

JOGI TANULMÁNYOK

2010

**ÜNNEPI KONFERENCIA
AZ ELTE MEGALAKULÁSÁNAK
375.
ÉVFORDULÓJA ALKALMÁBÓL**

2010. április 23.

III. kötet

Budapest

JOGI TANULMÁNYOK

2010

JOGI TANULMÁNYOK

2010

**ÜNNEPI KONFERENCIA
AZ ELTE MEGALAKULÁSÁNAK
375.
ÉVFORDULÓJA ALKALMÁBÓL**

2010. április 23.

III. kötet

Budapest

EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

Budapest

Szerkesztette:
Nagy Marianna

Budapest, 2010

ISSN 1417-2488

TARTALOMJEGYZÉK

<i>Előszó</i>	13

I. kötet

AGRÁRJOGI, SZÖVETKEZETI JOGI ÉS MUNKAJOGI SEKCIÓ

Nagy Krisztina

A marketing szövetkezetek bemutatása, különös tekintettel a termelői értékesítő szervezetekre és termelői csoportokra vonatkozó Európai Unió és magyar szabályozásra.....	17

Bak Klára

A szociális gazdaság intézményesített megoldásai, különös tekintettel a szociális szövetkezetekre.....	31

Kapitány Gabriella

A mezőgazdasági vízhasználat szerepe és jogintézményei a vízgazdálkodás rendszerében.....	45

Bárdos Rita

A munkáltató legfőltettebb titkai.....	61

Petrovics Zoltán

Nemzetközi párhuzamok a munkáltatói felmondás körében.....	77

Kártyás Gábor

Kölcsön munkavállaló visszajár .A munkaerő-kölcsönzésre irányuló munkaviszony megszüntetése.....	89

ALKOTMÁNYJOGI SEKCIÓ

Szabó Máté Dániel

Az alapjogok információs jogi rétege.....	105

Szigeti Tamás

Egyesült polgárok – széthúzó elvek?.....	121

Bodnár Eszter

Alkotmányjogi panasz mint a politikai részvételi jogok védelmének eszköze.....	135

Vissy Beatrix

Mikor az ombudsman és mikor a bíróság? Egyéni alapjog-értvényesítési lehetőségek a két alkotmányos fórum előtt.....	151

Erdei Marianna Orsolya

Az európai alkotmányosság a francia Alkotmánytanács nézőpontjából.....	165

Bujdosó András

A parlamenti bizottságok szerepe a parlamenti ellenőrzésben, különös tekintettel a vizsgálóbizottságok tevékenységére.....	179

Orbán Balázs

A miniszterelnök lemondásának alkotmányos korlátairól.....	195

Nagy Gusztáv

A magyarországi privatizációs és kárpótlási folyamatok egyes alkotmányjogi összefüggései.....	211

Pozsár-Szentmiklósy Zoltán

Az európai és az amerikai alapjogvédelmi gyakorlat kapcsolata.....	227

Novoszádek Nóra

Multikulturalizmus és alapjogok. Európai mozaik?.....	237

Láposy Attila

Teszt a lelke mindennek. A joggal való visszaélés problematikája a politikai és szabadságjogok világában.....	249

BÜNTETŐJOGI, BÜNTETŐ-ELJÁRÁSJOGI ÉS KRIMINOLÓGIAI SZEKCIÓ

Hana Adrienn

Az értelmi-erkölcsi fejlettség, mint a büntetőjogi felelősségre vonás lehetséges kritériuma.....	267

Lakatos Viktor

A kábítószer-függőség büntetőjogi szabályozásának kritikája.....	275

Borbíró Andrea

Kockázatmenedzselés és bűnözéskontroll.....	289

Szabó Judit

A magyar kriminálpszichológia kialakulásának folyamata, főbb jellemzői és forrásai.....	305

Bejczy Alexa

A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés hazai szabályozásának útvesztőjében.....	321

Majoros Tímea

Lemondás a tárgyalásról.....	335

Peisch András

Az európai bűnügyi nyilvántartási információs rendszer.....	345

Mohácsi Barbara

A szabadságvesztés-büntetés lehetséges „alternatívái”.....	359

Velez Edit:

A közösségi részvétel módozatai a büntetések végrehajtásában: közösségi büntetések és helyreállító igazságszolgáltatási eszközök alkalmazása a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatásában.....	375

Törzs Edit

Helyreállító igazságszolgáltatás és társadalmi tőke.....	391

Schweighardt Zsanett

A helyreállító igazságszolgáltatás elemei a magyar büntető igazságszolgáltatás rendszerében.....	399

Inzelt Éva

A társadalmi berendezkedés és a korrupció.....	415

Inzelt András

A gazdasági bűnözés főbb jellemzői Magyarországon a rendszerváltás után.....	429

II. kötet**JOGELMÉLETI, JOGSZOCIOLÓGIAI ÉS
JOGTÖRTÉNETI SEKCIÓ****Beke-Martos Judit**

Az amerikai elnökök inaugurációja, különös tekintettel az 1867-1918 közötti időszakra.....	17

Frey Dóra

Állampolgársági kérdések a bukovinai székelyek Magyarországra telepítése kapcsán.....	33

Kiss Bernadett

A kisebbség és a többség konfliktusa és a mindenkori rendészeti szervek reakciója.....	49

Lenkovics Judit

A nemzetközi büntetőbíráskodás történetének mérföldkövei. A Nemzetközi Büntetőbíróság létrehozásának történeti előzményei.....	61

Szeróvay Krisztina	
Az információs társadalom jellemzői szociológiai megközelítésben.....	75
Juhász Zoltán	
Függetlenség és kontroll. A bíróságok és az ombudsmanok kapcsolata jogszociológiai nézőpontból.....	91
Navratil Szonja	
A tárgyalások nyilvánossága.....	107
Gosztonyi Gergely	
A társadalmi vita (hült) helye a törvényalkotás folyamatában.....	119
Varga Endre	
Szuverenitás és európaizálódás.....	135
Rátai Balázs	
Jogi szemantikus keretek.....	147
Koncsik Anita	
Jogász és gép találkozása. A jog informatikai modellezésének lehetséges irányai.....	165
Márkus Eszter	
Fiduciáris tagi felelősség az USA társasági jogának történetében a <i>Meinhard</i> <i>v. Salmon</i> eset ismertetése.....	181

KÖZIGAZGATÁSI JOGI ÉS PÉNZÜGYI JOGI SEKCIÓ

Kecső Gábor	
A közpénzügyi föderalizmus mint pénzügyi tudomány.....	195
Klotz Péter	
Súlyponti változások a minisztériumi struktúrában 2006-2010 között.....	211
Fazekas János	
A 2006. évi közigazgatási szervezeti törvény négy éve a Kormány szervezetalakítási szabadságának szemszögéből.....	225
Szilvász György Péter	
A közigazgatási szervek belső normaalkotásának sajátosságairól.....	239
Halassy Krisztina	
A községalakítás kérdőjelei Magyarországon.....	251
Péntek Zoltán	
Az önkormányzat mint cégtulajdonos.....	263

Szebelédi Ferenc

A nem állami nyugdíjrendszerek európai szabályozásának logikája.....	277

NEMZETKÖZI JOGI ÉS NEMZETKÖZI MAGÁNJOGI SZEKCIÓ**Kajtár Gábor**

Az önvédelem jogával kapcsolatos dilemmák a terrorizmus elleni háború korában.....	293

Lattmann Tamás

Emberi jogok a humanitárius jogi előírásokban – közeledés vagy távolságtartás?.....	309

Hoffmann Tamás

Etnicitás, nemzeti identitás és nemzetközi humanitárius jog – Az ex-Jugoszláv Nemzetközi Büntetőtörvényszék gyakorlata a IV. Genfi Egyezmény alkalmazása kapcsán.....	323

Dérné Hopoczky Janka

Univerzális joghatóság pro és kontra.....	339

Mink Júlia

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikkének érvényesülése az EU menedékjogi szabályozásában.....	355

Csuhány Péter

Az Európai Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez.....	371

Kiss Krisztina Otília

A Közös Közlekedéspolitika a hajózás tükrében.....	389

Rabóczki Bence

A társaságok mobilitása Európában.....	403

Grosu Manuela Renáta

Az Európai Bíróságnak a West Tankers ügyben született ítéletének az előzményei és hatása a nemzetközi, különös tekintettel az európai kereskedelmi választottbíráskodásra.....	419

Szabados Tamás

A részvényesi jogok védelme az Európai Bíróság gyakorlatában.....	435

Koós Gábor

A Keck-formula lehetséges „újraértelmezése” az Európai Unió Bíróságának használati korlátozásokkal kapcsolatos ítéleteinek tükrében.....	449

III. kötet

MAGÁNJOGI SZEKCIÓ

Siklósi Iván

Az érvénytelen jogügylet érvényessé válásának római jogi kérdésköréhez az Ulp. D. 44, 4, 4, 32 fényében.....	17

Ribai Csilla

Az alanytöbbség problémája a polgári perben.....	31

Timár Kinga

Immunitás és joghatóság az Európai Bíróság aktuális gyakorlatában.....	45

Mernyei Ákos

A brüsszeli juriszdikciós rendszer egyes globális vonatkozásairól.....	61

Szepesházi Péter

A gyermektartásdíj megállapítása és behajtása egyes külföldi jogrendszerekben – a hazai adaptáció esélyei.....	77

Molnár Hella

A képviselő jogegységesítési problémái – különös tekintettel a Draft Common Frame of Reference szabályaira.....	93

Lukácsi Péter

Védjegy és verseny, különös tekintettel az EU Bíróságának gyakorlatára.....	109

Tőkey Balázs

Az egészségügyi szolgáltatók piacra lépési lehetőségei és ennek akadályai.....	125

Telek Eszter

A szoftver teljes vagy részleges közkinsbe bocsátása.....	141

Cseh Tamás

Az elkülönült jogalanyiség és annak áttörése az USA jogában.....	155

Litresits András

A hitelintézetek működésének fogyasztóvédelmi aspektusai.....	169

Lányiné Toldi Judit

Élettársak a közjegyző előtt – a házasságon kívüli együttélési formák új típusú szabályozása.....	185

Vermes Attila

Kereskedelmi szokványok a szállítmánybiztosításban.....	201

POLITIKATUDOMÁNYI SZEKCIÓ

Izmini Richárd	
Kihívások a kormányzati rendszer demokratikus legitimációjában.....	213
Hegedűs Dániel	
A területi együttműködés kérdései és kihívásai a politikatudományban.....	229
Antal Attila	
A környezeti demokrácia jelentésszintjei és hazai állapota.....	241
Franczel Richárd	
A magyar miniszterelnöki intézmény alkotmányos háttere.....	257
Pap Milán	
Az ellenzéki liberalizmus mint politikai kultúra Magyarországon, 1977-1997.....	273
Horváth Attila	
Megérkezik-e a varsói gyors? Párhuzamosságok és eltérések a magyar és a lengyel pártrendszerben.....	285
Kricsfalusi Nóra	
A bipoláris pártrendszer fejlődése Olaszországban és a 2008-as parlamenti választások hatása az olasz pártrendszerre.....	297
Unger Anna	
„...to form a more perfect Union...” A polgári kezdeményezés jelentősége, lehetősége és jövője az Európai Unióban.....	315
Szabó Zoltán Gyula	
Az európai pártok és alapítványaik finanszírozására vonatkozó jogszabályok.....	331
Tamás Veronika	
Létezik-e önálló helyi politika?.....	343
Mráz Ágoston Sámuel	
Kísérletek a magyar alkotmány módosítására.....	357
Milován Orsolya	
Egyeztető fórumok – Útkeresés a határon túli magyarsághoz.....	371

III. kötet

MAGÁNJOGI SZEKCIÓ

AZ ÉRVÉNYTELEN JOGÜGYLET ÉRVÉNYESSÉ VÁLÁSÁNAK RÓMAI JOGI KÉRDÉSKÖRÉHEZ AZ ULP. D. 44, 4, 4, 32 FÉNYÉBEN

I. A regula Catoniana kérdésköréhez, valamint a convalescentia fogalmához dióhéjban

Jól ismert, hogy a római jog a préklasszikus korból származó *regula Catoniana* elvével kialakította az érvénytelenség orvosolhatatlanságának főszabályát.

