annak érdekében, hogy továbbra is a tudomány szabadságának érvényesülését szolgálja?

A felsőoktatást az különbözteti meg más oktatási formáktól és szintektől, hogy itt a tudományosság jelenti a képzés lényegi ismérvét, ha ennek érvényesülési módja és mértéke közvetlenül függ is a szakiránytól és a konkrét képzési céltől. Ennyiben a felsőoktatás nem elsősorban intézmény, hanem tevékenység; értelmes és szabályozott kereteket éppen nem azzal adhatunk neki, ha adott intézményrendszerbe merevítjük, vagy látszólagos és látványos szervezeti-adminisztrációs átalakításokkal „reformáljuk” hanem úgy, hogy öntörvényű mozgását segítjük érvényre juttatni. Megállapítható, hogy sem a feltétlen és teljes felsőoktatási autonómia, sem a teljességgel centralizált állami irányítás nem szolgálja a tudomány érdekét: az intézményben éppúgy benne rejlenek a jogokkal való visszaélés forrásai, ahogyan az állami hatalomban. Az egyéni és kollektív autonómiák összességként értelmezett intézményi autonómia mértéke napjainkban attól függ, hogy mennyiben képesek az intézmények együttműködni az állammal és a társadalommal annak érdekében, hogy az általuk birtokolt, vagy létrehozandó tudást az állam megfelelő mértékben finanszírozza, a társadalom pedig rendeltetésének megfelelően hasznosítsa.¹²

A Bolognai Nyilatkozat ajánlásai szerint minden oktatási intézmény köteles fejleszteni egy olyan rendszert, amely biztosítja a minőségi teljesítményt, más szavakkal, a minőségirányítási rendszert. Az elvégzett felméréseknek kettős célja volt: megvizsgálni a hallgatók felsőoktatás minőségével összefüggő véleményét, az eszéki és a pécsi jogi karokon. Betekintést kívánunk nyújtani a minták szerkezetébe, és bemutatni különösen azokat a változókat, amelyek a felsőoktatás minőségére a leginkább hatnak.

III. A módszertan

1. A felmérés

A felsőoktatás minőségét mérő felmérés 2011 októberében és novemberében zajlott az eszéki és a pécsi jogi karokon. A hallgatók a kurzusok teljesítését követően papír alapon, a felmérést végző utasításai alapján, önállóan töltötték ki a kérdőíveket. A felmérés kivitelezése

¹² Kocsis: i.m.

érdekében, az ún. KVALIMETAR¹³ mérési módszert használtuk, amely 31 állításból áll, és 5 kategória került kialakításra: az *adminisztratív személyzet, az oktatók, a megítélés (hírnév), a felszereltség (helyiségek és felszerelések) valamint a tantervek és tudományos programok*. Az értékelést az ún. Likert-skálán¹⁴ végeztük, a válaszok 1-től 5-ig terjednek, 1 a teljes egyet nem értést, az 5 a teljes egyetértést jelenti. Az alábbi táblázatban bemutatjuk a hallgatók számára feltett kérdéseket.

1. táblázat – KVALIMETAR

	ÁLLÍTÁS	ÉRTÉKELÉS
ADMINISZTRÁCIÓ	1. A Kar adminisztratív dolgozói megtalálhatóak és a segítséget kérő hallgatók rendelkezésére állnak.	1 2 3 4 5
	2. Az adminisztratív dolgozók korrekt módon és tisztelettel viszonyulnak a hallgatókhoz.	1 2 3 4 5
	3. Az adminisztratív dolgozók szakszerű válaszokat adnak a kérdésekre.	1 2 3 4 5
	4. Az adminisztratív dolgozók a hallgatók rendelkezésére állnak, amennyiben a tanulmányokkal, tanulmányi programmal vagy kurzussal kapcsolatban tájékoztatásért fordulnak hozzájuk.	1 2 3 4 5
	5. A hallgatók kérelmeivel és kérdéseivel azonnal és hibamentesen foglalkoznak.	1 2 3 4 5
	6. Az adminisztratív dolgozók gondosan kezelik a hallgatók aktáit.	1 2 3 4 5
	7. A hallgatókat időben értesítik: az elmaradó/elhalasztott előadásokról, az órarendtől való eltérésekről.	1 2 3 4 5

¹³ J. Legčević: The System of Managing Quality in Higher Education. Doctoral Dissertation, Faculty of Economics University of Osijek, Doctoral dissertation, July 2011. 134. o.

¹⁴ J. E. Hanke – A. G. Reitsch: Understanding Business Statistics. Homewood, Boston 1991. 273. o.

OKTATÓK	8. Az oktatók szeretik az általuk oktatott tárgyat és lelkesek.	1 2 3 4 5
	9. Az oktatók motiváltak és tudatosan teljesítik kötelezettségeiket.	1 2 3 4 5
	10. Az oktatók tisztán és érthetően adják elő a tantárgy anyagát.	1 2 3 4 5
	11. Az oktatók modern segédeszközökkel emelik az órák színvonalát.	1 2 3 4 5
	12. Az oktatók pontosan tartják meg óráikat és szemináriumaikat, nem hagyják el az órákat.	1 2 3 4 5
	13. Az oktatók a hallgatókat a tanítás során aktív részvételre bátorítják.	1 2 3 4 5
	14. Az oktatók a hallgatók tudását igazságosan, objektíven és tisztességesen értékelik.	1 2 3 4 5
	15. Az oktatók megtalálhatóak és a hallgatók rendelkezésére állnak.	1 2 3 4 5
	16. Az oktatók jó kommunikációs készséggel rendelkeznek és jó munkakörnyezetet teremtenek.	1 2 3 4 5
	17. Az oktatók a hallgatók rendelkezésére állnak, ha konzultációra van szükségük.	1 2 3 4 5
18. Az oktatók lehetőséget biztosítanak arra, hogy az órákon kívül is kapcsolatba léphessenek velük.	1 2 3 4 5	
HÍNÉV	19. A Karnak megvan a maga szakmai arculata.	1 2 3 4 5
	20. A Karon minősített oktatók dolgoznak, akik órákat tartanak és képzik magukat.	1 2 3 4 5
	21. A Karon végzett hallgatók könnyen el tudnak helyezkedni szakmájukban.	1 2 3 4 5

FELSZERELTSÉG	22. A Kar megfelelő szintű felszereltséggel rendelkezik az előadások és szemináriumok megtartásához.	1 2 3 4 5
	23. A Kar rendelkezik megfelelő területtel magas szintű előadások tartásához és egyéb tanulási célokra, mint pl. könyvtár, műhelyek, informatika terem, laboratóriumok.	1 2 3 4 5
	24. A tantermek elég világosak és tiszták ahhoz, hogy bennük előadásokat tartsanak.	1 2 3 4 5
	25. A Kar el van látva azokkal a tárgyakkal és eszközökkel, amelyek az előadásokhoz szükségesek, valamint megfelelő szakirodalom áll rendelkezésre.	1 2 3 4 5
	26. Megfelelő szintű tantermek a hallgatók tanulásához és oktatásához.	1 2 3 4 5
	27. Megfelelő nagyságú terület biztosított a számítógépek számára (informatikai termek).	1 2 3 4 5
TANTERVEK ÉS TUDOMÁNYOS PROGRAMOK	28. A Karon induló tudományos programok célja és irányultsága világosan meghatározott.	1 2 3 4 5
	29. A befejezett program követelményszintje megfelel a tanulmányi szintnek.	1 2 3 4 5
	30. A Kar maga többféle lehetőséget kínál a hallgatók szakosodásához.	1 2 3 4 5
	31. A Kar programjainak célja és irányultsága a tantárgyak tartalmához igazodik.	1 2 3 4 5

Az első hét állítás az „*adminisztratív személyzettel*” kapcsolatos kérdésekre koncentrálnak; a tanulmányi osztály, a hallgatói szolgáltató iroda, a kari jegyzetbolt és a tanszékek adminisztrációja. Ezek a szolgáltatások magukban foglalják az elérhetőséget, a hallgatókkal való kapcsolattartást, foglalkoznak a hallgatók tantárgy- és

vizsgajelentkezéseivel, megválaszolják a hallgatók tanulmányi jellegű kérdéseit, nyilvántartják a hallgatói adatokat.

A következő csoport – 8-tól 18-ig – az „*oktatói személyzetet*” vizsgálja. Az oktatók motivációját, alkalmasságát, kommunikációját, valamint az oktatók modern technológiai eszközök hasznosításának hajlandóságát, a hallgatói munka objektív és igazságos értékelését, az előadásmódot, a barátságos viselkedést.

A 19-21-es kérdések a kar „*hírnevével*” kapcsolatban tartalmaznak állításokat; a kar megítélését, a minősített oktatók számát, valamint a végzett hallgatók elhelyezkedésének lehetőségeit vizsgáltuk.

A „*felszereltséghez*” kapcsolódó állítások – 22-től 27-ig – az alábbiakra mutatnak rá: előadók, (szemináriumi) termek felszereltsége, beleértve a könyvtárat, számítógéptermekeket, a szakirodalmi ellátottságot.

Az utolsó négy állítás – 28-tól 31-ig – a „*tantervek és tudományos programok*” hasznosságával kapcsolatos témákat dolgozza fel.

A KVALIMETAR állítások alapján, egy (belépő) minta készült, egy SPSS adatbázis,¹⁵ ami keretként szolgált, és validálásra és adatfeldolgozásra használtuk. A kitöltetlen kérdőíveket megsemmisítettük.

2. Minták

A felmérés véletlenszerűen kiválasztott mintán alapul¹⁶ és az eszéki jogi kar 228 és a pécsi jogi kar 133 hallgatójából áll. A minta magában foglalja a hallgatókat minden évfolyamról. A hallgatók életkora 18-29 évig terjed, az átlag 21 év és a leggyakoribb életkor 20 év. A példa elemzését a 2. táblázat mutatja.

¹⁵ SPSS Base 15.0 Users Guide, SPSS Inc. 2007. 71-89. o.

¹⁶ T. G. Vavra: Improving Your Measurement of Customer Satisfaction: A Guide to Creating, Conducting, Analyzing, and Reporting Customer Satisfaction Measurement Programs. ASQC, Milwaukee 1997. 71-250. o.

2. táblázat A hallgatók demográfiai szerkezete

Változók	Kar			
	PTE		PRAVOS	
	Abszolút frekvenciák	Relatív frekvenciák	Abszolút frekvenciák	Relatív frekvenciák
Nem				
Nő	87	65.9	170	74.2
Férfi	45	34.1	59	25.8
TOTAL	132	100	229	100
Életkor				
18-20	11	8.3	152	66.4
21-23	79	59.8	60	26.2
24-26	19	14.4	14	6.1
27-29	23	17.5	3	1.3
TOTAL	132	100.0	229	100
Státusz				
Államilag finanszírozott	86	65.2	175	76.4
Költségtérítéses	46	34.8	54	23.6
TOTAL	132	100.0	229	100.0
Évfolyam				
Első	1	0.75	68	29.68

Második	2	1.51	63	27.51
Harmadik	49	37.13	70	30.57
Negyedik	30	22.73	1	0.44
Ötödik	50	37.88	27	11.8
TOTAL	132	100.0	229	100.0
Az órák látogatottsága				
-25%	5	3.8	-	-
25-50%	24	18.2	13	5.7
50-75%	31	23.5	70	30.6
Több mint 75%	72	54.5	146	63.7
TOTAL	132	100	229	100
Érdemjegyek a lecke könyvben				
Jó	10	7.6	16	7.0
Nagyon jó	55	41.7	65	28.4
Kiváló	67	50.8	87	38.0
Nem nyújtott megoldást	-	-	61	26.6
TOTAL	132	100	229	100

a) A minta demográfiai szerkezete, a pécsi jogi karról (PTE)

A hallgatók 65,9%-a nő, 34,1%-a férfi, ebből a legnagyobb részt a 21-23 éves hallgatók teszik ki (59,8%), akinek tanulmányait az állam finanszírozza (65,2%). A hallgatók többsége harmad éves (37,13%), majd negyed (22,73%) és ötöd éves hallgató volt (37,88%). A hallgatók több mint a fele (54,5%) aktívan részt vesz az órák több mint háromnegyedén és több mint a fele kiváló tanuló.

b) A minta demográfiai szerkezete, az eszéki jogi karról (PRAVOS)

A minta felépítése a következő: a hallgatók 74,2%-a nő, 25,8%-a férfi, ebből 66,4% 18 és 20 év közötti, mindebből az államilag finanszírozott hallgatók aránya 76,4%. A megkérdezett hallgatók főként első évesek (29,68%). A többiek másodévesek (27,51%) és harmadévesek (30,57%). A megkérdezettek több mint a fele (63,3%) aktívan részt vesz az órák több mint kétharmadán és (66,4%) (nagyon) jó (28,4%) vagy kiváló tanuló (38%).