A *regula Catoniana* eredetileg egy, a *legatum*mal kapcsolatos esetet kívánt rendezni. A neves klasszikus kori jogtudós, Celsus e vonatkozásban a következőket írja:

Catoniana regula sic definit: quod si testamenti facti tempore decessisset testator, inutile foret, id legatum quandocumque decesserit, non valere. (Cels. D. 34, 7, 1 pr.)¹

A bonyolult megfogalmazású, ill. szórend szerint megalkotott, magyarra szó szerint nehezen lefordítható szöveg szerint az [a hagyományrendelés], amely a végrendelet megalkotásakor érvénytelen (*inutile*), ha a végrendelkező meghal, nem válhatik érvényessé, bármikor is halna meg a végrendelkező.² Vagyis ha a végren-

¹ Ehhez a forrásszöveghez ld. újabban M. TALAMANCA: Inesistenza, nullità ed inefficacia dei negozi giuridici nell'esperienza Romana, BIDR 101-102 (1998-99 [pubbl. 2005]), 33sk. o.

² A joghatás kiváltására alkalmatlan jogügyletekre vonatkozó, meglehetősen bizonytalan és sokrétű római jogi terminológia kifejeződéseként a Celsus által használt „inutile”, valamint „non valere” kifejezések egyaránt az érvénytelenségre utalnak. – A római jog forrásaiban legalább száz (!) olyan kifejezést találunk, amelyekkel a római jogtudósok az egyes jogügyletek joghatás kiváltására való alkalmatlanságát kívánták kifejezni. Csupán exemplifikatív jelleggel és itt most a terjedelmi korlátok miatt forráshivatkozások nélkül szeretnénk utalni e tekintetben az alábbi kifejezésekre, melyek olykor a jogügylet (modern értelemben vett) nemlétezésére, máskor (modern értelemben vett) érvénytelenségére (semmisségére, ill. civiljogi vagy praetori jogi megtámadhatóságára), megint más esetekben viszont (szintén modern értelemben vett) hatálytalanságára látszanak utalni a forrásokban, és melyek vonatkozásában a terminológiai következetesség nyomait csak alig-alig fedezhetjük fel: nullum esse, nullum (ill. non) fieri, nullum stare, nullius momenti esse, non (ill. nec) valere, nullam vim (ill. nullas vires) habere, effectum non habere, inefficax esse, ad effectum perducere non posse, sine effectu esse, pro non facto haberi (ill. pro non facta est), pro non scripto haberi, non videri factum, non intellegi, nec facere potest, non esse, non consistere, non subsistere, neque (ill. nisi) constat, non contrahi (obligationem), non videtur contrahi, contrahi non potest, nihil agere, inutilis, utile non esse, irritus, imperfectus, ratum non (ill. nullo tempore) haberi (ill. ratum non est), inanis (ill. inane factum), vitiosum esse, vitiari, frustra facere, non posse (ill. non potest fieri etc.), non licere, illicitus, non permitti, non (ill.

delet megalkotásakor nincsenek meg a *legatum* érvényességi feltételei, akkor a hagyományrendelés érvénytelen, s akkor sem válik érvényessé, ha utóbb már fennállnának ezek a feltételek. Még rövidebben fogalmazva: a végrendelet megalkotásakor hibás hagyományrendelés utóbb nem válik érvényessé.

Miként Pólay Elemér megállapítja, ebből az öröklési jogi tárgyú *responsumból* szűri le talán már Sabinus is, de Paulus már bizonyosan azt az általános – a szerződések érvénytelensége körében is alkalmazott – jogelvet, mely a Kr. e. II. század derekán elhalt Cato maior respondeáló tevékenységére vezethető vissza, és amit a későklasszikus jogtudós, Paulus a következőképpen idéz:³

Quod initio vitiosum est, non potest tractu temporis convallescere. (Paul. D. 50, 17, 29)⁴

nihil est permissum, prohiberi, impedire (ill. ennek passzív infinitivusa: impediri), obstare, corrumpere, infirmare (ill. az „infirmare” ige passzív infinitivus-alakja: infirmari), infirmum, non nocere, non prodesse (ill. non [nihil] proficere), non sequi (ill. nec sequenda est), non teneri, non tenere, iuris vinculum non optinet (obtinet), non obligari (ill. non est obligatorium, non [nec] nascitur obligatio, valamint nulla obligatio nascitur), non (ill. nullo modo) deberi (ill. debere), non acquirere, actio non datur (ill. actio denegatur, actio non competit, actio peti non posse), compelli non posse (ill. cogendum non esse, valamint ne cogatur), ius (ill. facultatem, potestatem) non habere (faciendi), recte (ill. iure) non fieri (ill. facere), ill. non iure factum, iustum non haberi (ill. iniustum), coiri non posse, evanescere, nihil esse, nihil posse, nihil momenti habere, submoveri, supervacuum, pro infecto haberi, pro non adiecto haberi, invalidus, vanum, impedimentum adferre, perimi, remitti, tolli, rescindere, rumpere. Ez a számunkra esetleg megdöbbentőnek tűnő terminológiai sokféleség a modern jogokban is messzemenően érezteti hatását. A római jogtudósoknak a jogügyletek érvénytelenségével kapcsolatos, meglehetősen bizonytalan terminológiájával összefüggésben ld. pl. O. GRADENWITZ: Die Ungültigkeit obligatorischer Rechtsgeschäfte, Berlin 1887, passim; F. HELLMANN: Terminologische Untersuchungen über die rechtliche Unwirksamkeit im römischen Recht, München 1914, passim; S. DI PAOLA: Contributi ad una teoria della invalidità e della inefficacia in diritto romano, Milano 1966, 41. o.; FÖLDI A.: Zur Frage der Gültigkeit und der Wirksamkeit im modernen Zivilrecht, in: Festschrift F. Benedek, Pécs 2001, 75sk. o. (= Zur Frage der Gültigkeit und der Wirksamkeit im modernen Zivilrecht, in: HAMZA G. [szerk.]: Hundert Jahre Bürgerliches Gesetzbuch, Bp. 2006, 20sk. o.); TALAMANCA: Inesistenza, nullità ed inefficacia (i.m.); SIKLÓSI I.: A jogügyletek érvénytelenségével összefüggő terminológiai kérdések a római jogban, Acta Fac. Pol.-iur. Univ. Budapest. 43 (2006), 203–222. o.

³ Vö. PÓLAY E.: A római jogászok gondolkodásmódja, Bp. 1988, 75. o. A regula Catonianában foglalt jogelvet más megfogalmazásban is szokták idézni („ab initio nullum semper nullum”, ill. „non firmatur tractu temporis, quod de iure ab initio non subsistit”), vö. D. LIEBS: Lateinische Rechtsregeln und Rechtssprichwörter, München 2007⁷, 25, ill. 155. o.

⁴ Vö. a BGB első tervezete 108. szakaszának szövegével, amely szerint „egy semmis jogügylet nem válik érvényessé az által, hogy utóbb megszűnnek a semmisség okai” („Ein nichtiges Rechtsgeschäft wird nicht dadurch gültig, dass die Gründe der Nichtigkeit später wegfallen”). A regula Catonianához ld. pl. J. LAMBERT: La règle catonienne, Paris 1925; H. HAUSMANINGER: Celsus und die regula Catoniana, Tijdschrift voor rechtsgeschiedenis 36 (1968), 469skk. o.; J. M. SAINZ – EZQUERRA FOCES: La regla catoniana y la imposibilidad de convalidación de los actos jurídicos nulos, Madrid 1976. – Vö. Licinius Rufinusnak (D. 50, 17, 210) az eredetileg érvénytelen institutioval összefüggésben megfogalmazott reguláját: „Quae ab initio inutilis fuit

Vagyis ami kezdetben hibás, nem erősödhetik meg az időmúlás által. Az érvénytelenség orvosolhatatlanságának főszabálya alól ugyanakkor már a római jogban is számos kivétel volt ismert.⁵ Az érvénytelenség orvoslásának egyik esetét a modern jogi latinság a már idézett *regula Catonianában* is olvasható *convalescere* igéből származó *convalescentia* főnévvel illeti, amely az érvénytelen jogügyletnek ugyanabban a formában történő megerősödését jelenti. (Az érvénytelenség orvoslásának másik, most nem vizsgált esete az érvénytelen jogügylet érvényes jogügyletbe történő átfordulása, a *conversio*, amikor az érvénytelen jogügylet egy másik, érvényes jogügylet tényállási elemeit már eleve magában foglalja.)⁶

A római jogi forráskutatások során a mai napig alapvető Heumann-Seckel-féle *Handlexikon*ban a „*convalescere*” címszó alatt a következő meghatározást olvashatjuk: „anfänglich unwirksame Rechtsgeschäfte infolge späterer Ereignisse nachträglich wirksam werden”.⁷ *Convalescentia*⁸ esetén tehát az eredetileg érvénytelen jogügyletek későbbi események folytán utólagosan érvényessé, joghatás kiváltására alkalmassá válnak. A tekintélyes holland romanista, Hans Ankum szavaival a *convalescentia* egy később beálló körülmény útján megy végbe, amit a római jogforrások *postfactum*nak neveznek.⁹

Az érvénytelenség *convalescentia* útján történő orvoslásának szabályai a római jogban kivételesek,¹⁰ és meglehetősen kazuisztikusak voltak. A problémával a

institutio, ex postfacto convalescere non potest.” (A jogtudós „Regularum libri XII” c. műve pontosan nem datálható; vö. W. KUNKEL: Die römischen Juristen. Herkunft und soziale Stellung, Köln-Weimar-Wien 2001², 255. o.), ahol a jogtudós az örökösnevezés orvosolhatatlan semmisségére mutat rá, vö. TALAMANCA: Inesistenza, nullità ed inefficacia (i.m.), 31¹⁶⁷ („nullità insanabile”). A Licinius Rufinustól származó szöveghez ld. Lambert: i.m. 30. o.

⁵ Vö. pl. FÖLDI A. – HAMZA G.: A római jog története és intézményei, Bp. 2009¹⁴, 394. o.

⁶ A konverzió szakirodalmából bibliografikus jelleggel utalok R. VENTURA portugál romanistának a jogügyletek konverziójának római jogi kérdéskörével foglalkozó, portugál nyelvű könyvére (A conversão dos actos jurídicos no Direito romano, Lisboa 1947). A konverzió római jogi kérdéskörével a mai napig legrészletesebben V. GIUFFRÉ foglalkozott (L'utilizzazione degli atti giuridici mediante 'conversione' in diritto romano, Napoli 1965). Giuffrè álláspontját több ponton is bírálja Chr. KRAMPE: Die Konversion des Rechtsgeschäfts, Frankfurt am Main 1980, 57skk. A konverzió problémájához ld. még összefoglalóan SIKLÓSI I.: Az érvénytelenségi ok kiküszöbölésének néhány kérdése a római jogban és annak továbbélése során, Acta Fac. Pol.-iur. Univ. Budapest. 42 (2005), 88skk., ill. UÓ: Észrevételek a konverzió problémájához a római jogban és a modern jogokban, Jogtudományi Közlöny 63/10 (2008), 509-516. o.

⁷ H. G. HEUMANN – E. SECKEL: Handlexikon zu den Quellen des römischen Rechts, Jena 1907⁹, 106. o.

⁸ A *convalescentia* római jogi témaköréhez ld. újabban G. H. POTJEWIJD: Beschikkingsbevoegdheid, bekrachtiging en convalescentie. Een romanistische studie, Deventer 1998; ld. ehhez H. ANKUM terjedelmes német nyelvű recenzióját is: SZ 118 (2001), 442-462. o.

⁹ ANKUM, SZ 118 (i.m.), 451: „Konvaleszenz geschah durch das, was die römischen Rechtsquellen ein postfactum nennen, eine später eintretende Tatsache.”

¹⁰ A régebbi irodalomban Otto Gradenwitz mutat rá arra, hogy a *convalescentia* általában az exceptio folytán (per exceptionem) érvénytelen kötelmeknél („bei den ope exceptionis ungültigen Obligationen”) jöhet szóba; ezzel szemben a *convalescentia* a civiljogilag is semmis kötelmek körében csak kivételesen alkalmazható jogintézmény (GRADENWITZ: i.m. 260. o.).

nemzetközi római jogi és polgári jogi szakirodalomban több monográfia és számos tanulmány is foglalkozik, a hazai szakirodalom ugyanakkor önállóan – saját, korábban megjelent, ezt a kérdéskört (is) áttekintő jelleggel vizsgáló tanulmányaimon¹¹ kívül – nem foglalkozott a *convalescentia* római jogi problémájával. E helyütt (utalva korábbi cikkeimben kifejtettekre) csak arra szeretnék rámutatni, hogy a *convalescentia* terminus technicus alkalmazása az egyes római jogi forrásszövegekben foglalt tényállások elemzése során – jóllehet a *conversio* szóhoz hasonlóan a *convalescentia* esetében is bizonyos forrásbeli alapokkal rendelkező, mégis modern szakkifejezésnek, ill. fogalomnak a római jogba történő visszavetítéséről van szó –nem tekinthető anakronisztikusnak. E megállapítás vonatkozik az alábbiakban elemzett forrásszövegekben foglalt tényállásra is.

II. Az Ulp. D. 44, 4, 4, 32 exegézise

Az alábbiakban a *convalescentia* kérdéskörével összefüggésben egy híres, a szakirodalomban sokszor vizsgált és sokféleképpen értelmezett Ulpianus-fragmentumot kívánok rövid elemzésem tárgyává tenni, amely egy ingatlan többszöri eladásának kérdéskörével foglalkozik, és amely a *Digesta* XLIV. könyvének 4. titulusa (*De doli mali et metus exceptione*) alatt található. A szöveg többek között arról nevezetes, hogy abban – az uralkodó nézet szerint – a bonitár tulajdon szembe van állítva a *nudum ius Quiritium*mal.¹² A fragmentumot számos neves romanista, így pl. Max Kaser is az eredetileg érvénytelen jogügylet utólagos megerősödésének sokat vitatott problémájával, közelebbről a *convalescentia* praetori jogi joghatásával összefüggésben tárgyalja.¹³

Kaser is rámutat a *convalescentia* kivételes jellegére, valamint arra, hogy a *convalescentia* olykor civiljogi, olykor pedig praetori jogi joghatással jár (M. KASER: *Das römische Privatrecht*, I, München 1971², 248. o.).

¹¹ SIKLÓSI: Az érvénytelenségi ok kiküszöbölésének néhány kérdése (i.m.), 78skk. o., valamint UO: Néhány adalék a *convalescentia* kérdésköréhez a római jogi források tükrében, *Jogtudományi Közlöny* 64/10 (2009), 430-438. o. Utalni szeretnénk a legújabb hazai polgári jogi szakirodalomból az utólagosan érvényessé válás körébe tartozó egyes tényállások modern polgári jogi kérdéskörére nézve Darázs Lénárd kitűnő tanulmányára (DARÁZS L.: Az „érvényessé válás” jogintézményének szükségességéről a polgári jogban, *Magyar Jog* 56 [2009], 449skk. o.). A szerző sem a *convalescentia*, sem a *conversio* terminusát nem használja, ami azonban a nem csupán az érvényessé válásnak a magyar polgári jogban fölmerülő kérdéseit vizsgáló és e vonatkozásban eredeti koncepciót megfogalmazó, hanem a témát jogtörténeti és jogösszehasonlító kontextusban egyaránt elemző tanulmány értékéből mit sem von le.

¹² Ld. másként DIÓSDI Gy.: *Ownership in ancient and preclassical Roman law*, Bp. 1970, 170²⁸, aki megállapítja, hogy a forrásszöveg nem támaszthatja alá a bonitár tulajdon teóriáját.

¹³ A tényállást a *convalescentia* példái között részletesen elemzi pl. A. WACKE: *Die Konvaleszenz der Verfügung eines Nichtberechtigten*, SZ 114 (1997), 208. o. is, aki egyebek mellett kiemeli, hogy az átruházás eseteiben az elbirtoklás és a *convalescentia* egymás mellett jön figyelembe („in den Übereignungsfällen kamen usucapio und Konvaleszenz nebeneinander in

A nevezetes fragmentum szövege a következőképpen szól:

Si a Titio fundum emeris qui Sempronii erat isque tibi traditus fuerit pretio soluto, deinde Titius Sempronio heres extiterit et eundem fundum Maevio vendiderit et tradiderit: Iulianus ait aequius esse praetorem te tueri, quia et, si ipse Titius fundum a te peteret, exceptione in factum comparata vel doli mali summo veretur et, si ipse eum possideret et Publiciana peteres, adversus excipientem 'si non suus esset' replicatione uteris, ac per hoc intellegetur eum fundum rursum vendidisse, quem in bonis non haberet. (Ulp. D. 44, 4, 4, 32)¹⁴

A forrásszövegben ismertetett, első látásra bonyolultnak tűnő tényállás lényegét a következőképpen lehet röviden összefoglalni: Titius, aki nem tulajdonos, Sempronius telkét eladta, majd a vételár kifizetése után át is adta „Tu” részére. Ezt követően Titius Sempronius örököse lett, és ily módon tulajdonossá válva ugyanazt a telket Maeviusnak is eladta és átadta.

Salvius Iulianus nyomán Ulpianus előrebocsátja, hogy a praetor jogvita esetén a méltányosság alapján inkább „Tu”-t fogja megvédeni. Ulpianus ezután konkrétabban vizsgálja meg a Titius és „Tu” között elvileg folyható tulajdoni perek kimenetelét (a csupán elvi lehetőségként való latolgatást tükrözik az Ulpianus által következősen kötőmódban használt igealakok: *peteret, summo veretur, possideret* stb.). Ulpianus az ilyen pereket latolgatva arra a következtetésre jut, hogy „Tu” mint az első vevő akkor is pernyertes, ha maga Titius perelné őt, de akkor is, ha ő indítana *actio Publicianá*t Titius ellen. Az *aequitas* alapján ugyanis „Tu” birtokosként, alperesi pozícióban akár egy, a praetor által *ad hoc* jelleggel (*in factum*) megadott *exceptió*val, akár az (ediktális) *exceptio doli malival* védekezhet, birtokon kívüli felperesként pedig *actio Publiciana* útján léphet fel az ingatlant birtokló Titius ellen, aki hiába védekeznék a „si non suus esset” *exceptió*val (állítván ti., hogy „Tu” nem tulajdonos), utóbbi ellen eredményesen szegezhetné szembe „Tu” azt a *replicatió*t, miszerint másodízben Titius már egy olyan telket adott el, amely nem tartozott a vagyonába.

Betracht”; WACKE: Die Konvaleszenz der Verfügung [i.m.], 206. o.). A forrásszöveg gazdag irodalmából ld. még pl. P. APATHY: Die „actio Publiciana“ beim Doppelkauf vom Nichteigentümer, SZ 99 (1982), 176skk. o.; H. ANKUM – M. VAN GESSEL – DE ROO – E. POOL: Die verschiedenen Bedeutungen des Ausdrucks „in bonis alicuius esse”/„in bonis habere” im klassischen römischen Recht, II, SZ 105 (1988), 429skk. o. és III, SZ 107 (1990), 185. o.; G. THIELMANN: Nochmals Doppelveräußerung durch Nichtberechtigte – D. 19, 1, 31, 2 und D. 6, 2, 9, 4, SZ 111 (1994), 212skk. o.; POTJEWUD: i.m. 214skk. o.; ANKUM, SZ 118 (i.m.), 451sk. o.

¹⁴ „Ha Titius-tól olyan telket vásárolsz meg, amely Semproniusé volt, és az a vételár kifizetését követően átadásra kerül neked, majd Titius Sempronius örököse lesz, és ő ezt a telket Maeviusnak eladja és átadja: Iulianus azt mondja, hogy méltányosabb, ha a praetor téged véd meg [bonitár tulajdonosként], mivel, ha maga Titius követelné tőled a telket, exceptio in factum comparatával vagy [exceptio] doli malival lenne visszaverhető, míg, ha ő maga birtokolna és [actio] Publicianával perelnéd, kifogásával szemben replicatióval ('ha nem az övé volt') élhetnél, és ezért [Titius] úgy kell tekinteni, hogy olyan telket adott el, ami nem tartozott az ő vagyonába.”

A tulajdonszerzés szempontjából megállapíthatjuk, hogy „Tu” mint az ingatlan első vevője a nemtulajdonos Titustól vásárolva a *nemo plus iuris* elve alapján civiljogi tulajdont ugyan nem szerezhette (azt csak elbirtoklás útján szerezhette meg), de jóhiszemű vevőként a telek bonitár tulajdonát¹⁵ megszerezte, amely az