A mintákat, és azt figyelembe véve, hogy mindkét kar hallgatói a Bologna rendszer – amely rendszer az európai fejlesztési igényeknek megfelelően alakult ki, a tudás alapú társadalom és gazdaság érdekében¹⁷ – által lefektetett magas követelményeknek megfelelően tanulnak, kijelenthetjük, hogy ilyen eredményeket vártunk. A minta jellemzőinek bemutatását követően, az eredmények elemzésére került sor. Az érintett intézményekben a hallgatók oktatási szolgáltatásokkal kapcsolatos véleménye útmutatást nyújthat a kiválóság elérése érdekében.

IV. A felmérés eredménye

A legfejlettebb európai országok rendszeresen végzik a felsőoktatási intézmények és képzéseik szisztematikus értékelését, a szolgáltatás minőségének biztosítása és javítása érdekében. Az értékelési eljárás belső és külső értékelésből áll, mindegyik tartalmazza a dokumentum előkészítési fázist, amelynek eredményei tartalmazzák a lehetséges fejlesztések érdekében tett javaslatokat. A belső vizsgálatot bizonyos időközönként a felsőoktatási intézmény végzi el és a minőségellenőrzés folyamatos mechanizmusából áll: a felsőoktatás minden folyamatának nyomon követése és ellenőrzése, a hallgatók értékelése, és egy egységes

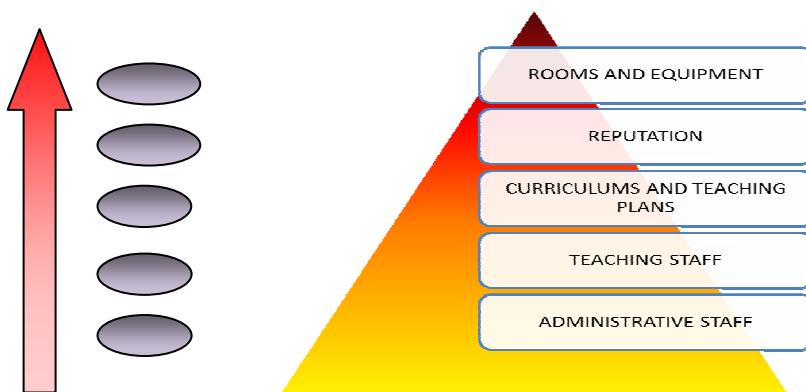
¹⁷ Vavra: i.m. 121. o.

jelentés elkészítése.¹⁸ Felmérésünk gerincét ezeknek a feltételeknek a belső értékelése jelenti a pécsi és az eszéki jogi karokon annak érdekében, hogy lehetőség legyen az oktatási szolgáltatások színvonalának emelésére. A következő fejezetben az egyes intézményekben tapasztalta körülményeket elemezzük.

1. A körülmények elemzése a pécsi jogi karon (PTE)

A KVALIMETAR segítségével, felmértük a hallgatók oktatás minőségéről kialakított véleményét. A felmérés öt pontosan meghatározott területet foglalt magában (*adminisztratív személyzet, oktatói személyzet, hírnév, felszereltség, tanterv és tudományos programok*). Az első kép a hallgatók észrevételeit mutatja (1-5-ig skála). A számok 3,56-tól 4,48-ig terjednek, ami tisztán mutatja a nagyfokú elégedettséget az oktatási szolgáltatásokkal kapcsolatban. A részletes elemzés a hálózati diagram segítségével minden területről a következőkben kerül bemutatásra, amelynek során fel lehet ismerni a fejlesztést igénylő területeket.

1. kép: Hallgatói elégedettség az adott területeken

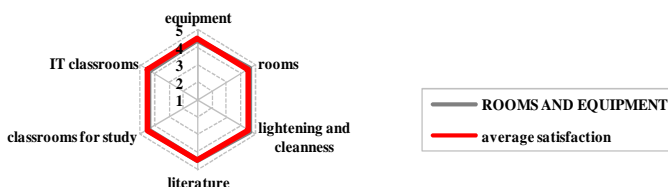


A Pécsi Tudományegyetemen Állam- és Jogtudományi Karán a legjobb jegyeket a „felszereltség” kapta (4,48). A hallgatók elégedettek voltak a tantermekkel és azok felszereléseiével. A részletes elemzés azt mutatta, hogy a negyed- és ötödéves hallgatóknak magasabb az ún. GPA-ja (<4.0) és hogy ők az órákat rendszeresebben látogatták (<75%).

¹⁸ S.Schwarz, F.Westerheijden, Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area, Higher Education Dynamics, Vol 5, Springer, 2007., pp.143.

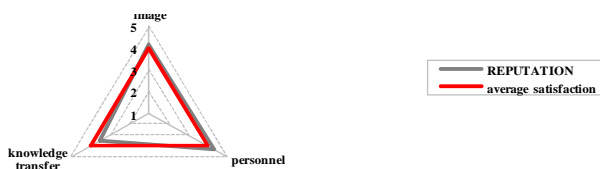
Valamivel alacsonyabb jegyeket kapott az „*adminisztratív személyzet*” (3,56). Megállapítható, hogy ezeket a jegyeket a főleg az első éves hallgatók adták, akik azonban nem látogatták rendszeresen az órákat (>25%) és alacsonyabb volt a GPA-juk (>2.5). Az alábbi diagramok mutatják a jegyeket, amelyeket az egyes területek kaptak.

2. kép: A hallgatók értékelésének eredménye: a felszereltség



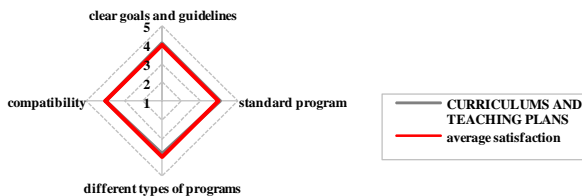
Az átlag jegy ezen a területen 4,48. A hallgatók meg voltak elégedve minden tényezővel: az elérhető termekkel és a szakirodalommal, amelyek a tanuláshoz szükségesek, a termék tisztasága és felszereltsége megfelelő. Minden tényező ezen a területen az átlagos környékinek nevezhető, érdemes rá még több figyelmet fordítani.

3. kép: A hallgatók értékelésének eredménye: a hírnév



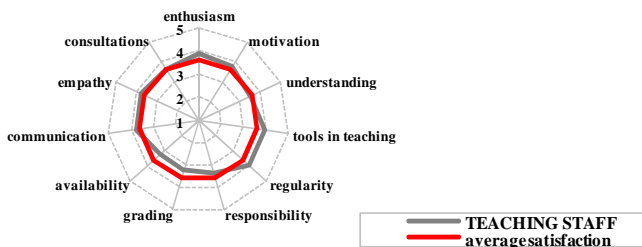
A „*hírnév*” terület értékelése 4,01. A hallgatók elégedettek voltak a karral, mint egészszel és megfelelően képzettnek és szakmailag felkészültnek tartják az oktatói kart. Az elégedettségük egy kicsit alacsonyabb volt a megszerzett tudás és készségek munkaerőpiacra történő átvitele tekintetében, ami azt mutatja, hogy e terület mindenképpen fejlesztésre szorul annak érdekében, hogy növelje az összteljesítmény szintjét a minőség területén.

4. kép: A hallgatók értékelésének eredménye: a tanterv és tudományos programok



Az átlag jegy ezen a területen 3,96. A hallgatók pozitívan értékelték azokat a célokat és irányelveket, amelyek érthetőek voltak és a kurzus tartalmakkal összhangban álltak. A kérdéses összetevők átlagkörüliek, ami azt jelenti, hogy nincs kritikus pont, és hogy a tényezők egyenlő figyelmet érdemelnek. Egy felsőoktatási intézmény eredményességének egyik alapvető mutatószáma a tananyagra és az oktatói karra utal. Nagyon fontos a hallgatókkal való kapcsolattartás, amelynek révén, megismerhetőek igényeik.¹⁹

5. kép: A hallgatók értékelésének eredménye: oktatók



¹⁹ D. Rees: Evidence Based Quality Assurance. A New Paradigm for Higher Education. VDM Verlag Dr Muller, Saarbrucken 2011. 43. o.

Az oktatók átlagosan 3,63-at kaptak. A hallgatók a következő tényezőket találták a legmegfelelőbbnek: oktatói motiváció, barátságos viselkedés a „hivatali időn belül”, annak érdekében, hogy a kurzus „tartalmát” átadják, a hozzáértés és a képzettség, megfelelő kommunikációs készség, rendszeres órák.

Kritikus pontnak tekinthető, a hallgatók érdemjegyeinek kialakítása, valamint az oktatók karon való elérhetősége, amelyek a minőség érdekében a jövőben hangsúlyosabb fejlesztést igényelnek.

6. kép: A hallgatók értékelésének eredménye: az adminisztráció



Az adminisztratív személyzet értékelésekor 3,56-os átlag született. A hallgatók legkevésbé a kérelmekkel és kérésekkel való törődés területén voltak elégedettek, valamint említést érdemel a lassú kiszolgálás is. Az adminisztratív személyzet elérhetősége, tisztességes bánásmódja, pontossága és hozzáértése meghaladta a fenti átlagot és versenyelőnyt jelent, amit fenn kell tartani, mert ezek a tényezők emelik a teljes terület szintjét. Az adminisztratív személyzetnek viszont javítani kellene a gyorsaságon és a naprakészségen.

a) Következtetések, a pécsi jogi kar tekintetében

Az öt vizsgált terület hallgatók általi értékelése tehát a KVALIMETAR segítségével került felmérésre. A pécsi jogi karon megfelelően felszerelt termék állnak rendelkezésre és a vizsgákra való felkészüléshez szükséges megfelelő szakirodalom is rendelkezésre áll. Egy felsőoktatási intézmény sikerének egyik alapvető mutatója a kiváló minőségű tananyagok és a képzett oktatói állomány. A megfelelő szintű oktatás feltétele a jó minőségű tananyag rendelkezésre állása, valamint, hogy az oktatók ismerjék hallgatók szükségleteit, igényeit.²⁰ Amióta

²⁰ C. Chakrapani: *How to measure Service Quality and Customer satisfaction*. American Marketing Association, Chicago, Illinois, 1998. 59. o.

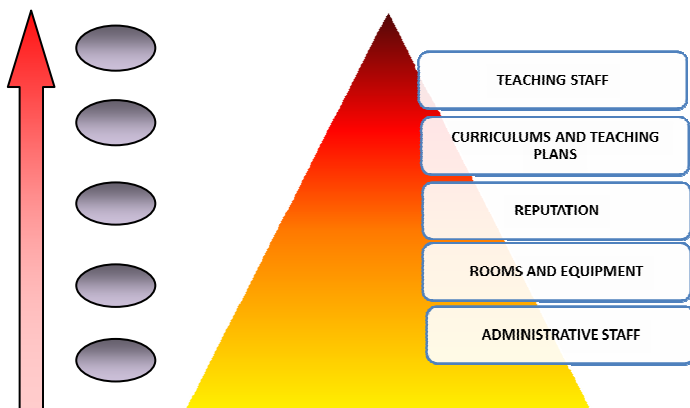
elvárt az oktatói kartól, hogy motiválják a hallgatókat, felügyeljék azok tanulmányait, elősegítsék szakmai fejlődésüket, alapvető az is, hogy a hallgatók teljesítményének értékelése pontosan meghatározott és objektív legyen. A minőség irányításnak, egyebek között, célja az oktatás- és a közösség fejlesztése is, amely végül az elérni kívánt minőséget eredményezi; a felmérés alapján megállapítható, hogy a pécsi jogi kar hallgatói összességében elismerik a kar értékeit.

A társadalom felsőoktatás minősége iránti követelményei bizonyos időközönként – a társadalmi változásokkal együtt – módosulnak. A minőség a felsőoktatási intézmény adottságaihoz kapcsolódik, reagál a társadalom igényeire.²¹

2. Az eszéki jogi kar értékelésének elemzése

A hallgatók oktatással kapcsolatos elégedettsége a KVALIMETAR segítségével került felmérésre. A felmérés öt pontosan meghatározott területet foglalt magában (*adminisztratív személyzet, oktatói személyzet, hírnév, felszereltség, tanterv és tudományos programok*). A hetedik kép a hallgatók elégedettségét mutatja minden területen (1-5-ig skála). A jegyek 2,73 – 3,69-ig szóródnak.

7. Kép: Hallgatói elégedettség az adott területeken



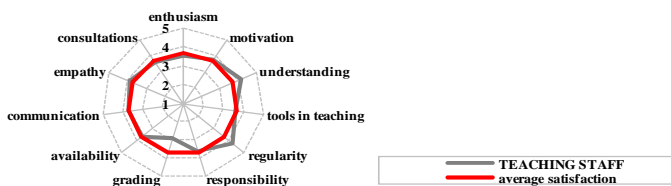
²¹ S. J. Arcaro: Quality in Education. An implementation handbook. Florida 2005. 15. o.; V. Zidarić: The European dimension in education – its origin, development and current state. Social Research 21, 1996. 168. o.

Az eszéki jogi kar hallgatóit az oktatói személyzet minősége nyugította le leginkább (átlag=3,69). Szintén jó jegyeket adtak az oktatók kommunikációs készségeire, elérhetőségükre, barátságos magatartásukra a hivatali időn belül, továbbá az órarendre.

Váratlan módon, a hallgatók nagyon elégedettek voltak a *tudományos és oktatási tervekkel és tantervekkel*, (átlag=3,60). A hírnév területének értékelése bár nyugtalanító (átlag=3,51), a hallgatók mégis elégedettnek tündtek a kar minőségével, az oktatói karral, csak úgy mint a termekkel és azok felszereltségével („*felszereltség*”; átlag=3,47). A hallgatók legkevésbé az *adminisztratív személyzet* elérhetőségével és gyorsaságával voltak megelégedve (átlag=2,73).

A KVALIMETAR általi részletes elemzést a következőkben, területenként, hálózati diagram segítségével ábrázoljuk, amely segítségével felismerhető, hogy mely területek igényelnek fejlesztést.

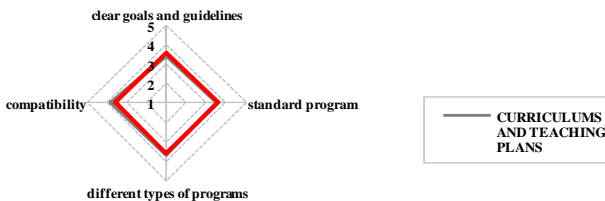
8. kép: A hallgatók értékelésének eredménye: oktatók



Az oktatók átlagosan 3,69-es értékelést kaptak. Az eredmények mutatják az átlag feletti és alatti területeket. Az előbbieket fenn kell tartani az egész terület képének erősítése érdekében, míg az utóbbiakat fejleszteni javasoljuk. A hallgatók meg voltak elégedve a következő tényezőkkel: a tudás átadása tiszta és érthető, az oktatók az órákat mindig megtartják, viselkedésük barátságos. A megfelelő szintű oktatás feltétele a jó minőségű tananyag rendelkezésre állása, valamint, hogy az oktatók ismerjék hallgatók szükségleteit, igényeit.²²

²² Chakrapani: i.m.156. o.

9. kép: A hallgatók értékelésének eredménye: a tanterv és tudományos programok



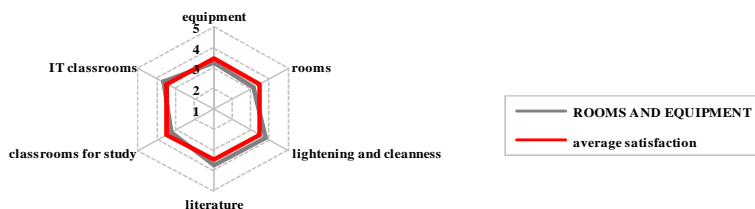
A tanterv és tudományos programok átlagos eredményt mutatnak: 3,60. A hallgatók válaszaiból arra következtethetünk, hogy a célok és az irányelvek összhangban állnak a kurzus tartalmával. Az eszéki jogi karnak azonban javítania kellene ezen a területen. Úgy tűnik viszont, hogy az oktatói kar akar és képes segítséget nyújtani a hallgatóknak annak érdekében, hogy megkönnyítse a hallgatók felkészülését.

10. kép: A hallgatók értékelésének eredménye: a felszereltség



A hallgatók az eszéki jogi kar hírnevét 3,51-re értékelték. Válaszaik átlagos elégedettséget mutattak.

11. kép: A hallgatók értékelésének eredménye: a felszereltség



A felszereltségre adott osztályzatok átlaga 3,47 volt. Bár a terület helyzete kielégítő, szükség van a termék fejlesztésére. A „felszereltség” területe az adminisztráció és a hírnév területeivel szoros kapcsolatban áll. Ezek fejlődése magával vonhatja majd annak a kultúrának a fejlődését, hogy a professorok a nyilvánosság előtt hírnökei legyenek a saját intézményüknek.

12. kép: A hallgatók értékelésének eredménye: az adminisztráció



Ez a terület 2,73-as eredményt ért el. A hallgatók elégedettek voltak a szolgáltatások időszerűségével és pontosságával, míg kifogást támasztottak az adminisztratív személyzet alkalmassága tekintetében. A rendelkezésre állás, gyorsaság és releváns információkhoz való hozzáférés biztosítása esetében a jellemzők átlagosnak mondhatók.

A Bologna folyamat kialakulása arra az európai igényre vezethető vissza, hogy Európának szüksége volt egy tudás bázisú társadalomra és gazdaságra. Horvátországban ez nemcsak az EU-s szabályokkal való (elkerülhetetlen) harmonizációt jelentette, hanem egy megfelelő keret létrehozását, a szükséges reformok kialakításához, annak érdekében, hogy a horvát társadalmat tudás bázisú társadalommá alakítsák át.²³ A

²³ I. Mencer: Quality Management at Croatian universities in efforts involving the European Space of Higher Education. Proceedings of the 11th International

minőségirányítási rendszer alapját az egyetem szerves részeinek (karok) felelősségteljes viselkedése jelenti. A minőségi oktatás biztosítása a karok központi érdeke. A felsőoktatási rendszeren belüli minőség biztosítása folyamatos munkát igényel, amely megfelel a vonatkozó szabályoknak, az egyetem minden szervezeti egységének a meghatározott szabványok és irányelvek alkalmazásával lehetősége van impozáns eredményeket elérni és színvonalas programokat megvalósítani. Ez a felmérés megmutatta, hogy a hallgatók elégedettek azokkal az összetevőkkel és értékekkel, amelyek a felsőoktatás „szívéből” erednek és alapvető értékeknek számítanak. A belső minőség a tanulás és a létrehozott tudás felé irányul és reprezentálja a tudományos közösség alapját, amint ezt a közösséget tekinthetjük a belső minőség öréneke.²⁴

V. Konklúzió

Minden minőség biztosítási rendszer azt a nemzeti felsőoktatási rendszert és a helyi társadalmi keretet tükrözi, amelyen belül a felsőoktatási intézmények működnek. Mindazonáltal, a felsőoktatás európai rendszerének kialakulása, az európai munkapiac, a növekvő szintű hallgatói és oktatói mobilitás, a növekvő számú intézmények és az oktatás globalizációja²⁵ mind hozzájárultak a minőség európai szintű fejlődéséhez. Ezért kerültek a felsőoktatás európai szabványai megalkotásra, amelyeket a Bologna szerződés aláíróinak alkalmazniuk kell. Sok ország és érdekelt fél úgy véli, hogy a minőségbiztosítás a Bologna folyamat alapja. Ez nemcsak a minőség biztosításának kérdéséről szól, hanem a minőség javításának egy lehetséges módja is. A minőség biztosítás egy korábban nem tapasztalt folyamat, amelynek minden európai országban azonosnak kell lennie. A kölcsönös bizalomnak alapvető jelentősége van a folyamatban.²⁶ A minőségi felsőoktatás elérése érdekében a felelősség és a kezdeményezés elsősorban az egyetemek feladata. Ezek a feladatok általános

Symposium on Quality ~QUALITY, COMPETITIVENESS AND SUSTAINABILITY, March 18-19, 2010. 135. o.

²⁴ Arcaro: i.m. 123. o.

²⁵ S. Lelas: Rethinking science: Croatian Philosophical Society. Zagreb 1990. 24. o.; John Robert Dew – Molly McGowan Nearing: Continuous Quality Improvement in Higher Education. American Council on Education, USA 2004. 81. o.

²⁶ P. Nightingale – M. Oneil: Achieving Quality Learning in Higher Education. Kogan Page, London, Philadelphia 2007. 94. o.

mennyiségi és minőségi felmérések módszertani mintáin alapulnak. A sikeres minőségirányítás és a hallgatók véleményének feltárása a felsőoktatásban hozzájárulhat a jelenben észlelt problémák kiküszöböléséhez. Ezt célozta az előbbiekből ismertetett felmérés is. Mivel a hallgatók véleménye alapján mértük a minőséget, a fő cél nem az összehasonlítás volt, hanem a minőség ellenőrzése az egyes karokon.

VI. Javaslatok

Az önelemzés természetszerűleg igényli a hallgatói képviselők részvételét a minőségbiztosítási tanácsokba, hogy a hallgatók első kézből kaphassanak információt a megvalósítandó célokról. Az elemzés végrehajtásának magában kell foglalnia egyes paramétereket, amelyek megjelenhetnek, mint minőségi mutatók és utalhatnak azokra a lehetséges módokra, amelyekkel a kar az oktatási folyamataiban próbálja elérni céljait a minőségbiztosítás területén. Alapvető fontosságú szisztematikusan emelni a minőségbiztosítás szerepének fontosságával kapcsolatos tudatosság szintjét. El kell fogadni, hogy ez egy állandó folyamat, amely rendszeres erőfeszítést igényel, az oktatási és kutatási folyamatok „szolgáltatóitól”. Célszerű lenne a minőségbiztosítást kollektív feladatként felfogni, ahol minden szereplőnek aktív szerepe lenne. Az egyetemi karok vezetőinek összpontosítania kell a minőségpolitikára és a minőség fejlesztésére. A minőséggel kapcsolatos politika meghatározásakor a vezetésnek célszerű elemeznie a következő területeket: a hallgatói elégedettség kívánatos és elvárt szintje, más érdekelt felek elégedettsége, milyen típusú és szintű jövőbeni fejlesztés szükséges az adott karon. Ezt követően, kívánatos lenne az egyetem valamennyi karán a KVALIMETAR módszer segítségével elkészíteni az önellenőrzés jól szervezett és rendszeres menetét, amely figyelmeztethet az oktatási folyamatok pozitív és negatív oldalaira. Az emberek szükségszerű szegmensei a minőségnek. Csak motivált és szakképzett dolgozók érhetik el a magas szintű minőséget. Ha az emberi tényezőket elhanyagoljuk, minden erőfeszítés hiábavaló. A munkavállalókra, az ő tudásukra, kreativitásukra és szakképzettségükre oda kell figyelni. Ezért a minőségbiztosítási feladatok egyre inkább kötelező egyetemi feladattá válhatnak.

Ivana Barković Bojanić*
Katarina Marošević**
Szabó Brigitta***

A hallgatói mobilitás interkulturális összehasonlítása: horvát és magyar tapasztalatok

I. Bevezetés

A globalizáció összetett hatást gyakorol a társadalmi, politikai, és gazdasági élet különböző területeire. Nem meglepő, hogy ezek a hatások az oktatás különböző szegmenseiben, így a felsőoktatásban is érzékelhetőek. A nemzetközi hallgatói mobilitás a globalizációs folyamat egyik legnyilvánvalóbb eredményévé vált a felsőoktatásban.¹

Pozitív változások várhatók Horvátországban az Európai Unióhoz (EU) történő csatlakozása után, amely a mobilitás nagyobb jelenlétét hozza magával, ugyanakkor Magyarország teljes jogú uniós tagállamként már élvezni tudja ezeket az előnyöket.

A hallgatói mobilitás tanulmányi célú mobilitást jelent, amely átmenetet képvisel a fizikai és a nagyrészt tanulási célok között, történjen szervezett formában, vagy a tanulók saját kezdeményezésére.² A tanulmányi mobilitás tanulási célt foglal magában, amelynek különböző időtartama lehet. Amikor nemzetek felettségéről, az interkulturális tudatosság megerősítéséről beszélünk, szükséges átlépni földrajzi, nemzeti határokat.³ Sok hallgató külföldi egyetemre megy tanulni, és általában a fejlődő országokból származó hallgatók fejlett országokban

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

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

*** Szabó Brigitta, doktorandusz hallgató, Dékáni Hivatal, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécsi Tudományegyetem, Földrajzi Intézet, szabo.brigitta@ajk.pte.hu

¹ Részletesebben lásd B. Denman: Globalization, Globalisation and Its Impact on International University Cooperation. 2002. http://globalization.icaap.org/content/v2.1/04_denman.html. (2012. 04. 25.)

² Mapping University Mobility of Staff and Students. <http://www.maunimo.eu/index.php/mobility-definitions> (2012. 04. 25.)