¹⁵ A forrásszöveg ugyanis úgy fogalmaz, hogy méltányosabb (aequius) az akkor még nemtulajdonosnak minősülő Titustól szerzőt, „Tu”-t praetori tulajdonosnak tekinteni; az alább röviden elemzett, D. 6, 1, 72 alatt felvett fragmentum pedig csupán annyit állapít meg, hogy méltányosabb, „ut tu potior sis” („hogy Te legyél az erősebb” [ti. jogú]). A két forrásszövegben szereplő „Tu” praetori (bonitár) tulajdonos. – A római jogi források bonitár tulajdonnal kapcsolatos terminológiája, miként erre pl. A. GUARINO: *Diritto privato romano*, Napoli 2001¹², 684. o. is rámutat, sokrétű és bizonytalan. A iustinianusi törvényműben hiába keressük a „bonitár tulajdonos” terminus technicust; vö. DIÓSDI: *Ownership* [i.m.], 169²⁰. A „bonitár tulajdonos” kategóriája kifejezetten először Theophilus görög nyelvű művében jelenik meg. Theophilus különbséget tesz természetes tulajdon (despoteia physiké) és törvényes tulajdon (ennomos despoteia) között (paraphr. inst. 1, 5, 4); és míg „természetes tulajdon” esetén azt mondják, hogy a jogosult vagyonában van, őt pedig bonitár tulajdonosnak nevezik, addig törvényes tulajdon esetén a tulajdon a ius Quiritiumon alapul (vö. paraphr. inst. 1, 5, 4: „kai hé men physiké legetai in bonis kai ho despotes bonitarios, hé de ennomos legetai ex iure Quiritium”). Theophilus tehát lényegében a bonitár tulajdonról szól, de a szövegben expressis verbis csak a bonitár tulajdonos (gör. despotes bonitarios, lat. dominus bonitarius) kategóriája jelenik meg. A bonitár tulajdon, ill. az „in bonis alicuius esse”, valamint az ezzel ekvivalens (vö. GUARINO: *Diritto privato romano* [i.m.], 684. o.) „in bonis habere” kifejezések további – nem kizárólag a bonitár tulajdonra utaló! – jelentéseihez ld. a hazai szakirodalomból DIÓSDI: *Ownership* (i.m.), 166skk. o., az újabb romanisztikai irodalomból pedig ANKUM – VAN GESSEL – DE ROO – POOL: i.m. I–III, SZ 104 (1987), 105 (1988) és 107 (1990), újabban pedig POTJEWIJD: i.m. 21skk. o., ill. ANKUM, SZ 118 (i.m.), 445sk. o. Már P. BONFANTE: *Sul cosiddetto dominio bonitario e in particolare sulla denominazione ‘in bonis habere’*, in: *Scritti giuridici vari*, II, *Proprietà e servitù*, Torino 1918, 386. o. is rámutatott arra, miszerint az „in bonis” kifejezés nem csak a praetori jogi intézmény megjelölésére szolgáló terminus technicus volt, ill. az „in bonis esse”, valamint az actio Publiciana nem mindig feleltethető meg egymásnak (BONFANTE: i.m. 376sk. o.). F. WUBBE: *Res aliena pignori data*. De verpanding van andermans zaak in het klassieke Romeinse Recht, Leiden 1960, 16, ill. 267. o. is leszögezi, hogy az „in bonis” kifejezés nem azonosítható minden további nélkül a bonitár tulajdonnal. M. KASER: *In bonis esse*, SZ 78 (1961), 177. o. elvben ugyan Bonfante nézetét követi, a valóságban ugyanakkor az „in bonis est” kifejezést azonosítja a praetori (bonitár) tulajdonnal (KASER: i.m. 184. o.). Kaser nézetéhez ld. kritikusan DIÓSDI: *Ownership* (i.m.), 167. o., aki Bonfante nyomán meggyőzően rámutat arra, hogy az „in bonis esse”, ill. az alternatív jelleggel, szinonimaként használt „in bonis habere” kifejezések „having been used by our sources in different meanings”. Diódsi szerint az „in bonis esse” kifejezés a vagyonhoz tartozás megfogalmazása csupán, ami adott esetben magában foglalja a civiljogi tulajdont is. Diódsi szerint a dominium ex iure Quiritium a római tulajdon kizárólagos formája. Vö. azonban ezzel szemben ANKUM, SZ 118 (i.m.), 445sk. o., aki elismeri a bonitár tulajdon létjogosultságát, és – precízen disztíngválván a források szóhasználatát illetően – saját korábbi tanulmányaira hivatkozva rámutat arra, miszerint a klasszikus jogtudósok azokban a szövegekben, ahol egy személynek egy dologhoz való viszonyáról szólnak, két különböző bonis-kifejezést használtak, amelyek két különböző tulajdonfogalmat jelölnek; a „rem in bonis meis esse” kifejezés annak a „széles alternatív tulajdonfogalmát” jelöli, akinek vagy teljes tulajdona vagy csak praetori tulajdona van egy dologon, míg a „rem bonis meam esse” kifejezés a praetori tulajdont jelöli. Ankum e helyütt mutat rá arra is, hogy a római jogtudósok „rem in bonis meam (ill.

öröklés folytán csak megerősödött. A bonitár tulajdon olyan erős, hogy egy tulajdoni perben még a civiljogi tulajdonossal szemben is feltétlenül (alperesként és felperesként egyaránt) pernyertes lesz. Ebből arra következtethetünk, hogy „Tu” hasonló védelmet kapna a telek civiljogi tulajdonosává vált Titiustól utóbb szerző Maeviuszal szemben is.

A szöveg ugyan egy nem valóságos, konkrét jogesetet elemez, hanem a jogtudósok által didaktikai, ill. tudományos célból kitalált két különböző tényállást tárgyal, a fejtegetés azonban valóságos esetek tapasztalataiból levont következtetéseket tartalmaz. Az elsőként tárgyalt esetvariációban „Tu” alperesként védekezik az időközben az öröklés folytán civiljogi tulajdonra szert tett Titius keresetével szemben. E kereset *rei vindicatio* és *actio Publiciana* egyaránt lehet, sőt akár *hereditatis vindicatio* vagy *hereditatis petitio* is, amely utóbbiakkal a hagyatéki vagyontárgyakat lehet követelni. Ulpianus a kereset típusára nem utal, mert ez az aspektus az általa vizsgált probléma szempontjából irreleváns részletkérdés (ez a hallgatás is a jogeset fiktív jellegére utal). Az a tény, hogy Ulpianus alternatív jelleggel kétféle *exceptio*-ra is utal, talán azzal magyarázható, hogy az *aequitas* talaján nyugvó jogalkalmazói mérlegelés ebben az esetben még a későklasszikus római jogban sem tudott egy kikristályosodott eljárásjogi konstrukcióra támaszkodni. Joggal vethető föl ugyanis az a kérdés, hogy „Tu” mint bonitár tulajdonos miért nem az *exceptio rei venditae et traditae*-t¹⁶ veszi igénybe, másfelől felmerül az a kérdés is, hogy milyen viszonyban áll egymással az *exceptio doli*¹⁷ és az *exceptio in factum comparata*.

alicuius”), valamint (ritkábban) a „rem in bonis habere” kifejezéseket használták a bonitár tulajdon megjelölésére. Eltérő álláspontot képvisel újabban POTJEWIJD: i.m. 21skk. o., aki ezeket a kifejezéseket a dolgon fennálló „materiális exkluzív jogként” („materieel exclusieve recht”) értelmezi, és rámutat arra, hogy ezek a kifejezések a dolgon fennálló legteljesebb jogot: a tulajdonjogot jelölik. Ld. még a kérdéshez az újabb szakirodalomból röviden, a bonitár tulajdon létjogosultságát szintén elismerve A. CASTRO SÁENZ: Notas sobre un paralelismo en la creación pretoria del derecho: bonorum possessio e in bonis habere, RIDA 42 (2000), 194sk. o.

¹⁶ Az *exceptio rei venditae et traditae*-t Lenel külön szakaszban, az *Edictum perpetuum* 276. §-aként, közvetlenül az *exceptio doli mali* et metust megelőzően rekonstruálta (O. LENEL: Das *Edictum perpetuum*, Leipzig 1927³, 511. o.: „nisi A.s A.s rem [mancipi] qua de agitur N.o N.o vendidit et tradidit”). A *Digesta* 21. könyvének III. titulusa foglalkozik a bonitár tulajdonos védelmét szolgáló kifogással; az alább röviden tárgyalt, Pomponiustól származó forrásszöveg is a vonatkozó titulus alatt szerepel; a szövegben egyébként az *exceptio* nincs külön megjelöléssel ellátva. Az *exceptio rei venditae et traditae* (ld. ehhez a kifogáshoz P. BONFANTE: Sull’*exceptio rei venditae et traditae*, in: *Scritti giuridici vari* [i.m.], 450skk. o.; A. PALERMO: Studi sulla ‘exceptio’ nel diritto classico, Milano 1956, 150sk. o.) az uralkodó elmélet szerint eredetileg a res mancipit csupán traditíóval megszerző, alperesi pozícióban lévő személy védelmére szolgáló, tehát a vevőnek az eladóval szemben védelmet nyújtó kifogás (vö. WUBBE: i.m. 39skk., ill. 270. o.: „die herrschende Lehre sieht in der exceptio rei venditae et traditae die Einrede des bonitarischen Eigentümers gegen die rei vindicatio des quirittischen Eigentümers”; ld. még ilyen megközelítésben pl. TALAMANCA: Istituzioni di diritto romano [i.m.], 448. o. is), amely kiegészíti az *actio Publicianát*. Az itt vizsgált forráspéldában foglalt döntés lényege, ill. az alperes védelme szempontjából közömbös, hogy a formulába melyik kifogást veszi fel a praetor, dogmatikai szempontból ugyanakkor korántsem elhanyagolható különbség van a két *exceptio* között, hiszen

Ezekkel az egyébként fontos perjogi kérdésekkel itt és most a terjedelmi korlátok miatt nem foglalkozhatunk. Nézzük meg a forrásszöveget a *convalescentia* szempontjából, amely, mint látni fogjuk, meglehetősen összetett és több vonatkozásban is fölvetődő kérdés. A magunk részéről úgy véljük, hogy az előadott – és a jövőben föltételezhetően bekövetkező elbirtoklásra tekintettel általunk most kiegészített, pontosan továbbgondolt – tényállás alapján *convalescentiáról* három szinten is lehet beszélni:

a) A telek nemtulajdonos általi eladása és átadása – a pandektisztika fogalmaival élve – azt jelenti, hogy az ekként realizálódó *traditio* mint dologi jogi szerződés¹⁸ *iure civili* érvénytelen, közelebbről: nem alkalmas a civiljogi tulajdon átruházására. A praetor ugyanakkor különféle jogeszközök – *actio Publiciana*, *exceptio*, ill. *replicatio* – útján (felperesként és alperesként egyaránt) védelemben részesíti a bonitár tulajdonost, elismervén az ő *in rem* védelmét. A *traditio* civiljogilag érvénytelen, mert nem viszi át a civiljogi tulajdont (legalábbis azonnal nem; azt csupán elbirtoklás útján lehetne megszerezni; erre a kérdésre röviden mindjárt ki is térünk, mert a *convalescentia* szempontjából jelentősége van), de a praetori jog szempontjából a *traditio* – a bonitár tulajdon konstrukciójára tekintettel – mégis érvényessé válik. A *traditio convalescentiája* nézetünk szerint – bár itt nem utólagos ténybeli körülmény folytán történő érvényessé válásról, vagyis csupán egy nem technikus értelemben vett (ha úgy tetszik: „szimultán”) *convalescentiáról* lehet esetleg beszélni – a bonitár tulajdon konstrukciójának elismerése folytán már önmagában is bekövetkezik. Persze, itt hiányzik az a *postfactum*, azaz az utólagosan beálló ténybeli körülmény, amely az érvénytelen jogügyletet utóbb megerősítené, és ezért itt nem lehet hagyományos értelemben *convalescentiáról* beszélni, csak *quasi*-jelleggel, mert a praetori jogi jogeszközök a civiljogilag érvénytelen *traditiót* *iure honorario*, ugyanakkor már *postfactum* nélkül is meggyógyítják.

b) Első látásra paradoxnak tűnő módon tovább erősíti „Tu” pozícióját az is, hogy Titius Sempronius örököséként a telek tulajdonosává válik; ezzel ugyan formálisan

az általában a rosszhiszemű pervitelre reagáló (generális) *exceptio dolihoz* képest az *exceptio rei venditae et traditae* speciálisan dologi jogi tényálláshoz kötődik, és az alperesi pozícióban lévő bonitár tulajdonos védelmét szolgálja (a két *exceptio* viszonyához ld. újabban A. BURDESE: *L'eccezione di dolo generale in rapporto alle altre eccezioni*, 2006 (= <http://www.dirittostoria.it/5/Tradizione-Romana/Burdesse-Eccezione-dolo-generale.htm>).