³ Mapping University Mobility of Staff and Students. <http://www.maunimo.eu/index.php/mobility-definitions> (2012. 04. 25.)

tanulnak, ahol magas színvonalú a felsőoktatás.⁴ Az Erasmus program az Európai Bizottság felsőoktatási képzési programja, amely évente 200000 hallgatónak ad lehetőséget arra, hogy külföldön tanuljon és dolgozzon, valamint a program egyetemi tanárok oktatási célú mobilitását is támogatja. A program 1987-es indulása óta több mint 2,2 millió hallgató vett részt benne, és nincs még egy olyan európai program, amely hasonló szintű sikereket ért volna el. A hallgatók részvétele az Erasmus programban lehetővé teszi, hogy értékes tapasztalatokra tegyenek szert: egyéni szintű fejlődés az idegen nyelvtudásban, készségek elsajátítása, önismeret és önállóság fejlődése elősegíti a munkaerő-piaci helyzetük javulását. Az Erasmus program célja, hogy elérje a 3 millió hallgatót ebben az évben (2012), amely nem lehetetlen, mivel a legtöbb európai egyetem részt vesz a programban.⁵ Az Erasmus program nagyban hozzájárul az európai felsőoktatás és a bolognai folyamat korszerűsítéséhez és minőségi javításához.⁶ A programokban és a felsőoktatási politikában az intézmények minősége kivételes fontosságú, és jelentősek az angol nyelvű képzések is, amelyek fontos eszközök a nemzetközi hallgatók toborzásában.⁷ Számos tényező motiválja a hallgatókat az Erasmus programban való részvételre és a külföldön történő tanulásra. A tanulmányi célú mobilitás jelentős hatást gyakorol a munkaerőpiaci mobilitásra, amely érték 15%-ra tehető.⁸ Az Erasmus program elismert hallgatói mobilitási program státuszát az EU-ban igazolja az a tény, hogy 32 ország vesz részt benne, és az „Egész életen át tartó tanulás” program része 2007 óta. A 2009/2010. tanévre

⁴ U. Teichler: Students Mobility in the Framework of Erasmus: findings of an evaluation study. Vol. 31. No. 2. European Journal of Education (1996), <http://www.jstor.org/pss/1503594> (2012. 04. 27.)

⁵ European Commission, Education & Training, http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc80_en.htm (2012. 04. 27.)

⁶ Erasmus információkról, adatokról és trendekről részletesebben: http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/higher/erasmus0910_en.pdf (2012. 05. 05.)

⁷ M. Kahanec – R. Králiková: Pulls of International Student Mobility. IZA Discussion Paper No. 6233. (2011). <http://ftp.iza.org/dp6233.pdf> (2012. 05. 06.)

⁸ Studying abroad and international labour market mobility. <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/6287>. Lásd még M. Parey – F. Waldinger: Studying Abroad and the Effect on International Labor Market Mobility – Evidence from the Introduction of ERASMUS. CESifo Venice Summer Institute, 18-19 July 2007, http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/CFP_CONF/CFP_CONF_VSI/VSI%202007/vsi07_Pap ers_IHE/vsi07_ihe_Parey.pdf. (2012. 04. 27.)

vonatkozó kimenő hallgatói adatok alapján Spanyolország küldte (31158 hallgató), és fogadta (35386 hallgató) a legtöbb hallgatót a program keretében. Többnyire a társadalomtudományok területéről, valamint közgazdász és joghallgatók vesznek részt a csereprogramban.⁹ Figyelemmel kísérve az Erasmus hallgatói mobilitási programra vonatkozó adatokat, Magyarországon 2000 és 2010 között az látható, hogy növekszik a kiutazó hallgatók száma (27576 hallgató) – összehasonlítva a Magyarország iránt érdeklődő, bejövő hallgatók számával (15198 hallgató). Azonban pozitív trend tapasztalható az Erasmus program keretében Magyarországon tanulni szándékozó hallgatókat illetően. A rendelkezésre álló 2000. évi adatok szerint mindössze 623 bejövő hallgató volt abban az évben, míg 2010-ben 2804 Erasmus ösztöndíjas hallgató érkezett Magyarországra.¹⁰ A pécsi jogi karon 2011-ben folytatott kérdőíves felmérés célja bemutatni és összehasonlítani az Erasmus programhoz való hozzáállást, indítékokat és akadályozó tényezőket. 2010-ben hasonló felmérés készült az eszéki egyetem jogi karán. Mivel Magyarország régebb óta vesz részt az Erasmus programban, tapasztalatai bevezetési és fejlesztési mintaként szolgálhatnak a horvát egyetemek számára. Az Erasmus hallgatói mobilitás Horvátországban az „Egész életen át tartó tanulás” program részeként indult el a 2009/10 tanévben 235 kimenő hallgatóval.¹¹ Horvátország Erasmus programban eltöltött ideje rövidnek mondható. Az „Egész életen át tartó tanulás” program 2007-ben indult, és 7 évig, 2013-ig tart, amelynek a fenti időszakra megállapított költségvetése körülbelül 7 milliárd euró. Az Európai Unió célja, hogy az „Egész életen át tartó tanulás” program keretében fejlessze az európai társadalmakat, biztosítsa a fenntartható gazdasági növekedést, több és jobb munkahelyet teremtsen.¹² Az „Egész életen át tartó tanulás” program az egyik módja annak, hogy Európa számára elérhetőek legyenek az „EU

⁹ Erasmus információkról, adatokról és trendekről részletesebben: http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/higher/erasmus0910_en.pdf. (2012. 04. 28.)

¹⁰ Lifelong Learning Programme, Hungary, http://ec.europa.eu/education/erasmus/doc/stat/0910/countries/hungary_en.pdf (2012. 04. 29.)

¹¹ Lifelong Learning Programme, Croatia, http://ec.europa.eu/education/erasmus/doc/stat/0910/countries/croatia_en.pdf (2012. 04. 27.)

¹² Lifelong Learning Programme, Guide for 2011: http://www.mobilnost.hr/prilozi/05_1291986088_LLP_vodic_za_korisnike_2011_P_ART_I_HR_final.pdf (2012. 04. 27.)

Stratégia 2020” dokumentumban megfogalmazott célok. Az „EU Stratégia 2020” segítségével Európa fenntartható és befogadó gazdasággá és társadalommá válhat. A hallgatók mobilitása megoldást jelenthet az intézményekben és munkaerőpiacon bekövetkező ingadozásokkal szemben. Az Erasmus programban résztvevő egyetemeknek minden területen biztosítani kell a magas minőséget, és a programban résztvevő intézmények az Erasmus ösztöndíjas hallgatók száma alapján megállapított ösztöndíjkerettel rendelkeznek.

Mivel Horvátország csak viszonylag rövid ideje vesz részt az Erasmus programban, néhány akadállyal kell megküzdeni a horvát egyetemeknek. A továbbiakban felsorolunk néhányat: i) kevés idegen nyelvű tanulmányi program, különös tekintettel az angol nyelvű programokra; ii) kevés a kollégiumi férőhely a külföldi hallgatók számára; iii) problémák merülnek fel a külföldön teljesített tárgyak hazai elismerésével kapcsolatban, amely a horvát egyetemi oktatók ez irányú tapasztalatlanságából ered.¹³ Annak ellenére, hogy néhány tényező akadályozza a horvát hallgatókat a programban való intenzívebb részvételben, azonosítani kell a részvételre ösztönző tényezőket is. A jelen kutatás és tanulmány fő célja felismerni és azonosítani azokat az ösztönzőket, amelyek segítségével több hallgatót be lehet vonni a mobilitási programokba.

A tanulmány alapjául szolgáló kérdőíves felmérés az eszéki egyetem jogi karán 2010-ben, míg a pécsi egyetem jogi karán 2011-ben valósult meg. Mivel nemzetközi kutatások¹⁴ vitatják, hogy a hallgatói motivációt geopolitikai vagy társadalmi-demográfiai körülmények befolyásolják, a tanulmány fő célja a két különböző mobilitási háttérrel rendelkező hallgatói csoport lehetséges hasonlóságait és eltéréseit elemezni. A Pécsi Tudományegyetem hosszú múltra visszatekintő programmenedzselési és koordinálási tapasztalattal rendelkezik, ugyanakkor az osijek-i egyetem nemrég vezette be a programot.

13

http://www.stipendije.info/en/scholarships/institution_profiles/ulazak_hrvatske_u_erasmus_-_najveci_i_najvazniji_program_eu_za_razmjenu_studenata_i_nastavnika (2012. 05. 07.)

¹⁴ L. Endrizzi: Student mobility: between myth and reality. http://ife.ens-lyon.fr/vst/LettreVST/english/51-february-2010_en.php (2012. 04. 27.)

II. Kutatásmódszertan

A korábban leírtak szerint a hallgatói mobilitásról és az Erasmus programról szóló kérdőíves felmérés két szakaszban történt. Az első szakasz az eszéki egyetem jogi karán zajlott 2010. év április és május hónapjaiban. A felmérést papír-ceruza teszt módszerrel (PAPI) készítették, arra kérték a hallgatókat, hogy a kérdőíveket a moderátor segítségével önállóan töltsék ki. A felmérést az EUNICOP project keretében végezték. A felmérés 34 kérdésből állt, amelyek közül 20 kérdés a hallgatói mobilitásra vonatkozott, 14 kérdés pedig szociodemográfiai jellegű volt. A kérdések többnyire zárt kérdések voltak előre megadott válaszlehetőségekkel, kivéve három nyitott végű, kvalitatív kérdést, amelyek a diákok válaszainak mélyebb megértését szolgálják. Az előre megadott válaszok névleges skálákból és sorrendi skálákból álltak. Sorrendi skálaként a Likert-skála került alkalmazásra (1-5 pontig). Két előzetes felmérés készült: az első a kutatás kérdéseinek körvonalazása után az összes válaszlehetőség feltérképezése céljából, a második előzetes felmérés pedig a kérdőív véglegesítése után készült 30 hallgatóból álló mintán. Ezután a felmérés már nem változott, mivel az előzetes felmérés azt mutatta, hogy a kérdések könnyen érthetőek és logikusak. A felmérés kérdései alapján adatbeviteli adatbázis készült. A felmérésben összesen 323 hallgató vett részt. Formattálás után az adatbázist SPSS formátumban használták, és a tisztázási folyamat valamint a validálás alapjául szolgált. A hiányos, vagy nem megfelelő tartalommal rendelkező kérdőíveket nem vették figyelembe. A tisztázási folyamat és az adatbázis validálás után pedig a végső adatbázis 310 érvényes kérdőívből állt, amelyeket további elemzésnek vetettek alá.¹⁵

A felmérés második szakaszát a pécsi jogi karon végezték 2011-ben ugyancsak papír-ceruza teszt módszerrel (PAPI). A felmérést azonos módon folytatták le, mint egy évvel korábban Horvátországban.

Tehát a magyar hallgatói körben végzett felmérés azonos módszerrel történt: arra kérték a hallgatókat, hogy a kérdőíveket a moderátor segítségével önállóan töltsék ki. A pécsi jogi karon 400 hallgató vett részt a felmérésben. A tisztázási folyamat és az adatbázis validálás után

¹⁵ N. Mujić – I. Barković – M. Mikrut – B. Szabó: International student mobility as a driver of modern University education: Croatian and Hungarian experience with the Erasmus Program. In T. Drinóczi – T. Takács (eds.): Cross border and EU legal issues: Hungary-Croatia. Faculty of Law in Pécs and Faculty of Law in Osijek, Pécs – Osijek 2011. 479-480. o.

a végső adatbázis 382 érvényes kérdőívből állt, amelyeket további elemzésnek vetettek alá.

A pécsi jogi karon végzett kérdőíves felmérés eredményeit a tanulmány következő része tárgyalja. A tanulmány céljainak elérése érdekében a felmérés eredményét összehasonlították az eszéki jogi karon 2010.-ben végzett felmérés eredményeivel. Az eredmények összehasonlítása lehetőséget ad megvitatni az eszéki, illetve a pécsi jogi kar hallgatóinak nemzetközi hallgatói csereprogramokhoz való hozzáállását, fő indítékait, és akadályait, különös tekintettel az Erasmus hallgatói mobilitási program konkrét példájára.

III. Felmérési eredmények

A felmérés célja nem kizárólag az eszéki és pécsi jogi kar hallgatóinak felmérése volt mobilitási hajlandóság és a mobilitást megakadályozó tényezők szempontjából, hanem demográfiai adatokat is szolgáltatott. A felmérésben összesen 382 hallgató vett részt. A hallgatók demográfiai adataiból kiderül, hogy a megkérdezettek 18 és 30 év közötti hallgatók voltak, átlagos életkoruk 21 év. A pécsi jogi kar hallgatói körében a megkérdezettek nagyobb részét nappali tagozatos hallgatók tették ki. A minta részletes szerkezetét az 1. sz. táblázat mutatja.