¹⁷ Megjegyezzük, hogy a praetor a csalárság kifogását csupán a Titiuszal mint felperessel szemben folyó perben veheti fel a formulába, hiszen Maevius csalárságára az előadott tényállás alapján semmi nem utal.

¹⁸ Ami a „dologi jogi szerződés” fogalmát illeti, célszerű ezzel kapcsolatban röviden utalni arra, hogy a szerződés korántsem csupán kötelmi jogviszony létesítésére irányulhat. W. FLUME: *Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts*, II. *Das Rechtsgeschäft*, Berlin-Heidelberg-New York 1992⁴, 600. o. rámutat arra, hogy „die Herauslösung des Vertragsbegriffes aus dem Obligationenrecht ist vornehmlich auf Savigny zurückzuführen”. Savigny a szerződés fogalma alatt tárgyalja a dologi jogi szerződést, a kötelmi jogi szerződést és az ún. családjogi szerződést (az utóbbi alá tartozik pl. a házasság, az adoptio, valamint az emancipatio) is (F. C. VON SAVIGNY: *System des heutigen römischen Rechts*, III, Berlin 1840, 140skk. o.).

Titius lesz a civiljogi tulajdonos, mégis alulmaradna a „Tu” ellen vagy a „Tu” által indított perben. Utólagosan tulajdonossá válása tehát tovább erősíti egyfelől „Tu” bonitár tulajdonát – másfelől, ezzel elválaszthatatlan összefüggésben – az eredetileg érvénytelen *traditió*t is. Az öröklés tehát végső soron „Tu” malmára hajtja a vizet, mert olyan személytől szerzett, aki eredetileg nemtulajdonos, utólagosan viszont mégis tulajdonos lett, és ez mintegy utólagosan „legitimálja” „Tu”-t. Mivel itt utólagosan beálló ténykörülményről (*postfactum*) van szó, az örökössé, tehát a telek civiljogi tulajdonosává válás már egy technikus értelemben vett, ha úgy tesszük, „szukcesszív” *convalescentiát* eredményez a *traditio* szempontjából, de nem ez keletkezteti a bonitár tulajdont; az öröklés csupán megerősíti „Tu” pozícióját, aki most már mindenkinél erősebb jogosulttá válik.

c) Megjegyezzük továbbá, hogy – bár ez más lapra tartozik, és részletesebb kifejtést igényelne – maga az elbirtoklás, mivel az egyes tulajdoni szerzőismódok hiányosságainak pótlására alkalmas szerzőismód, lényegében mindig egyfajta konvalidáló hatással bír, hiszen orvosolja az egyes szerzőismódok hiányosságait (jelen esetben a *traditio* hiányosságait). „Tu” esetében még nem telt le az elbirtoklási idő; ha viszont letelik, a már az első birtokba lépése óta fennálló, a Titius általi öröklés folytán pedig megerősödött bonitár tulajdon mellé megszerzi a civiljogi tulajdont is, így végső soron az elbirtoklás lesz az, amely a civiljog szerint, immár maradéktalanul orvosolja az eredetileg érvénytelen, a civiljogi tulajdon átvitelére nem képes *traditio* civiljogi érvénytelenségét.

Az a ténykörülmény tehát, hogy Titius Sempronius örököse lesz, formálisan civiljogi tulajdonossá teszi ugyan Titium, de a jogtudós által leírt fiktív perben mégis alulmaradna a csupán bonitár tulajdonosnak minősülő „Tu”-val szemben, hiszen bár formailag kviritár tulajdonos, a dolog mégsem az ő, hanem „Tu” vagyonában van.

A konkrét esetben tehát „Tu” – már a bonitár tulajdon konstrukciójának elismerése miatt („szimultán” *convalescentia*) a birtokba lépés pillanatától fogva bonitár tulajdonossá válik, az öröklés („szukcesszív” *convalescentia*) folytán pedig bonitár tulajdonosi pozíciója megerősödik.¹⁹ „Tu”, ha a forrásszöveget helyesen értelmezzük, a méltányosság alapján védelemben részesül nemcsak Titusszal, hanem Maeviuszal szemben is. Különösnek tűnhet, hogy a jogtudós az immár a telek civiljogi tulajdonosától szerző és egyben jóhiszemű Maevius jogi helyzetéről tkp. hallgat, annak ellenére, hogy a valóságos jogvita nyilván az első és a második vevő között zajlott le. Így nem annyira „Tu” és a kétszeresen is rosszhiszeműen eljáró Titius közötti fiktív jogvita, hanem a „Tu” (mint első vevő) és Maevius (mint második vevő) közötti jogvita eldöntésének elvi alapja lenne érdekes. Iulianus csupán az *aequitas*ra hivatkozik, egyszerűen annyit állapít meg, hogy méltányosabb a ko-

¹⁹ N. BENKE – F.-S. MEISSEL: Übungsbuch zum römischen Sachenrecht, Wien 2001⁷, 146. o. ugyanakkor KASER nyomán a bonitár tulajdon keletkezését az öröklés folytán beálló *convalescentiához* köti („im konkreten Fall wird ‘Tu’ durch Konvaleszenz bonitarischer Eigentümer”). Ezzel a nézetrel nem tudunk egyetérteni; az öröklés nézetünk szerint nem keletkezteti, hanem csupán megerősíti „Tu”-nak már a birtokba lépés pillanatától fogva fennálló bonitár tulajdonosi pozícióját.

rábban szerző felet védelemben részesíteni. A pert az *actio Publiciana* elvei szerint annak kellene megnyernie, aki erősebb jogú jogelődötől szerzett, márpedig Maevius már civiljogi tulajdonostól vásárolta a telket. Abból, hogy a csalárd módon eljáró Titius alulmaradna „Tu”-val szemben, önmagában még nem következik az, hogy „Tu” a jóhiszemű Maeviuszal szemben is megnyerné a pert. Ha a szövegtől el lehetne vonatkoztatni, föltételezhetnénk azt is, hogy „Tu” (mint bonitár tulajdonos) Maevius (mint civiljogi tulajdonos) tulajdoni keresetével szemben alulmaradna, ill. „Tu” *actio Publicianájával* szemben is Maevius nyerné meg a pert. A szöveg alapján sejthető ellenkező megoldás jogpolitikai indokát az eddig vizsgált megfontolásokhoz képest alighanem másban kell keresnünk.

Nikolaus Benke és Franz-Stefan Meissel osztrák romanisták az imént vizsgált jogesettel megegyező tényállást elemző Pomp. D. 21, 3, 2 alapján arra a következtetésre jutnak, hogy „Tu” a konkrét esetben a telek mindenkinél erősebb jogú bonitár tulajdonosává vált; Titius ugyanis csak *nudum ius Quiritiumot* szerez az örökléssel, és a *nemo plus iuris* elve folytán csupán ezt a *nudum ius Quiritiumot* ruházza át Maeviusra.²⁰ A magunk részéről is úgy véljük, hogy a tulajdonképpen, aristotelési értelemben vett méltányosság²¹ elvén túlmenően a döntést kiváltképpen az a körülmény indokolhatja, hogy Titius csak formálisan lett tulajdonos. A méltányosság pedig az ugyanazon nemtulajdonostól való szerzésre modellezett *qui prior est tempore, potior est iure* elv²² alkalmazásában konkretizálódik.²³

²⁰ Ld. BENKE – MEISSEL: i.m. 146. o.

²¹ Aristotelés szerint a méltányosság lényege az, hogy a törvényt, mint általános normát helyesbíti az egyes esetekben, amennyiben az általánosság miatt abban hézag mutatkozik (Nikomakhoszi etika, 1137b). Aristotelés tehát a méltányosságot (epieikeia) a törvénnyel (nomos) állítja szembe, megállapítván, hogy az igazságos (dikaion) és a méltányos (epieikes) ugyanaz, ill. hogy a méltányosság az igazságosság (dikaiosyné) egy neme (1137b). Az epieikeia és a nomos aristotelési szembeállítása némiképp a *ius civile-ius honorarium* kategóriapárra emlékeztet. Az aequitas fogalmához ld. részletesen PÓLAY: Differenzierung (i.m.), ill. UÓ: A római jogászok gondolkodásmódja (i.m.), 105skk. o. Az aequitas a római jogban kiválóan alkalmas volt arra, hogy a merev civiljog határait föllazítsa, miként arra Pólay is rámutat. Az újabb irodalomból az aequitas fogalmához, továbbá az aequitas és a bona fides összefüggéséhez ld. pl. FÖLDI A.: A jóhiszeműség és tisztesség elve. Intézménytörténeti vázlat a római jogtól napjainkig, Bp. 2001, 19skk. o.; E. STOLFI: ‘Bonae fidei interpretatio’. Ricerche sull’interpretazione di buona fede fra esperienza romana e tradizione romanistica, Napoli 2004, 139skk. o.; L. VACCA: Metodo casistico e sistema prudenziale, Padova 2006, 1skk. o.

²² Az *actio Publiciana* keretében érvényesülő elvekre vonatkozóan ld. pl. Ulp. D. 6, 2, 9, 4: „Si duobus quis separatim vendiderit bona fide ementibus, videamus, quis magis Publiciana uti possit, utrum is cui priori res tradita est an is qui tantum emit. Et Iulianus libro septimo digestorum scripsit, ut, si quidem ab eodem non domino emerint, potior sit cui priori res tradita est, quod si a diversis non dominis, melior causa sit possidentis quam petentis. Quae sententia vera est.” Ulpianus ebben a szövegben is Iulianus – általa is helyesnek (vera) ítélte – véleményét idézi, aki digesztáinak hetedik könyvében azt írja, hogy a két nemtulajdonostól vásárló jóhiszemű vevő közötti jogvitában, amennyiben mindkét fél ugyanattól a nemtulajdonostól vásárolt, az nyeri a pert, akinek előbb adták át a dolgot, míg ha a felek különböző nemtulajdonosoktól szereztek a dolgot, a birtokló jogcíme az erősebb. – Ahhoz a nemzetközi

A fentiekben elemzett jogesettel a *Digestában* két további fragmentum is foglalkozik. Az egyik *lex geminata* (a háromszoros ismétlődésre tekintettel mondhatni „*lex tergeminata*”) szintén Ulpianustól származik, aki ediktumkommentárjának egy másik helyén is foglalkozott a minket érdeklő problémával:²⁴

Si a Titio fundum emeris Sempronii et tibi traditus sit pretio soluto, deinde Titius Sempronio heres extiterit et eundem alii vendiderit et tradiderit, aequius est, ut tu potior sis. Nam et si ipse venditor eam rem a te peteret, exceptione eum summo veres. Sed et si ipse possideret et tu peteres, adversus exceptionem dominii replicatione uteris. (Ulp. D. 6, 1, 72)

A jogtudós a lényegyet illetően ugyanazt állapítja meg, mint amit az imént a D. 44, 4, 4, 32-ben láttunk, csak egyszerűbben fogalmaz. A D. 6, 1, 72 részletesebb elemzéséről lemondva csak a D. 44, 4, 4, 32-höz képest konstatálható következő különbségeket emelem ki: a D. 6, 1, 72 nem hivatkozik Iulianusra; a döntés szintén a méltányosságra hivatkozik; csupán stiláris különbség, hogy nem a kifogást emelőlvel (*excipiens*) szemben, hanem a kifogással (*exceptio*) szemben emelhető *replicatio*; a Titius által emelt *exceptiót* (a jogos tulajdon kifogását) külön megjelöléssel nem látja el, azt egyszerűen *exceptiónak* nevezi. A szöveg továbbá nem jelöli meg *expressis verbis* az *actio Publicianát* sem.