1. sz. táblázat: A minta szerkezete szocio-demográfiai változók szerint %-ban

Életkor	
18-20	44,6
21-23	49,0
24 év felett	6,4
Összesen	100,0
Hallgatói státusz típusa	
Nappali tagozatos hallgató	99,5
Levelező tagozatos hallgató	,5

Összesen	100,0
Eddigi átlagos tanulmányi eredménye	
1	1,0
2	9,3
3	50,5
4	27,8
5	11,3
Összesen	100,0
Továbbtanulási tervek a diploma megszerzését követően	
igen, szakirányú továbbképzés keretében	9,0
igen, doktori képzés keretében	18,4
Nem	14,9
Még nem tudom	57,7
Összesen	100,0
A lakóhely mérete	
5.000 lakos alatt	30,2
5.000 - 10.000 lakos	11,4
10.000 - 50.000 lakos	20,8

50.000 - 100.000 lakos	18,3
100.000 vagy több lakos	19,3
<i>Összesen</i>	100,0
Lakóhelyén tanul	
Igen	25,7
Nem	74,3
<i>Összesen</i>	100,0
Egy háztartásban él	
Szülőkkel	69,3
Egyedül	6,3
Barátokkal	18,0
Partnerrel	6,3
<i>Összesen</i>	100,0
A család átlagos jövedelme	
a magyar átlag alatti	3,9
a magyar átlag	81,8
a magyar átlag feletti	14,3
<i>Összesen</i>	100,0

Hallgatói mobilitási hajlandóság jellemzőbb a hallgatói populáció azon csoportjaiban, ahol a hallgató tagja valamilyen egyetemi szervezetnek. Ezek a hallgatók nem feltétlenül a kari szinten legismertebb Erasmus program keretében utaznak külföldre tanulni. A pécsi jogi karon a megkérdezettek majdnem 84%-a tagja volt valamilyen egyetemi szervezetnek, és ugyanilyen százalékban egyetemen kívüli szervezetnek. Körülbelül 10%-al többen, a megkérdezettek majdnem 95%-ának vannak szervezeti tagsági tapasztalatai.

Érdekes képet mutatott a hallgatók százalékos aránya abban a tekintetben, hogy hol szeretnének elhelyezkedni a tanulmányok befejezése és a diploma átvétele után. A horvát hallgatók többsége egy hazai cégnél szeretne dolgozni Horvátországban (a megkérdezettek 46%-a), a megkérdezettek 30%-a külföldi vállalatnál dolgozna, de Horvátországban, és a fennmaradó 24% külföldön szeretne munkát találni. Ugyanakkor, a megkérdezett magyar hallgatók 48,1%-a nemzetközi vállalatnál szeretne dolgozni külföldön, 41% külföldi vállalatnál helyezkedne el Magyarországon, és a magyar hallgatók mindössze 11%-a helyezkedne el hazai cégnél, de külföldön. A magyar és horvát hallgatók közötti különbség nyilvánvaló, a magyar hallgatók rugalmasabbak a munkaerőpiaci mobilitást illetően.

A mobilitásról megállapíthatjuk, hogy a magasabb arányú hallgatói mobilitás, nagyobb arányú foglalkoztatási mobilitáshoz vezethet. A kérdőív „Mi ösztönözné külföldi csereprogramban való részvételre?” kérdésére 1-5 fokú skála segítségével lehetett választ adni, ahol az 1. érték *egyáltalán nem ösztönző*, az 5. érték *nagy ösztönző* hatást jelent. A felmérés hallgatói mobilitást ösztönző tényezőiről szóló eredményeket a 2. sz. táblázat mutatja.

2.sz. táblázat: Ösztönzők külföldi csereprogramban való részvételre

	CRO	HU	Std. Deviation	Median	Mod
Benefit of employment	4,55	4,46	0,700794	5	5
Idegennyelv tanulás	4,49	4,73	0,841783	5	5
Ismerkedés új emberekkel	4,38	4,30	0,881296	5	5
Új kulturák megismerése	4,26	4,23	0,970183	5	5
Szakmai kapcsolatépítés lehetősége	4,19	4,34	0,964851	4	5
Tanulmányi okok	4,12	4,09	0,928408	4	5
Szórakozás	4,09	3,88	1,089756	4	5
Függetlenség megtapasztalása	3,95	3,28	1,165867	4	5
Politikai kapcsolatok lehetősége	3,39	2,97	1,316186	3	5

Mint ahogy a 2. sz. táblázat mutatja minden ösztönző tényező viszonylag magas minősítést kapott. Horvátországban az értékek 3,39 és 4,55 között, Magyarországon 2,97 és 4,73 között voltak. Az elhelyezkedési előnyök és a nyelvtanulás a horvát és a magyar hallgatók számára egyaránt 4,4 értéket értek el, amely érték valódi motiváló szintet jelez. Különbségek is megmutakoztak azonban a két hallgatói csoportnál. Például, a horvát hallgatók számára a legkevésbé ösztönző hatású tényező a politikai kapcsolatépítés lehetősége volt (3,39), ugyanígy a magyar hallgatók számára is (2,97), azonban a különbség mértéke egyértelműen látható. Másrésről, a két egyetem közötti legnagyobb különbség az önállóság tényezőben mutatkozik meg, ahol a különbség 0,67 értéket mutat. Látható, hogy a függetlenség megtapasztalása a horvát hallgatók esetében 3,95 értékkel szerepel, amíg a magyar hallgatók számára kevésbé lényeges (3,28).

Arra a kérdésre, hogy mit mérlegel a hallgató (milyen információra van szüksége ahhoz, hogy részt vegyen külföldi csereprogramban vagy sem) egy 1-5 fokú skála segítségével kellett választ adnia, ahol az 1. érték *egyáltalán nem számít*, az 5. érték *nagyon fontos* jelentőséggel bír. Az eredményeket a 3. sz. táblázat mutatja.

3. sz. táblázat: *Információ fontossága annak eldöntéséhez, hogy részt vegyen külföldi csereprogramban vagy sem*

	HU	CRO
Egyedül megyek vagy egy csoporttal?	4,14	3,92
Mennyi ideig kell külföldön tartózkodni?	4,30	3,99
Rendelkezem egészségbiztosítással?	4,21	4,00
Milyen feltételeknek kell megfelelni a jelentkezéshez?	3,81	4,07
Milyen feltételei vannak a cserehallgatók kiválasztásának?	3,73	4,08
Mi a kommunikáció nyelve?	4,26	4,18
Ki finanszírozza a teljes kint tartózkodást (pl. utazás, szállás, étkezés)	4,30	4,22
Kapok a diploma mellé egy igazolást arról, hogy nemzetközi csereprogramon vettem részt?	3,78	4,26
A nemzetközi csereprogramon való részvétel alatt is élvezhetem a hallgatói jogaimat?	4,36	4,38
Képes leszek letenni az összes olyan vizsgát a hazai intézményben a csereprogram alatt, amely szükséges a következő évfolyamba lépéshez?	3,96	4,44
El lehet ismertetni itthon a külföldön teljesített tárgyakat?	4,05	4,45

Az értékek a horvát és a magyar hallgatók körében is viszonylag magasak. Azonban a leglényegesebb információ a horvát hallgatók számára a tárgyak teljesítése és elismertetése a hazai intézményben (4,45), míg a magyar hallgatókat a hallgatói jogok érvényessége érdekli a legjobban a külföldi tartózkodás alatt (4,36).

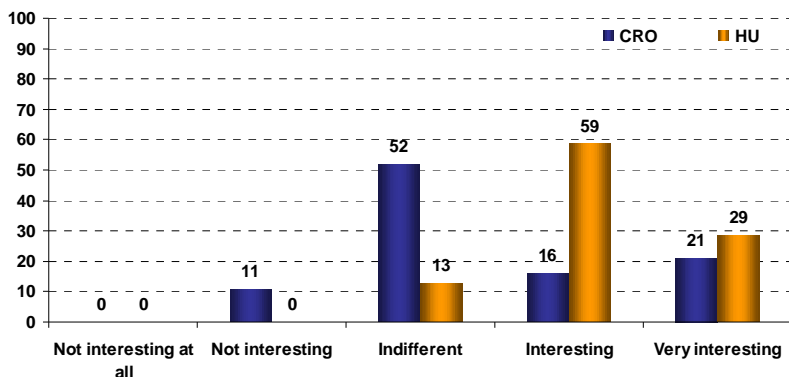
A horvát és magyar hallgatók közötti legnagyobb különbség a diploma melletti igazolás fontosságában mutatkozott meg. A horvát hallgatók fontosabbnak tartják az igazolást, amely a mobilitási részvételt igazolja (4,26), mint a magyar hallgatók (3,78).

A mobilitási programok szempontjából fontos, hogy a mennyire tudnak a hallgatók a program létezéséről. A százalékos arányok jelentős mértékben eltérő képet mutatnak. Amíg a horvát hallgatók mindössze 20%-a hallott, addig a magyar megkérdezett hallgatók közel 17%-a nem hallott az Erasmus programról. A magyar hallgatók többsége a kari hirdetőtábla (51,2%), és a hallgatótársak (33,5%) segítségével tájékozódik a programról. Meglepő, hogy a hallgatók mindössze 13,4%-a gyűjt információkat az Erasmus programról interneten keresztül, és a megkérdezett hallgatók nagyon kis százaléka jelezte, hogy professzora, vagy oktatója ajánlotta neki a programot.

Amikor azt elemeztük, mennyire találják érdekesnek a hallgatók az Erasmus programot, kiderült, hogy a magyar hallgatókat jobban érdekli a program, mint a horvát hallgatókat.

A „*Mennyire tartja érdekesnek az Erasmus programot*” kérdésre 1-5 fokú skála segítségével kellett választ adni, ahol az 1. érték *egyáltalán nem érdekel*, az 5. érték *nagyon érdekel* jelentéssel bír. A magyar hallgatók mintegy 80%-a nagyon érdeklődik, míg a horvát hallgatók többsége közömbös a program iránt (1. ábra). A nagy különbséget Horvátország és Magyarország eltérő mobilitási hagyományaival lehet magyarázni. Magyarországon 1998 óta létezik az Erasmus program, Horvátországban meglehetősen újnak számít, 2007-ben vezették be.

1.sz. diagram: Mennyire tartja érdekesnek az ERASMUS programot?

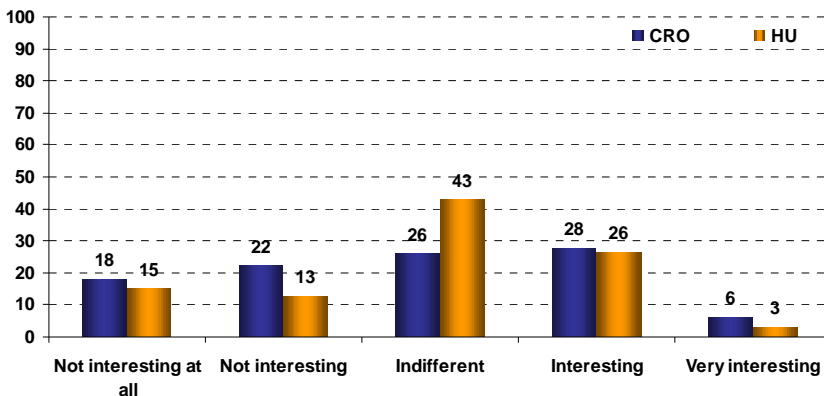


Mint ahogy a 3. sz. táblázatban látható a mobilitási program hossza, és a külföldi tartózkodás tervezett időtartama a horvát és a magyar hallgatóknak is fontos volt, de valamivel fontosabb a magyar hallgatók számára. A legtöbb magyar hallgató néhány naptól akár 3 hónapig is hajlandó külföldön tartózkodni (44,1%), valamivel kevesebb válaszadó 6 hónapig is maradna (36,5%), és néhány megkérdezett hallgató 6 hónapnál tovább is vállalna a kint tartózkodást (19,4%).

A fent említett hallgatók, akik hajlandóak nemzetközi mobilitási programban részt venni és külföldön tanulni, egy lehetséges diákcsere programot is támogattak a horvát és a magyar egyetem között.

A 2. sz. ábra a horvát és a magyar hallgatók diákcsere program iránti érdeklődését mutatja be az eszéki és a pécsi jogi kar között. A „Mennyire érdekelné egy tanulmányi lehetőség a pécsi/eszéki egyetem jogi karán” kérdésre a válaszadók 1-5 fokú skála segítségével adtak választ, ahol az 1. érték *egyáltalán nem érdekel*, és az 5. érték *nagyon érdekel* jelentést hordozott. A megkérdezett magyar hallgatók 43%-a, illetve a válaszadó horvát hallgatók 26%-a közömbös egy lehetséges diákcsere iránt a két egyetem között. Azonban a horvát hallgatók több mint 30%-át érdekelné egy külföldi hallgatói mobilitási lehetőség, különös tekintettel a pécsi jogi karra, és valamivel kevesebb, mint a megkérdezett magyar hallgatók 30%-a hajlandó lenne tanulmányi célból az eszéki egyetem jogi karára látogatni.

2.sz. diagram: Mennyire érdekelné egy tanulmányi lehetőség az eszéki/pécsi egyetem jogi karán?



IV. Következtetések és javaslatok

A hallgatói mobilitás elősegíti a hallgatók kompetenciáinak fejlesztését, és a különböző tanulási módszerek elsajátítását. Az eszéki és a pécsi jogi kar közötti együttműködés jó alapot nyújthat azoknak a hallgatóknak, akik részt szeretnének venni diákcsere programban, de nem akarnak az otthonuktól, családjuktól távol kerülni.

A hallgatói mobilitás segítségével olyan nyelvi és szociális készségeket lehet megtanulni, amelyekre szükség van a munkaerőpiacon, ezáltal jobb elhelyezkedési esélyeket biztosít. Ezen kívül a mobilitási program keretében lehetőség van új kultúrák megismerésére és szakmai kapcsolatok kialakítására is. Bizonyos értelemben önállóságra tesz szert az a hallgató, aki részt vesz egy hallgatói csereprogramban.

Ha összehasonlítjuk a horvát és a magyar hallgatók hozzáállását, az ösztönző és akadályozó tényezőket, megállapíthatjuk, hogy nagyon fontos hatással van az intézmény mobilitási tapasztalata a hallgató Erasmus vagy más hallgatói csereprogramban való részvételére.

A mobilitási programokról szóló információkat hozzáférhetőbbé kell tenni a hallgatók számára. Az oktatói személyzetet jobban be kell vonni a nemzetközi mobilitási programok koordinálásába, továbbá fontos információforrást jelenthetnek a hallgatói tájékoztatásban.

A hallgatóknak hasonló motivációi vannak, és hasonló információra van szükségük függetlenül attól, hogy hol élnek. Ez azt jelenti, hogy a

geopolitikai tényezők elhanyagolhatóak globális szinten, a hallgatók hasonló szempontok miatt tartózkodnak a mobilitási programban való részvételtől. Jelentős számú magyar hallgató tanul külföldön, nő a kiutazó hallgatók száma, és stratégiai cél a bejövő hallgatók számának folyamatos növelése.

Az Erasmus program keretében szerzett tapasztalatok következtében nagyobb programtudatosság alakult ki Magyarországon, ami nem meglepő, mivel Magyarország hosszú múltra visszatekintő programmenedzselési tapasztalattal rendelkezik. Horvátországnak nincs nagy tapasztalata a program koordinálásában, de a hallgatók megfelelő tájékoztatása és az oktatói kar nagyobb bevonása révén fejlődés érhető el rövid idő alatt. A két felmérés fontos eredménye, hogy majdnem minden megkérdezett hallgató érdeklődést mutat egy eszéki/pécsi tanulmányút iránt. Ilyen módon a pécsi jogi kar nagyobb programmenedzselési tapasztalata hozzájárul a programfejlesztéshez Horvátországban, és elősegítheti a két kar szorosabb együttműködését.

Martina Mikrut*
Nihada Mujić**
Szabó Brigitta***

Nemzetközi hallgatói mobilitás mérése – módszertani kihívások

I. Bevezetés

A nemzetközi hallgatói piac változik és hallgatói mobilitás kezelése nap mint nap egyre nagyobb kihívást jelent. Az utóbbi évtizedekben egy állítás változatlan marad: a nemzetközi hallgatói mobilitást nagyobb jelentőséggel bír, mint fő irányelv Európában és világszerte. A nemzetközi mobilitás népszerűsítése a felsőoktatási politika fontos eleme. Ez a megközelítés megtalálható az egyes felsőoktatási intézményeknél, de az európai nemzeti kormányok szintjén is. Bár a mobilitással kapcsolatos első kezdeményezések 1950-es évekből származnak, a mobilitás fejlődésének kezdeményezése, igazából a 1980-as években történt Erasmus program indításával, még pedig azzal a gondolattal, hogy a felsőfokú képzésben résztvevő hallgatók legalább 10 százalékának lehetővé tegye a részképzését egy másik európai országban. Később, az Erasmus programot követte a Sorbonne-i Nyilatkozat, valamint a Bolognai Nyilatkozat melyek folytatták a mobilitás iránti igény támogatását. Minden említett érv arra mutat, hogy a mobilitás az európai oktatás „konkrét célkitűzése” lett. Minden eredményesség magában foglalja a célok elérése folyamatának kezelését. A célok elérése folyamatának kezelése, pedig magában foglalja a célok elérése folyamatának mérését a folyamat alatt és után, ami azt jelenti, hogy nyilvánvalóan szükség van a hallgatói mobilitással kapcsolatos átfogó, naprakész és megbízható információkra. A legtöbb adat ma a mobilitás hatásaival vagy a mobilitással kapcsolatos statisztikai adatokkal foglalkozik, azzal a szándékkal, hogy mérni tudja a haladást és a célok elérését egyes felsőoktatási intézményeknél, illetve a nemzeti kormányoknál. Ezek a mennyiségi mérések találkoznak néhány módszertani kihívással, ami azt jelenti, hogy a „mobilitási

* Mr.sc. Martina Mikrut, tanársegéd, Kutatási módszertan és információs tudományok osztálya, Jogtudományi Kar, Eszék mmikrut@pravos.hr

** Prof.dr.sc. Nihada Mujić, egyetemi tanár, Kutatási módszertan és információs tudományok osztálya, Jogtudományi Kar, Eszék nmujic@pravos.hr

*** Szabó Brigitta, doktorandusz hallgató, Dékáni Hivatal, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécsi Tudományegyetem, Földrajzi Intézet, szabo.brigitta@ajk.pte.hu

statisztika” a legtöbb esetben nem felel meg a „tényleges” mobilitásnak. Ehelyett, egyetem/ország/régió szerint tesz jelentést a külföldi hallgatókról, a hallgatók nemzetiségét mobilitási mérési kategóriaként értelmezve. A „nemzetiségi” adatok használata, mint valódi mobilitási mérési kategória nem lenne probléma abban az esetben, ha minden külföldi hallgató (vagy legalábbis a túlnyomó többség) valóban „mobil” hallgató lenne. Sajnos ez távol áll a valóságtól. Ezt a problémát ismerte fel az Academic Cooperation Association és kiadta az EURODATA¹ nevű kiadványt, amely a nemzetközi mobilitásról összegyűjtött adatokat vizsgálja nemzetközi, nemzeti és különböző program szinten. Ebben a kiadványban található a hallgatói mobilitásról szóló adatok is. Továbbá, ezen adatok elemzése alapján a kiadvány 32 európai országból összegyűjtött főbb eredményeket és nemzetközi hallgatói mobilitás tendenciákat mutat be. Azt is hangsúlyozza, hogy a statisztikai adatokat a hallgatói mobilitás céljainak kimutatására használja. Méri, hogy a hallgatói mobilitás milyen mértékben fordul elő és hogyan oszródik az országokon belül, hogyan terjeszkedik a felsőoktatás jellemzők és a diákok társadalom-gazdasági helyzetük szerint, valamint tárgyalja a mobilitás módjait. Bár ezeknek a mennyiségi mérési kategóriáknak, mint szükséges információknak feladata a hallgatói mobilitással kapcsolatos követési célok elérése, nem elegendők a sikeres hallgatói mobilitás kezelésére.

A döntéshozatal folyamata alatt és a nemzetközi úti célok választásánál a hallgatói mobilitás úgynevezett nem anyagi elemeit kell mérni, mint például a motivációs tényezők, félelmek, akadályok, és azt a diákok körében, különböző célcsoportban kell elvégezni (reprezentatív minta, mely alapján a diákok feloszlának a mobilitás programokban érdekeik és potenciális bevonásuk szerint). A nemzetközi mobilitással kapcsolatos döntéseket az előbb leírt úgynevezett nem anyagi elemek azonos módszertan használatával mértük az eszéki jogi kar (Horvátország) és a pécsi jogi kar (Magyarország) hallgatóinak körében, melynek a célja vitát indítani a nemzetközi hallgatói mobilitást motiválóiról, különös tekintettel az Erasmus programra (mert a program mindkét karon folyik). Az elért eredmények a módszertan és mérési eszközökről indított vita alapjául, és azok lehetséges további fejlesztésére szolgálnak majd. A felmérést az eszéki jogi karon 2010-ben, míg a pécsi jogi karon

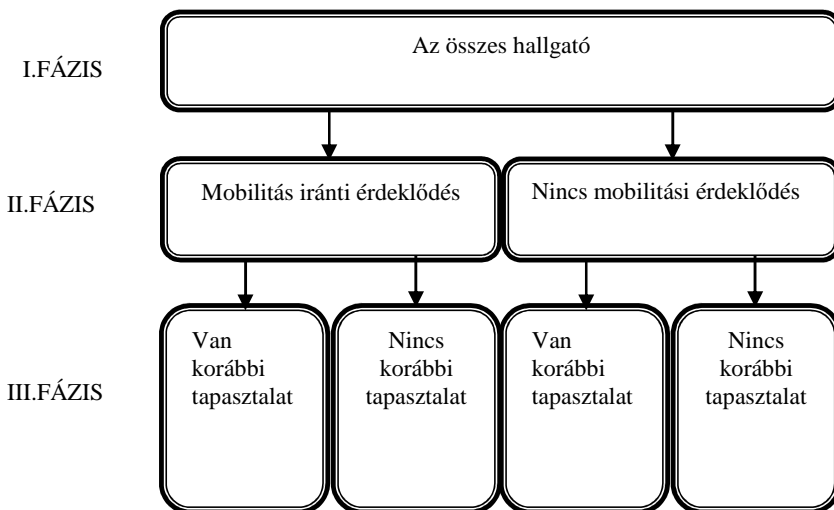
¹ M. Kelo – U. Teichler – B. Wächter (eds.): EURODATA – Student mobility in European higher education. Lemmens Verlags & Mediengesellschaft, Bonn 2006. 3-5. o.

2011-ben végeztük. Ennek a tanulmánynak a központi témája a kutatási módszertan és a mérési eszközök. Célja, hogy elemezze a kutatási módszerek előnyeit és hátrányait a nemzetközi hallgatói mobilitás mérésében.

II. A mérés szerepe a nemzetközi hallgatói mobilitást irányításában

A mérés, mint a hallgatói mobilitás kezelésének alapja, összetett folyamat, és nem lehet egyetlen intézkedésként tekinteni. Mint említettük, a tanulmány központi témája a hallgatói mobilitás nem anyagi elemei, elsősorban az a folyamat, amelyben döntést hoznak a hallgatók, hogy részt vesznek a nemzetközi mobilitás projektben. Mérést különböző szakaszokban és a diákok különböző szegmenseiben kell használni, mivel a diákok szerepe a mérés különböző szakaszaiban változó. Az első fázisban fontos az általános megértés, amely a reprezentatív mintán alapul, és képviseli a felsőoktatási intézmény összes hallgatóit. Ez lehetővé teszi a hallgatók további szegmentálását a kutatás második fázisában, amely az érdeklődés és a programban levő részvétel lehetőségén alapul. Az információ szintje, elsősorban a személyes tapasztalat, mint elengedhetetlen elem a további kommunikációban. A tapasztalatokat fel kell használni a szegmentációban, a harmadik kutatási fázisban (1. ábra).

1. sz. ábra Célcsoportok a kutatás szakaszokban



Amikor véleményekről, érzésekről, interakciókról és kommunikációs mérésekről van szó mindhárom fázisban, minden adott célcsoportban, a mérési eszközök fejlesztésre szorulnak. Egyrészt a kutatásban olyan tipikus mennyiségi eszközök használhatóak, mint a mélyinterjú, fókuszcsoport, illetve a különböző típusú megfigyelések, másrészt jellemzőek a minőségi eszközök használata, mint például a különböző pszichometriai tesztek, kérdőívek, standardizált minősítési lapok. Az említett intézkedések fejlesztése időigényes és költséges feladat, ha azt megfelelően tesszük, ugyanis minden kérdésnek fontos a megbízhatósága, érvényessége és az irányításához szükséges előmérés fejlesztése. A mérőeszközök megbízhatóak, ha azonos személyeken, de különböző időpontokban vagy különböző körülmények között használjuk fel őket, viszonylag hasonló eredményt adva. Akkor a vizsgálat és annak a megismételési korrelációja a csoportoknál legalább 0,5, míg az egyéneknél 0,8 felett kell, hogy legyen. A mérőeszközök akkor érvényesek, ha meghatározzuk, hogy mi az, amit mérni kell. Az érvényességi kritérium olyan fokozatra utal, amelynél a tárgyak a mérőeszközön az elméleti konstrukcióhoz kapcsolódnak. Szerkezetük, érvényesség mennyiségi érték helyett minőségi különbség az „érvényes” és az „érvénytelen” között. Arra utal, hogy a mértéknél a tervezett független változó összefügg a független változóval (Hunter & Schmidt 1990). Ez a tanulmány hangsúlyozza mindkét típusú mérés szükségességét, a minőségit és mennyiségit, de a leírt intézkedések a megbízhatóság és az érvényesség is elsősorban mennyiségi kutatással kapcsolatos, amelynek alapja a szám, mint elemzési egység. Ezért használják gyakran a tudományos és klinikai kutatásokban. A számszerű adatok összegyűjtéséhez leggyakrabban használt eszköz a kérdőív, amely elsősorban zárt kérdésekből áll. A kérdezett alanyok Likert, vagy más skála használatával válaszolnak. Nyitott kérdéseket is tartalmazhat a kérdőív, ami előnyt jelenthet a gazdagabb adatgyűjtéshez. A mennyiségi kutatás elsősorban a szavakra, mint elemzési egységekre támaszkodik, de más kommunikációs eszközök is használhatóak, mint például a beszéd hangereje, a nevetés, a testbeszéd, és hasonlók. Minőségi kutatásokat kisebb mértékben alkalmaznak, mert rendkívül munkaigényesek és költségesek. Minőségi módszerek általában projektív technikákat használnak fel, ezzel segítve a válaszadók minősítését, vagy a kutatási téma tárgyalását, amelyek egyaránt a minőségi kutatás céljai.