Ugyanezt a tényállást ismerteti – szintén Iulianusra hivatkozva – Pomponius is:

Si a Titio fundum emeris qui Sempronii erat isque tibi traditus fuerit, pretio autem soluto Titius Sempronio heres extiterit et eundem fundum Maevio vendiderit et tradiderit: Iulianus ait aequius esse priorem te tueri, quia et si ipse Titius fundum a te peteret, exceptione summo veretur et si ipse Titius eum possideret, Publiciana peteres. (Pomp. D. 21, 3, 2)

A jogtudós döntésében szintén a méltányosságra hivatkozik. Eltérés ugyanakkor, hogy Pomponius csupán két jogeszközt említ: a Titius keresetével szemben emelhető (külön megjelöléssel nem illetett) *exceptiót*, valamint a D. 6, 1, 72-től eltérően kifejezetten említi az *actio Publicianát*. Az idézett forrásszöveg csupán annyit

szakirodalomban elsősorban WUBBE és FEENSTRA névvel fémjelzett nézethez, miszerint az *actio Publiciana* elsősorban nem a praetori, hanem a civiljogi tulajdonos (mint valószínű tulajdonos) védelmére szolgált. ld. a hazai szakirodalomból BENEDEK F.: Az *actio Publiciana* eredete és funkciója, JT VI, 1986, ill. összefoglalóan UÓ: Római magánjog. Dologi és kötelmi jog, Pécs 1995², 76. o. Ezzel szemben ld. BESSENYŐ A.: Római magánjog, Bp.-Pécs 2003³, 351. o. meggyőző okfejtését. Bessenyő nézetünk szerint is helyesen mutat rá arra, hogy „a prétor nem tekintheti valószínű tulajdonosnak azt, akinek javára az *actio Publiciana* formulája szerint egy fikció alkalmazását... írja elő”. Valóban: az *actio Publiciana* közismerten *ficticia actio*, ennek pedig dogmatikailag semmi köze sincs a valószínűséghez! Tudjuk, hogy a felperes nem civiljogi tulajdonos, csupán fikció útján tekinthető annak. A kérdésbe e helyütt nincs módunk mélyebben belemenni.

²³ Az már más lapra tartozik, hogy a „Tu” általi elperlést követően Maevius *actio emptivel* (esetleg *actio ex stipulatu*val) jogszavatossági alapon kártérítést követelhet Titiusától.

²⁴ A D. 44, 4, 4, 32 alatt fölvetett fragmentum Ulpianus ediktumkommentárjának az *exceptiókról* szóló 76. könyvéből származik, míg a D. 6, 1, 72 fragmentum Ulpianus ediktumkommentárjának a bonitár tulajdonról szóló 16. könyvéből, ld. O. LENEL: *Palingenesia iuris civilis*, II, Lipsiae 1889

mond, hogy „ha maga Titius birtokolná a dolgot, perelhetnéd őt az *actio Publicianával*” („*si ipse Titius eum possideret, Publiciana peteres*”); ebben a forrásszövegben tehát az *exceptio iusti dominii*, ill. az ezzel szemben emelhető *replicatio doli* nem kerül említésre.

A tanulmányunkban vizsgált fragmentumok kapcsán számos, itt most csak röviden elemzett és részletesebb kifejtést, ill. az egész kontextus mélyebb kibontását igénylő probléma fölvetődik; így pl. a „civiljogi tulajdon kontra bonitár tulajdon” kérdésköre, a méltányosság problémája, ill. a *traditio* praetori jogi érvényessé válásának kérdésköre, a tanulmányban bevezetett, de a terjedelmi korlátok miatt részletesebben ki nem fejtett nem technikus értelemben vett („szimultán”, azaz nem *postfactum* folytán végbemenő), ill. technikus értelemben vett („szukcesszív”, *postfactum* folytán végbemenő) *convalescentia* fogalmi. Ez utóbbival kapcsolatban szeretnénk konklúzióként megjegyezni, hogy mivel a civiljogilag érvénytelen *traditio* a praetor által különféle jogeszközök útján biztosított védelem folytán *iure honorario* utóbb mégis érvényessé válik, a jogeset a (mint láttuk, több szinten is megvalósuló) *convalescentia* egyik római jogi példájának tekinthető. Általában is utalni kívánunk végül arra, hogy bár a római jogtudósok a modern jog sok elvont dogmatikai kategóriájához hasonlóan az érvénytelenség elméleti fogalmát sem alkották meg, és ezzel összefüggésben természetesen a *convalescentia* modern magánjogtudományban kidolgozott dogmatikai kategóriáját sem ismerték explicit jelleggel, a fent elemzett, az ingatlan többszöri eladásának ma is sokszor problematikus kérdését vizsgáló klasszikus római jogi forrásszövegek (és számos további, itt most nem hivatkozott textus) elemzése alapján mégis leszögezhetjük, hogy az érvénytelen jogügylet ugyanabban a formában történő utólagos érvényessé válásának konstrukcióját implicit jelleggel mégis ismerték, és ezért a *convalescentia* modern kategóriája alkalmas számos római jogi forrásszövegben foglalt tényállás elemzésére, ill. a fogalom használata a római jogra nézve korántsem tekinthető anakronisztikusnak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- H. ANKUM – M. VAN GESSEL – DE ROO – E. POOL: Die verschiedenen Bedeutungen des Ausdrucks „in bonis alicuius esse”/„in bonis habere” im klassischen römischen Recht, I-III, SZ 104 (1987), 105 (1988), 107 (1990)
- P. APATHY: Die „actio Publiciana“ beim Doppelkauf vom Nichteigentümer, SZ 99 (1982)
- BENEDEK F.: Az actio Publiciana eredete és funkciója, JT VI, 1986
- BENEDEK F.: Római magánjog. Dologi és kötelmi jog, Pécs 1995²
- N. BENKE – F.-S. MEISSEL: Übungsbuch zum römischen Sachenrecht, Wien 2001⁷
- BESSENÝÓ A.: Római magánjog, Bp.-Pécs 2003³

- P. BONFANTE: Sul cosiddetto dominio bonitario e in particolare sulla denominazione 'in bonis habere', in: Scritti giuridici vari, II, Proprietà e servitù, Torino 1918
- P. BONFANTE: Sull' 'exceptio rei venditae et traditae', in: Scritti giuridici vari, II, Proprietà e servitù, Torino 1918
- A. BURDESE: L'eccezione di dolo generale in rapporto alle altre eccezioni, 2006 [= <http://www.dirittoestoria.it/5/Tradizione-Romana/Burdeese-Eccezione-dolo-generale.htm>]
- A. CASTRO SÁENZ: Notas sobre un paralelismo en la creación pretoria del derecho: bonorum possessio e in bonis habere, RIDA 42 (2000)
- DARÁZS L.: Az „érvényessé válás” jogintézményének szükségességéről a polgári jogban, Magyar Jog 56 (2009)
- DIÓSDI Gy.: Ownership in ancient and preclassical Roman law, Bp. 1970
- S. DI PAOLA: Contributi ad una teoria della invalidità e della inefficacia in diritto romano, Milano 1966
- W. FLUME: Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts, II. Das Rechtsgeschäft, Berlin-Heidelberg-New York 1992⁴
- FÖLDI A.: A jóhiszeműség és tisztesség elve. Intézménytörténeti vázlat a római jogtól napjainkig, Bp. 2001
- FÖLDI A.: Zur Frage der Gültigkeit und der Wirksamkeit im modernen Zivilrecht, in: Festschrift F. Benedek, Pécs 2001 (= Zur Frage der Gültigkeit und der Wirksamkeit im modernen Zivilrecht, in: HAMZA G. [szerk.]: Hundert Jahre Bürgerliches Gesetzbuch, Bp. 2006
- FÖLDI A. – HAMZA G.: A római jog története és intézményei, Bp. 2009¹⁴
- V. GIUFFRÈ: L'utilizzazione degli atti giuridici mediante 'conversione' in diritto romano, Napoli 1965
- O. GRADENWITZ: Die Ungültigkeit obligatorischer Rechtsgeschäfte, Berlin 1887
- A. GUARINO: Diritto privato romano, Napoli 2001¹²
- H. HAUSMANINGER: Celsus und die regula Catoniana, Tijdschrift voor rechtsgeschiedenis 36 (1968)
- F. HELLMANN: Terminologische Untersuchungen über die rechtliche Unwirksamkeit im römischen Recht, München 1914
- H. G. HEUMANN – E. SECKEL: Handlexikon zu den Quellen des römischen Rechts, Jena 1907⁹
- M. KASER: In bonis esse, SZ 78 (1961)
- M. KASER: Das römische Privatrecht, I, München 1971²
- Chr. KRAMPE: Die Konversion des Rechtsgeschäfts, Frankfurt am Main 1980
- W. KUNKEL: Die römischen Juristen. Herkunft und soziale Stellung, Köln-Weimar-Wien 2001²
- J. LAMBERT: La règle catonienne, Paris 1925
- O. LENEL: Palingenesia iuris civilis, II, Lipsiae 1889
- O. LENEL: Das Edictum perpetuum, Leipzig 1927³
- D. LIEBS: Lateinische Rechtsregeln und Rechtssprichwörter, München 2007⁷

- A. PALERMO: Studi sulla 'exceptio' nel diritto classico, Milano 1956
- PÓLAY E.: A római jogászok gondolkodásmódja, Bp. 1988
- G. H. POTJEWIJD: Beschikkingsbevoegdheid, bekrachtiging en convalescentie. Een romanistische studie, Deventer 1998
- J. M. SAINZ – EZQUERRA FOCES: La regula catoniana y la imposibilidad de convalidación de los actos jurídicos nulos, Madrid 1976
- F. C. VON SAVIGNY: System des heutigen römischen Rechts, III, Berlin 1840
- SIKLÓSI I.: Az érvénytelenségi ok kiküszöbölésének néhány kérdése a római jogban és annak továbbélése során, Acta Fac. Pol.-iur. Univ. Budapest. 42 (2005)
- SIKLÓSI I.: A jogügyletek érvénytelenségével összefüggő terminológiai kérdések a római jogban, Acta Fac. Pol.-iur. Univ. Budapest. 43 (2006)
- SIKLÓSI I.: Észrevételek a konverzió problémájához a római jogban és a modern jogokban, Jogtudományi Közlöny 63/10 (2008)
- SIKLÓSI I.: Néhány adalék a convalescentia kérdésköréhez a római jogi források tükrében, Jogtudományi Közlöny 64/10 (2009)
- E. STOLFI: 'Bonae fidei interpretatio'. Ricerche sull'interpretazione di buona fede fra esperienza romana e tradizione romanistica, Napoli 2004
- M. TALAMANCA: Inesistenza, nullità ed inefficacia dei negozi giuridici nell'esperienza romana, BIDR 101-102 (1998-99 [pubbl. 2005])
- G. THIELMANN: Nochmals Doppelveräußerung durch Nichtberechtigten – D. 19, 1, 31, 2 und D. 6, 2, 9, 4, SZ 111 (1994)
- L. VACCA: Metodo casistico e sistema prudenziale, Padova 2006
- R. VENTURA: A conversão dos actos jurídicos no Direito romano, Lisboa 1947
- A. WACKE: Die Konvaleszenz der Verfügung eines Nichtberechtigten, SZ 114 (1997)
- F. WUBBE: Res aliena pignori data. De verpanding van andermans zaak in het klassieke Romeinse Recht, Leiden 1960

AZ ALANYTÖBBSÉG PROBLÉMÁJA A POLGÁRI PERBEN

A polgári perhez legalább két személyre van szükség, felperesre és alperesre. A felek közül az, aki a pert kezdeményezi, a felperes. Magyary klasszikus megfogalmazása szerint „... a felperes az, aki a pert kéri, helyesebben, aki úgy rendelkezik, hogy per legyen. Végeredményben tehát azt mondhatjuk, hogy felperes az, aki a keresetet, illetve a keresetlevelet előterjeszti.”¹

Míg az a fél, aki ellen a felperes a pert megindítja, az alperes. Az alperesi pozíció a magyar jog szerint a törvény erejénél fogva következik be. Tehát ahhoz az alperes részéről semmiféle nyilatkozatra vagy egyéb közreműködésre nincs szükség az eljárási jogszabályok értelmében. Az idéző végzés és a keresetlevél kézbesítésével alperessé válik az, aki ellen a felperes pert indított.