Ma minden bizonnyal kulcsfontosságú a minőségi és mennyiségi módszerek, technikák és adatok összehangolása, azzal a céllal, hogy átfogó betekintést szerezzünk a kutatási problémák helyzetéről. Bár a nemzetközi hallgatói mobilitás kutatása eddig főleg a mennyiségi módszereken alapult, és a „mennyi” kérdésre válaszolt, minden bizonnyal szükséges a minőségi módszerek használata is, azzal a céllal, hogy választ kapjunk a „miért” és a „hogyan” kérdésekre. Ez alapként szolgál a hallgató mobilitás különböző stratégiáinak kialakításában, a különböző mobilitás kritériumok szerint.

III. Horvát és magyar kutatási tapasztalat

Annak érdekében, hogy olyan elemzési keret kerüljön kidolgozásra, amely a hallgatói mobilitással kapcsolatos jobb megértést és összehasonlítást mutatja, a felmérés két szakaszból állt: az első szakaszban az eszéki jogi kar hallgatói (2010), a második szakaszában pedig pécsi jogi kar hallgatói (2011) vettek részt. A fő cél az volt, hogy információt adjon mindkét jogtudományi kar hallgatóinak múltbeli tapasztalatairól (hallgatói mobilitás), és a kritériumokról, amelyek a számukra fontosak a jövőbeli programok kiválasztásában. A felmérés a papír és ceruza (PAPI) módszer szerint zajlott. A hallgatókat arra kérték fel, hogy önállóan töltsék ki a kérdőívet, moderátor iránymutatásával.

1. Módszertan áttekintése

A tesztelt mérési eszköz 29 kérdésből állt, ebből 17 kérdés a hallgatói mobilitásról, és 12 kérdés szocio-demográfiáról szólt. A kérdések zárt típusúak voltak, előre meghatározott válaszokkal, kivéve néhány nyitott típusú minőségi kérdést, melyek segítségével mélyebben értelmezhetjük a hallgatók válaszait. Az előre meghatározott válaszok nominális és ordinális skálákból állnak. Az ordinális skála Likert típusú skála (1.-5. pont). A részletes kérdőív az 1. táblázatban látható.

1. sz. táblázat. Használt és tesztelt mérőmódszer.

MOBILITÁS - KERDÉSEK	VÁLASZOK
Tagja valamelyik hallgatói szervezetnek a Karon?	1. Igen → Melyiknek? (több válasz is lehetséges): _____
	2. Nem

<p>Tagja Karon kívüli szervezetnek, közösségnek?</p>	<p>1. Igen → Melyiknek? (több válasz is lehetséges): _____</p> <p>2. Nem</p>
<p>Tagja Karon kívüli szervezetnek, közösségnek, részt vesz valamilyen szervezett tevékenységben, (pl. politikai párt, szakmai egyesület, hobby, vallási közösség, stb)?</p>	<p>1. Igen → Melyiknek? (több válasz is lehetséges): _____</p> <p>2. Nem</p>
<p>Volt már külföldön?</p>	<p>1. Igen 2. Nem</p>
<p><i>Ha IGENnel válaszolt, kérem válaszoljon az 5. és 6. kérdésre, ha nem, folytassa a 7. kérdés megválaszolásával:</i></p>	
<p>Azt válaszolta, hogy járt már külföldön. Kérem, hogy válaszoljon a a következő kérdésekre!</p>	<p>Hányszor: _____</p>
<p>Melyik országba látogatott?</p> <p>Mely életkorban (óvodai, általános iskolai, középiskolai, vagy egyetemi évei alatt, mennyi időre, kivel és milyen célból (iskolai, turisztikai, vallási stb.). Kérem, töltsse ki a táblázatot.</p>	<p>Első látogatás:</p> <p>Melyik országba látogatott?</p> <p>Mely életkorban?</p> <p>Mennyi időre?</p> <p>Kivel?</p> <p>Milyen célból?</p>

<p><i>Megjegyzés: amennyiben iskolai tanulmányi kiránduláson vett részt több ország érintésével, csak a végállomást írja be (tekintse egy utazásnak).</i></p>	<p>Második látogatás:</p> <p>Melyik országba látogatott?</p> <p>Mely életkorban?</p> <p>Mennyi időre?</p> <p>Kivel?</p> <p>Milyen célból?</p> <p>...</p>
<p>Hallott már az ERASMUS programról?</p>	<p>1. Igen</p> <p>2. Nem</p>
<p><i>Ha IGENnel válaszolt, adjon választ a 8, 9, 10. kérdésekre, ha NEMmel, a 11. kérdésnél folytassa a válaszadást.</i></p>	
<p>Mit tud az ERASMUS programról? (fejtse ki röviden)</p>	<p>Leírás:</p>
<p>Hol találkozott az ERASMUS programmal?</p>	<p>1. Kari hirdetőtáblán</p> <p>2. Hallgatótársa(i)tól</p> <p>3. Tanáraitól</p> <p>4. Interneten</p> <p>5. Egyéb források: _____</p>
<p>Mennyire tartja érdekesnek az Erasmus programot?</p>	<p>1. Egyáltalán nem érdekes</p> <p>2. Közömbös</p> <p>3. Nem érdekes</p> <p>4. Érdekes</p>

	<p>5. Nagyon érdekes</p> <p>Fejtse ki röviden a válaszát:</p>
<p>Mi ösztönözné külföldi csereprogramban való részvételre?</p> <p>Értékelje a válaszokat az alábbi skála segítségével 1-től 5-ig; 1 – egyáltalán nincs ösztönző hatása; 5 – nagy ösztönző hatása van</p>	<p>Értékelés külön:</p> <p>Tanulmányi okok</p> <p>Szórakozás</p> <p>Ismerkedés új emberekkel</p> <p>Szakmai kapcsolatépítés lehetősége</p> <p>Politikai kapcsolatépítés lehetősége</p> <p>Új kultúrák megismerése</p> <p>Idegennyelv-tudás fejlődése</p> <p>Előnyök a jövőbeni elhelyezkedésnél</p> <p>Egyéb: _____</p>
<p>Ha választhatna, mely országban lenne cserediák?</p>	<p>Első választás: _____</p> <p>Második választás: _____</p> <p>Harmadik választás: _____</p>
<p>Mit tart külföldi csereprogramban való részvétele <u>legfőbb akadályának</u>? (csak egy lehetőséget válasszon!)</p>	<p>a. Pénzügyi akadályok</p> <p>b. Tárgyak hazai elismertetése</p> <p>c. Idegen nyelvtudás hiánya</p> <p>d. Ismeretlentől való félelem</p> <p>e. Egyéb: _____</p>
<p>Osztályozza az információ fontosságát, amely annak eldöntéséhez szükséges, hogy részt vegyen külföldi csereprogramban vagy sem: (1 egyáltalán nem számít, 5 nagyon fontos)</p>	<p>Milyen feltételeknek kell megfelelni a jelentkezéshez?</p> <p>Milyen feltételei vannak a cserehallgatók kiválasztásának?</p> <p>Ki finanszírozza a teljes kint tartózkodást (pl.: utazás, szállás, étkezés) Mennyi ideig kell</p>

	<p>külföldön tartózkodni?</p> <p>El lehet ismertetni itthon a külföldön teljesített tárgyakat?</p> <p>Mi a kommunikáció nyelve?</p> <p>Rendelkezik egészségbiztosítással?</p> <p>Egyedül megy vagy csoporttal?</p> <p>Kap a diploma mellé egy igazolást arról, hogy nemzetközi csereprogramon vett részt?</p> <p>Képes lesz letenni az összes olyan vizsgát a hazai intézményben a csereprogram alatt, amely szükséges a következő évfolyamba lépéshez?</p> <p>A nemzetközi csereprogramon való részvétel alatt is élvezheti a hallgatói jogait?</p>
<p>Ha részt venne nemzetközi csereprogramban, mennyi időt lenne hajlandó külföldön tartózkodni?</p>	<p>néhány napot</p> <p>egy hetet</p> <p>egy hónapot</p> <p>3 hónapot</p> <p>fél évet</p> <p>több mint fél évet</p>
<p>Mennyire érdekelné egy tanulmányi lehetőség az pécsi egyetem jogi karán (Magyarország)?</p>	<p>1.Egyáltalán nem érdekel</p> <p>2. Nem érdekel</p> <p>3. Közömbös</p> <p>4. Érdekel</p> <p>5. Nagyon érdekel</p> <p>Miért :</p>
<p>Általában hogyan értesül a különböző eseményekről a Karon?</p>	<p>1. Kari hirdetőtáblán</p> <p>2.Hallgató társa(i)től</p>

	<p>3.Tanáraitól</p> <p>4.Internete</p> <p>5.Egyéb források: _____</p>
DEMOGRÁFIAI KERDESEK	
<p>1. Születési év:</p> <p>2. Nem:</p> <p>3. Szemeszter:</p> <p>4. A képzés típusa</p> <p>5. Eddigi átlagos tanulmányi eredménye</p>	
<p>6. Tervezi, hogy folytatja tanulmányait a diploma megszerzése után is</p>	<p>1. Igen, egy posztgraduális programon.</p> <p>2. Igen, egy doktori iskolában</p> <p>3. Nem</p> <p>4. Még nem tudom</p>
<p>7. Kinek van a családjában diplomája?</p>	<p>1. Édesapa</p> <p>2. Édesanya</p> <p>3. Valamelyik testvér</p> <p>4. Senki</p>
<p>8. A település fajtája, ahonnan származik:</p>	<p>1. 5.000 vagy kevesebb lakosa van</p> <p>2. 5.000-10.000 lakosa van</p> <p>3.10.000-50.000 lakosa van</p> <p>4. 50.000-100.000 lakosa van</p> <p>5.100.000 vagy több lakosa van</p>
<p>9. Abban a városban tanul, ahol az állandó lakóhelye van?</p>	<p>1. Igen</p> <p>2. Nem</p>

10. Jelenleg kivel él:	1. Szülőkkel 2. Egyedül 3. Baráttal/Barátokkal 4. Partnerrel												
11. Hogyan értékeli az életszínvonalát:	1. Az országos átlag alatti 2. Átlagos 3. Az országos átlag feletti												
12. Hány idegen nyelven és milyen szinten? Használja az alábbi skálát: 1 nagyon gyengén 5 kiválóan.	<table border="0"> <tr> <td>Nyelv</td> <td>Skála 1-től 5-ig</td> </tr> <tr> <td>_____</td> <td>1 2 3 4 5</td> </tr> <tr> <td>_____</td> <td>1 2 3 4 5</td> </tr> <tr> <td>_____</td> <td>1 2 3 4 5</td> </tr> <tr> <td>_____</td> <td>1 2 3 4 5</td> </tr> <tr> <td>_____</td> <td>1 2 3 4 5</td> </tr> </table>	Nyelv	Skála 1-től 5-ig	_____	1 2 3 4 5	_____	1 2 3 4 5	_____	1 2 3 4 5	_____	1 2 3 4 5	_____	1 2 3 4 5
Nyelv	Skála 1-től 5-ig												
_____	1 2 3 4 5												
_____	1 2 3 4 5												
_____	1 2 3 4 5												
_____	1 2 3 4 5												
_____	1 2 3 4 5												
Köszöneti megjegyzés!													

Két kísérleti tanulmányt végeztünk: az első – a kutatási terv beállítása után, így kimutathatóak a lehetséges válaszok. Erre azért van szükség, hogy a zárt típusú kérdéseket újra lehessen értelmezni. A második kísérleti tanulmányt a kérdőív befejezése után végeztük, a minta 30 diákból állt, a felmérés változatlan maradt, tekintettel arra, hogy a kísérleti tanulmány olvasható és logikus kérdéseket mutatott ki. A felmérés kérdések alapján egy adatbeviteli maszkot alakítottunk, az adatbázisok formázása SPSS eszköz segítségével történt, amelyet az adatbevitelre, érvényesítésre, és adattisztításra² használtunk.

2. Módszertani kihívások

A módszertani tesztelésnek első szakasza megbízhatósági és érvényességi ellenőrzésre vonatkozott, emellett a dimenzió

² N. Mujić et al.: Nemzetközi hallgatói mobilitás mint a modern egyetemi oktatás mozgatórugója: az Erasmus Program horvát és magyar tapasztalata. In Drinóczi Tímea (szerk.): Határon átnyúló és uniós jogi témák: Magyarország – Horvátország. Pécs – Osijek 2011.

faktoranalízisára is, még pedig mennyiségi mérőműszer segítségével. Mint az 1. táblázatban látható, a mennyiségi felmérés legtöbb változója normális típusú volt, és a leíró statisztikában használható. Rájuk nem vizsgálható a megbízhatóság, érvényesség, és a faktoranalízis. Mivel a megbízhatóság következetes intézkedésre utal, és elsősorban intervallum intézkedési eszközzel lehet vizsgálni, akkor tartják az eszközöket megbízhatónak, ha ugyanaz az eredmény többször előfordul. E célból két adatsoportot használtunk, hogy ellenőrizzük az adott mérőműszer megbízhatóságát az intervallum skálák részben.