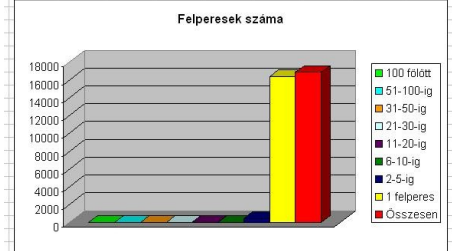
Az, hogy ki lehet fél a polgári peres eljárásban, kétféle irányzat különíthető el. Az egyik az ún. materiális vagy anyagi jogi fél fogalom. E szerint az lehet peres fél, aki az anyagi jog szabályai szerint a peresített jogviszonyban jogosult, illetőleg kötelezett lehet. Míg az ún. processzuális vagyis eljárásjogi fél fogalom szerint az a peres fél, aki keresetével a pert megindítja, a felperes, aki ellen pedig megindítja, az az alperes. A perhez pedig az is elegendő, hogy mind a felperes, mind az alperes perképesek legyenek, vagyis az eljárásjogi szabályok szerint pert indíthatnak, illetőleg perelhetők. A hatályos Polgári perrendtartásunk processzuális értelemben használja a fél fogalmat, azonban bizonyos esetekben, mint például a Pp. 13. § (1) bekezdésnél, a bírák kizárásának szabályai között találunk anyagi jogi fél fogalmat, de ugyanezt fedezhetjük fel a Pp. 64. § (3) bekezdésében is. A polgári peres eljárások túlnyomó részében egy felperes, valamint egy alperes áll. E körben végzett felmérés szerint 2010. március hó 25. napján a Pesti Központi Kerületi Bíróságon az összes folyamatban lévő 16 838 ügyből 16 352 keresettel érvényesített követelés tekintetében egy felperes szerepelt a perben, míg 14 876 ügyben egy alperes. Száزالékosan áttekintve ezen arányokat: azon ügyek aránya, ahol kizárólag csak egy felperes volt – az alperesi oldalt nem vizsgálva – 97 %-ot tette ki, amelyben pedig egy alperes volt – a felperesi oldalon lévő személyek számától függetlenül, – 88 %. Érdekes képet mutat a vizsgálat abból a szempontból is, hogy ha a felperesi és alperesi pertársaságok számát elemezzük. A perek túlnyomó részében a felperesek száma 2 és 5 fő közötti, elenyésző mértékű az összes folyamatban lévő peres ügy-

¹ MAGYARY Géza – NIZSALOVSKY Endre: Magyar polgári perjog Budapest, 1939, 163. o.

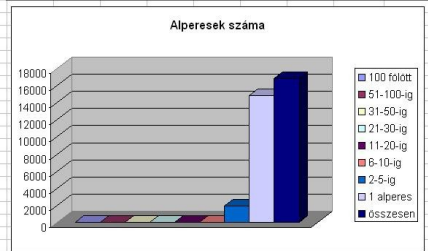
számhoz képest az 5 főt számláló, illetve ezt meghaladó pertársaságok száma. Azon ügyek, amelyben az alperesi oldalon áll fenn pertársaság, közel négyszer magasabb arányú, mint a felperesi pertársaságok száma. Különösen jelentős a 2-5 fő közötti alperesi pertársaságok száma. Csupán egy ügyben haladta meg az alperesek száma a 100 főt, ennek a tárgya a társasház tulajdonnal kapcsolatos volt.

Az alábbiakban rögzített diagram a pertársak megoszlását mutatja külön a felperesi, és külön az alperesi oldalon.

Felperesek száma							
100 fölött	51-100-ig	31-50-ig	21-30-ig	11-20-ig	6-10-ig	2-5-ig	1 felperes
0	3	2	4	9	19	449	15352
							16838



Alperesek száma							
100 fölött	51-100-ig	31-50-ig	21-30-ig	11-20-ig	6-10-ig	2-5-ig	1 alperes
1	2	1	5	10	39	1904	14876
							16838



Kényszerű pertársaság

A polgári perben pertársaság akkor keletkezik, ha több felperes együtt perel, ez az ún. felperesi pertársaság, vagy ha több alperest együtt perelnek, mely az alperesi pertársaság. Magyary Géza szerint „a pertársaságnak az az alapgondolata, hogy az egyik pertárs ellen hozandó ítélet valamilyen módon a másik pertárs helyzetét is érinteni fogja.”²

A pertársaságot tehát vagy több alanyú kötelekmént vagy alanyi keresethalmazatként lehetne definiálni. Pertársaság tehát akkor jön létre, ha vagy több felperes vagy több alperes van a perben. Ugyanakkor nem beszélhetünk pertársaságról, ha valamelyik félnek több törvényes képviselője jár el a perben, vagy több meghatalmazottja van, de az általuk képviselt fél kizárólag csak egy személy. Akkor sem jön létre pertársaság, ha a bíróság a Pp. 149. § (2) bekezdése alapján a perek egyesítését rendeli el.

A Pp. 51. §-a három pertársaságot különböztet meg, míg a szakirodalom a pertársaság két fajtáját határozza meg. Így a Pp. 51. § a) pontja alapján a kényszerű vagy egységes pertársaságot, míg a Pp. 51. § b.) és c.) pontja alapján létrejövő egyszerű pertársaságot.

A Pp. 51. § a.) pontja szerint kényszerű pertársaság akkor jön létre, ha a per tárgya olyan közös jog, illetőleg olyan közös kötelezettség, amely csak egységesen dönthető el, vagy ha a perben hozott döntés a pertársakra a perben való részvétel nélkül is kiterjedne. Dr. Beck Salamon szerint „a kényszerű pertársaság intézmé-

² MAGYARY Géza – NIZSALOVSZKY Endre: i.m. 176. o.

nyével már maguk a perjogi törvények elismerték, hogy a pertársak sem nem véletlenül, talán a nyomdai külalak egyenlősége alapján, tartalmi rokonság nélkül egybekötött könyvek, sem nem együtt utazó útítársak.”³

A kényszerű pertársaság leggyakrabban előforduló esetei a bírói gyakorlatban azok, amikor valamilyen jog egy személyt több személlyel szemben vagy több személyt egy személlyel szemben osztatlanul illet meg. Így kényszerű pertársaság keletkezik a közös tulajdon megszüntetése iránti perekben. Az 1/2008.(V. 19.) PK. vélemény a PK. 10. számú állásfoglalás meghaladottá nyilvánításáról és a közös tulajdon megszüntetésének egyes kérdéseiről VIII/b. c.) pontja szerint azonban nem csak valamennyi tulajdonostársnak kell perben állnia, hanem perbe kell vonni az özvegyi jogra, más haszonélvezetre, használatra jogosultakat, a bejegyzett tartási és életjáradéki jog jogosultját, s ha a jelzálog nem az egész ingatlant terheli, akkor az ilyen jognak a jogosultját is. Sőt a körülményektől függ, hogy esetleg más érdekelt perbevonása is szükséges-e. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy például bérleti szerződés felmondása érvényességének megállapítása, illetve helyiség kiürítése iránti perben nem kötelező az alperesi oldalon az albérlők perben állása.⁴ A kényszerű pertársaság további esetköre a Legfelsőbb Bíróság PK. 142. számú állásfoglalásában rögzítettek szerint az, ha a tartásra kötelezett keresetének ötven százalékát a korábbi bírói ítéleten vagy bírói egyezségeen alapuló gyermektartási kötelezettségek már teljesen kimerítették, újabb gyermektartási kötelezettség megállapításánál valamennyi érdekeltnek perben kell állnia. Míg a Legfelsőbb Bíróság PK. 277. számú állásfoglalása szerint azokban a perekben, amelyeknek a tárgya a találmány szerzősége, illetve a szabadalmi igény részaránya mindazoknak perben kell állniuk, akiket a szabadalmi iratok feltalálóként, illetve szabadalmasként tüntetnek fel, továbbá akik a találmány szerzőségére, illetve a szabadalomra igényt tartanak. Kényszerű pertársaság eseteit rögzíti számos bírósági határozat: a házastársak között az általuk a házastársi vagyontörség körében kötött ügyletből eredő jogvitákban,⁵ vagy az ingatlan többszöri eladása esetén – ha az adásvételi szerződés érvényessége állapítható meg – szükséges, hogy a közbenső tulajdonosok peres félként szerepeljenek,⁶ mivel a felperes tulajdonjoga a közbenső tulajdonosok perbenállása nélkül nem állapítható meg. Továbbá a társasház tulajdont érintő szerződés érvénytelenségének megállapítása iránti perben a szerződést kötő valamennyi félnek perben kell állnia,⁷ a vadászterület tulajdonosainak egymás közti jogviszonyára a Ptk.-nak a közös tulajdonra vonatkozó szabályait kell alkalmazni, tehát az ezzel kapcsolatos jogvita vonatkozásában valamennyi tulajdonostársnak perben kell állnia.⁸ Így egységes vagy kényszerű pertársaság keletkezik a szerződés

³ Dr. BECK Salamon: A pertársak függetlenségének elve, Jogtudományi Közlöny 181. o., 1952. április

⁴ BH 2005. évi 292. szám

⁵ BH 1978. évi 251. szám

⁶ BDT 2002. évi 685. szám

⁷ BH 1999. évi 158. szám

⁸ BH 2003. évi 71. szám

érvénytelensége iránti perekben, a szolgalmi joggal kapcsolatos perekben,⁹ továbbá az ingatlan-nyilvántartási adat törlése vagy kiigazítása iránti perekben.¹⁰ Valamint a sírhelyhasználathoz fűződő kegyeleti jogok sérelme esetén az eredeti állapot helyreállítása iránti kérelem csak valamennyi érintett perbenállása esetén bírálható el.¹¹

Kényszerű pertársaság keletkezik a személyi állapottal kapcsolatos perek közül a házasság érvénytelenítése, érvényességének, illetőleg létezésének vagy nem létezésének megállapítása iránti perekben, ha azt nem valamelyik házastárs, hanem az ügyész vagy a per megindítására jogosult más személy kezdeményezi, akinek a pert – a Pp. 281. § (1) bekezdése szerint – mindkét házastárs ellen kell megindítania. Hasonló a helyzet az apaság vélelmének megdöntése iránti perekben, mert a keresetet a Pp. 295. § (2) bekezdése értelmében az apának a gyermek és az anya ellen, más jogosultnak pedig a gyermek, az anya és az apa ellen kell megindítania. A státuszperben létrejövő pertársaságok sajátos jellege „abban áll, hogy míg a státusszal összefüggésben alakított pertársaságok létesítése a perjogi szabályok folytán általában kötelező, addig az egyéb perekben létesített kötelező pertársaságok az anyagi jog rendelkezésein, természetén alapulnak”.¹² Tehát a státuszperekben a bíróság nem az anyagi jogszabályok alapján dönti el, hogy adott esetben kötelező-e a pertársaság létesítése, hanem a Polgári perrendtartás pontosan meghatározza azt, hogy mely személyek perben állása kötelező a kereset elbírálásához.