Első vizsgált skála, a motivációs skála. Megbízhatósági mutató, a Cronbach Alpha indicator, 0,635 volt (9 elemen folyt a megfigyelés). Ez a szám jelzi azt, hogy a használt skála megbízható a motivációs méréseknél. Annak érdekében, hogy megvitassuk a lehetséges fejlesztéseket, a megbízhatósági mutatót, Cronbach-alfát mértünk, ha minden elemet törölünk, és minden motivációs elemet a 2. táblázatban mutatunk ki.

2. sz. táblázat Tétel – Összesített statisztika

	Méretezése jelentése, ha pont törölve	Méretezése eltérés esetén, ha pont törölve	Total korrigált korreláció	Cronbach-alfa, ha pont törölve
Tapasztalat szerzés	32,90	15,675	,219	,640
Tanulmányi okok	32,07	15,031	,441	,576
Szórakozás	32,40	15,997	,262	,621
Ismerkedés új emberekkel	31,88	15,656	,434	,583
Szakmai kapcsolatépítés lehetősége	31,81	15,137	,522	,563
Politikai kapcsolatépítés lehetősége	33,21	15,792	,185	,653
Új kultúrák megismerése	31,96	16,882	,205	,632
Idegennyelv-tudás fejlődése	31,43	17,059	,389	,603

	Méretezése jelentése, ha pont törölve	Méretezése eltérés esetén, ha pont törölve	Total korrigált korreláció	Cronbach- alfa, ha pont törölve
Tapasztalat szerzés	32,90	15,675	,219	,640
Tanulmányi okok	32,07	15,031	,441	,576
Szórakozás	32,40	15,997	,262	,621
Ismerkedés új emberekkel	31,88	15,656	,434	,583
Szakmai kapcsolatépítés lehetősége	31,81	15,137	,522	,563
Politikai kapcsolatépítés lehetősége	33,21	15,792	,185	,653
Új kultúrák megismerése	31,96	16,882	,205	,632
Idegennyelv-tudás fejlődése	31,43	17,059	,389	,603
Előnyök a jövőbeni elhelyezkedésnél	31,70	16,271	,401	,593

A jövőbeni fejlesztések lehetségesek, mivel a motivációk, mint a „lehetséges politikai kapcsolatok”, és „új kultúrákat megismerni”, sőt „az önállóvá válás” hatással vannak a Cronbach Alpha-ra, értéke valamennyivel alacsonyabb lett.

A megbízhatósági vizsgálat után, a faktoranalízis statisztikai módszer leírására használt, megfigyelt variabilitások között, korrelált változók szempontjából potenciálisan kevesebb észrevétlenül változó tényezőket vettek figyelembe. A faktoranalízis, egy olyan statisztikai módszer, amelyet általában az eszköz fejlesztések során használnak az elemek közös dimenzióba való csoportosítása alkalmával. Egyes tényezők csoportosítása közös vonás szerint, amely tételeket értelmez a magas terhelést szerint, és a tételek összefoglalása, kevesebb számú tényezők

szerint.³ A terhelés olyan tényező, ami a tétel és közös vonás – faktor közötti kapcsolatra utal.⁴ A faktor vagy dimenzió listáját jelenti, és összetartozó tételekből áll. A kapcsolódó tételek olyan szerkezetet határoznak meg, amely összetartozik. Független tételek azok, amelyek nem tartoznak össze, nem határozzák meg a szerkezetet, és törölni kell őket.⁵ A faktoranalízis eredményei a 3. táblázatban kerülnek bemutatásra.

³ A. Bryman – D. Cramer: Quantitative Data Analysis with SPSS Release 8 for Windows. A Guide for Social Scientists. London, Routledge 1999

⁴ A. Bryman – D. Cramer: Quantitative Data Analysis with SPSS12 and 13. A Guide for Social Scientists. East Sussex, Routledge 2005

⁵ B.H. Munro: Statistical methods for health care research. Philadelphia, Lippincott, Williams & Wilkins 2005

3. sz. táblázat. Teljes variancia magyarázata.

összetevő	Kezdeti sajátértékek			Kitermeléses összegek négyzetes terhelése			Forgatás összegek négyzetes terhelése
	Total	% Variancia	halmozott %	Total	% Variancia	halmozott %	Total
1	2,677	29,745	29,745	2,677	29,745	29,745	2,337
2	1,452	16,130	45,875	1,452	16,130	45,875	1,688
3	1,119	12,430	58,305	1,119	12,430	58,305	1,601
4	,923	10,256	68,561				
5	,753	8,371	76,932				
6	,616	6,841	83,773				
7	,563	6,259	90,032				
8	,502	5,574	95,606				
9	,395	4,394	100,000				

Extraktív módszer: Főkomponens analízis (Principal Component Analysis)

Összesített százalék 58.305. Ez jó és magas eredmény, amely igazolja az adott mérőműszer (módszer) használhatóságát. Motivációs szinten a megfigyelt dimenzió elemzése során 3 dimenzió mutatható ki, amely hosszútávon javítható és átszervezhető két dimenzióba, motivációs elmélet szerint: intrinsic, és extrinsic motivációs indítékok.

A kérdőívben használt második skála szerint a mobilitási szerep a döntés során fontos tényezőkhöz kapcsolódik. A Cronbach Alpha aránya magasabb, a 0,798-al a 11 elemes fontossági skálán. Annak érdekében, hogy megvitassuk a lehetséges fejlesztéseket, mérésre került a megbízhatósági mutató, a Cronbach-alfa, amennyiben az összes elemet töröljük, és a 4. táblázatban mutatjuk be.

4. sz. táblázat Tétel – összes statisztika

	Méretez és jelentése, ha pont törölve	Méretez és eltérés esetén, ha pont törölve	Total korrigált korreláció	Cronbach -alfa, ha pont törölve
Milyen feltételeknek kell megfelelni a jelentkezéshez?	40,97	31,938	,469	,780
Milyen feltételei vannak a cserehallgatók kiválasztásának?	41,08	31,928	,508	,776
Ki finanszírozza a teljes kint tartózkodást (pl.: utazás, szállás, étkezés)	40,69	32,935	,461	,782
Mennyi ideig kell külföldön tartózkodni?	41,26	32,670	,388	,789
El lehet ismertetni itthon a külföldön teljesített tárgyakat?	40,76	31,739	,513	,776
Mi a kommunikáció nyelve?	40,77	31,350	,549	,772
Rendelkezik egészségbiztosítással?	41,33	31,548	,462	,781
Egyedül megy vagy csoporttal?	41,25	32,563	,327	,798

Kap a diploma mellé egy igazolást arról, hogy nemzetközi csereprogramon vett részt?	40,86	33,467	,365	,791
Képes lesz letenni az összes olyan vizsgát a hazai intézményben a csereprogram alatt, amely szükséges a következő évfolyamba lépéshez?	40,78	32,029	,530	,775
A nemzetközi csereprogramon való részvétel alatt is élvezheti a hallgatói jogait?	40,91	32,185	,477	,780

A skála igen megbízható a hallgatók nemzetközi mobilitással kapcsolatos döntéshozatali folyamatának mérésére. Mégis, azok az adatok elegendőek-e ahhoz, hogy a fontos elemeket más dimenzióban mérjünk, vagy az elemek, nagyon hasonlóknak néznek ki a hallgatók szempontjából? A faktorelemzés azt mutatta, hogy 3 dimenzióban vannak olyan tényezők, amelyeket ki lehet húzni. Magas korreláció látható közöttük (5. táblázat).

5. sz. táblázat Összetevő korrelációs mátrix

Összetevő	1	2	3
1	1,000	-,239	,329
2	-,239	1,000	-,233
3	,329	-,233	1,000

Extraktív módszer: Főkomponens analízis (Principal Component Analysis)
 Forgató Módszer: Oblimin Kaiser normalizálással

Annak érdekében, hogy az adott dimenziót fejlesszük a további kutatási hullámok végrehajtásában, két lehetőség van – az egyik lehetőség kizárni bizonyos elemeket, amelyek ugyanazt a dimenziót mérik, míg a másik lehetőség új elemek hozzáadása, hogy erősítsük az azonos

dimenziót, és a szubszkalákat, ezzel rövidítve a dimenziók-faktorok korrelációját. A felmérés második részében használt módszertan és mérőeszköz a tanulmány minőségi részeként jelenik meg nominális változók szerint. A szerzők mély betekintést próbáltak elérni nyitott kérdések segítségével, azonban a diákok többnyire a zárt kérdésekre válaszoltak. Bár a minőségi adatok nem elegendők, és javítani kell őket a további kutatásokhoz, néhány észrevételt tettünk és lehetséges fejlesztéseknek adtunk teret.

III. Jövőbeli fejlesztések

Amikor a mérés nem anyagi elemeiről, mint a nemzetközi hallgatói mobilitás feltételéről beszélünk, mint például a motivációk, okok és attitűdök a Horvátországban és Magyarországon használt mérési eszközöket úgy lehet tekinteni, mint egy jó alap, és kiindulási pont a mérőeszköz további fejlődéséhez. Bizonyított, hogy ez az eszköz sikeres a motivációk felmérésénél, és fontos tényezőknél. A bemutatott felmérési eredmények⁶ megbízható alapot nyújtanak a nemzetközi hallgatói mobilitás terén, Horvátországban és Magyarországon egyaránt. Ennek ellenére vannak olyan lehetséges vertikális módszertani fejlesztések a vizsgált mennyiség felmérési eszközök keretében, amelyek mindkettő felmérésben egyaránt felhasználásra kerültek: nominális változatokat kell követni, és szükség esetén frissíteni minden új felmérés alkalmával, mivel azok a tanulmányok ideje alatt összefüggésben állnak az adott helyzettel, és szövegkörnyezettel. Néhány megfontolás a nominális skálával kapcsolatosan már elkészült, és az ERASMUS programhoz kapcsolódik. Így például az ERASMUS program tudatos ismerését az eddigiekben nyitott kérdéssel mértük, amelynek célja az, hogy hogyan észlelik a hallgatók a programot, és spontán szinten mit tudnak mondani róla. Mivel a nyitott kérdések válaszában szintje igen alacsony volt, az a javaslat, hogy a program ismeretét zárt kérdésekkel ellenőrizzük, a kérdések a következők: „Válassz egyet az alábbi állítások közül az ERASMUS program leírásához az alábbi válasz lehetőségek közül, mint például „foglalkoztatási program”, „hallgatói mobilitási program”, „az egyetemi program minőségi értékelése” stb. Néhány konkrét kérdés segíthetne az érdeklődő diákok kiválasztásaiban, így a kérdőívet ki lehetne egészíteni

⁶ Mujić et al.: i.m.

a hírlevelekre vonatkozó érdeklődési kérdésekkel, és e-mail cím kérésével.

A mértékekkel kapcsolatban, a motivációs mértékek megvitatása során a fejlesztések szintén lehetségesek, mert az olyan motivációk, mint a „lehetséges politikai kapcsolatok”, és „az új kultúrákat megismerni”, sőt „az önállóvá válás” befolyásolják a Cronbach Alpha méréseket, amelyek valamennyivel alacsonyabbak lesznek. Ezeket jobban meg lehet magyarázni a kérdőív új változatában. A második mérték viszonya szintén a döntéshozatali folyamatokban fontos és megbízható tényező, és minden eredmény a vezetési döntések alapja lehet. De akkor is van még lehetőség az érvényességének javításában adott dimenziókn keresztül, illetve kizárva egyes tételeket, amelyek azonos dimenziókat mérnek, vagy az új elemek hozzáadásával erősebb dimenziók és erősebb skálák kaphatóak. Ennek érdekében, hogy ezt megfelelően oldjuk meg, a minőségi felmérésnek befejezésével vízszintes javulás várható. Ez azt jelenti, hogy a minőségi vizsgálat előtt új mennyiségi adatokat kell begyűjteni, azzal a céllal, hogy mélyreható betekintést kapjunk a hallgatók motivációiba, érzelmeibe, félelmeibe, kérdezőbiztosok segítségével, vagy a homogén hallgatói fókuszcsoporthoz. Ezeket az eredményeket a fent vizsgált mértékben az új elemek segítségével fel kell használni a későbbiekben. Némelyiket negatív formában kell megadni, amely forma érthetőbb lesz válaszadók számára. Minden pozitív választ fel lehetne használni, és tesztelni az adatbázis tisztítására. A fenti vita a módszertani elvek szempontjából releváns a hallgatói mobilitás mérésre, és a nemzetközi hallgatói mobilitás támogatásának, és képességének irányulására. Így megbízható és érvényes elemzési keretet adnak a nemzetközi hallgatók mobilitás számáról, és ezzel sikeres alapot teremtenek a nemzetközi hallgatók mobilitási irányítására a jövőben.