Kényszerű pertársaságot követelő perek esetén, ha felperesi vagy alperesi pertársaság hiánya áll fenn, ez a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításához vezet.¹³ Ha a bíróság ezt elmulasztja, ez a későbbiekben a per megszüntetéséhez vezet. Ha tehát meghatározott személyek perbenállása kötelező és a felperes ezeket a személyeket – felhívás ellenére – nem vonta perbe, a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítja a Pp. 130. § (1) bekezdés g) pontja alapján. Amennyiben a bíróság ezt elmulasztotta és az ügy érdemi tárgyalásába bocsátkozott, a kötelező perbenállás hiánya miatt a per megszüntetésének van helye a Pp. 157. § a.) pontja értelmében.¹⁴ Tekintettel arra, hogy a másodfokú eljárásban a kötelező perbenállás hiánya nem pótolható, mivel a kereset megváltoztatásának, kiterjesztésének a Pp. 247. §-a alapján nincs helye, ezért ebben az esetben a másodfokú bíróságnak a pert a Pp. 157. § a.) pont alapján meg kell szüntetnie és az elsőfokú ítéletet vagy teljes egészében vagy csak abban a részében, amelyre a megszüntetés oka fennáll, hatályon kívül kell helyeznie. Amennyiben az elsőfokú bíróság a Pp. 130. § (1) bekezdés g) pontja szerinti felhívást elmulasztja, illetőleg valamelyik pertársat kényszerű pertársaság esetén az eljárás során mellőzi, lényeges

⁹ BH 1969. évi 5/6068. szám

¹⁰ BH 1998. évi 5/221. szám

¹¹ BH 2000. évi 6/242. szám

¹² Dr. VARGA Gyula: Pertársaság a státuszperben a Budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának aktái 7. kötet, 1965, 138. o.

¹³ BH 1994. évi 8/423. szám

¹⁴ BH 1992. évi 9/587. szám

eljárási jogszabálysértést követ el.¹⁵ Ez az eljárási szabálysértés a fellebbviteli eljárás során nem orvosolható, így a másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet a Pp. 252. § (2) bekezdése alapján a fellebbezési kérelem korlátaira tekintet nélkül hatályon kívül helyezi és az elsőfokú bíróságot újabb eljárás lefolytatására, illetőleg újabb határozat hozatalára utasítja.¹⁶

A bírói gyakorlat szerint az egyetemleges kötelezettség nem hoz létre automatikusan kényszerű pertársaságot. A Ptk. 337. § (1) bekezdése kimondja, hogy egyetemleges kötelezettség esetén minden adós az egész szolgáltatással tartozik, de amennyiben bármelyikük teljesít, a jogosulttal szemben a többiek tartozása megszűnik. Ebből tehát az következik, hogy minden kötelezett az egész szolgáltatással tartozik mindaddig, ameddig valamelyik kötelezett nem teljesít. Így tehát egyetemleges kötelezettség esetén minden kötelezettől külön-külön, de együtt is követelhető az egész szolgáltatás. Az egyetemleges marasztalásra irányuló kereset automatikusan nem vonja maga után önmagában az elbírálás szükségképpen egységességét. A pertársak eltérő perbeli nyilatkozatokat tehetnek, eltérő érdemi ellenkérelmet terjeszthetnek elő önállóan, sőt olyan kifogásokat, adott esetben beszámítási kifogásokat is előterjeszthetnek, ami a másik pertárs felelősségét – adott esetben a kötelezettségét –, egyáltalán nem érinti. Dr. Beck Salamon már 1952. évben rögzítette: „A kezesi kötelezettség járulékosága a két alperes – az egyenes adós és a kezes – sorsát szétszakíthatatlanul egybeköti, tehát ez a kérdés nyilván egységes elbírálhatóságot teremt. [...] Gyakorlati példa: az egyenes adós megjelenik, a kezes elmulasztja. Ez esetben akármi lesz az egyenes adós védekezése, a bíróság az egységes elbírálhatóság fennforgását már látja a védekezés előterjesztése előtt, mert akármi lesz az adós védekezése, (kötelemszünetítő kifogás, időhaladék engedése, követelés elengedése, beszámítás stb.) a meg nem jelent kezes helyzetére is kihat. Másik variáns: az egyenes adós mulaszt – a kezes jelenik meg. A bíróság a kezes meghallgatása előtt nem tudja, hogy oly kérdés lesz-e a per tárgya, amely mindkettőjükre csak egységesen bírálható el. Ha a kezes azzal védekezik, hogy a hitelezők követelése nem áll fenn, ez az egyenes adósra és reá egységesen bírálható el. De ha a kezes védekezése egyedül saját személyére vonatkozik, pld., hogy a hitelező igénye vele szemben nem áll fenn, mert ő nem vállalt kezességet vagy a kezesi kötelezettsége zálogtárgy visszaadása, vagy a hitelező behajtási diligenciájának megsértése okából megszűnt, itt már a kérdés sem egységes; a védekezés a kezes személyes helyzetére korlátozódik.”¹⁷ Szinte hasonló elveket rögzít a bírói gyakorlat, mely szerint az egyetemleges kötelezettség alapján nem csak egységes, hanem egyszerű pertársaság is keletkezhet.¹⁸

¹⁵ BH 1993. évi 5/299. szám

¹⁶ BH 1991. évi 5/194. szám, BH 1992. évi 5/324. szám, BH 1993. évi 3/160. szám

¹⁷ Dr. BECK Salamon: A pertársak függetlenségének elve. In: Jogtudományi Közlöny 1952, 182. o.

¹⁸ BH 1993. évi 2/110. szám

Az egységes pertársak jogállása

Egységes pertársaság esetén a pertársak függőségének az elve érvényesül. Azaz a pertársak perbeli cselekményei egymással összefüggésben bírálhatók el, illetve az egyik pertárs cselekménye kihat a többiekre is. Ez alól kivétel kizárólag a joglemondás, a jogelismerés vagy az egyezségkötés. A rendelkező cselekmények tehát az egységes pertársaságnál érvényesülő függőségi elv alól kikerülnek. Ha az egységes pertársaságban lévő pertársak nem rendelkező cselekményei vagy előadásai egymástól eltérnek, a bíróság azokat a per egyéb adatait is figyelembe véve bírálja el. Egységes pertársaság esetén tehát a függőségi elv legfontosabb következménye, hogy az egyik pertárs perbeli cselekményei a mulasztó pertársra is kihatnak, feltéve, hogy utóbb a mulasztást nem pótolták. „Vagyis ez azt jelenti, hogy a mulasztás következményeit csak akkor lehet alkalmazni, ha a határidőt, határnapot valamennyi pertárs elmulasztotta.”¹⁹ Egységes pertársaság esetén, ha valamennyi pertárs mulaszt, de egy pertárs igazolási kérelmet terjeszt elő és ez kedvező elbírálást nyer, a többi mulasztó, de igazolási kérelmet nem előterjesztő többi pertársra is kihatással van ez. Ugyanis a mulasztás folytán hozott határozat utóbb hatályon kívül helyezésre kerülhet, e határozatot pedig valamennyi pertárs tekintetében hatályon kívül helyezi a bíróság, ugyanis a pertársak tekintetében a jogvitát egységesen kell elbírálni. A pertársak függőségének az elve érvényesül a fellebbezések tekintetében is. „Egyik pertárs fellebbezése kihat azokra a pertársakra is, akik fellebbezéssel nem éltek. A fellebbezést be nem nyújtó pertárs is perbeli cselekményeket végezhet ugyanúgy, mint ha ő maga is nyújtott volna be fellebbezést. Természetesen a fellebbező pertárs fellebbezési kérelmének korlátai őt is kötik.”²⁰ A függőség elve tehát érvényesül, ha bármelyik pertárs igazolási kérelmet, a határozat kijavítása vagy kiegészítése iránti kérelmet, ellentmondást, valamint perújítási és felülvizsgálati kérelmet terjeszt elő. Ezt a bírói gyakorlatban meghozott bírósági határozatok is egyértelműen alátámasztják. Így az ellentmondás tekintetében a BH 1991. évi 5/194. számú eseti döntés, a fellebbviteli eljárás vonatkozásában a BH 1994. évi 6/310 és a BH 1992. évi 4/273. számú döntések alátámasztják. Míg a felülvizsgálati kérelemnek a többi pertársra is kiterjedő elbírálását mondja ki a BH 1998. évi 3/137, BH 1995. évi 3/151. számú döntés. Viszont az ún. rendelkező cselekmények valamelyikének a mulasztását a másik pertárs, – aki e rendelkező cselekményt megtette – nem pótolhatja.

A perköltség viselése egységes pertársaság esetén úgy alakul, hogy a perköltség megfizetésére a pertársakat egyetemlegesen kell kötelezni. Természetesen ez alól kivételt képez az az eset, amikor a pertársak valamelyike egyes perbeli cselekményeket sikertelenül végez vagy egyes perbeli cselekmények megtételével indokolatlanul késedelmeskedik vagy más módon felesleges költséget okoz. Ebben az

¹⁹ Dr. VARGA Gyula: Budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának aktái 7. kötet, Pertársaság a státuszperben 1965, 7. kötet 144. o.

²⁰ Dr. VARGA Gyula: i.m. 145. o.

esetben a Pp. 80. § (2) bekezdése értelmében egyedül őt kell kötelezni e költségek viselésére.

Egyszerű pertársaság

Az egyszerű pertársaság „fakultatív jellegű, azaz a felperes dönti el, több alperest perel-e vagy sem.”²¹ A Pp. 51. § b.) pontja szerint akkor jön létre egyszerű pertársaság, ha a perbeli követelések ugyanabból a jogviszonyból erednek. Az egyszerű pertársaság további esetét a Pp. 51. § c.) pontja szabályozza, mely akkor jön létre, ha a perbeli követelések hasonló ténybeli és jogi alapból erednek, továbbá egy eljárásjogi feltétel is szükséges ebben az esetben, nevezetesen, hogy ugyanannak a bíróságnak az illetékessége a Pp. 40. § rendelkezéseinek alkalmazása nélkül is mindegyik alperessel szemben megállapítható. Hasonlónak akkor nevezhető a jogi alap, ha a kereseti követelés valamennyi féllel szemben ugyanazon a jogszabályon alapul. A hasonló ténybeli alapot az ügy körülményeit feltárva mindig egyedileg kell vizsgálni. A bírói gyakorlat általában a hasonlóságot akkor állapítja meg, ha több kereset megítéléséhez ugyanazon bizonyítást kell felvenni. A bíróságok a Pp. 51. § b.) pontja szerinti egyszerű pertársaságnak tekintik a személyhez fűződő jogok megsértése esetén a kiadó, a lapalapító és az újságíró között fennálló pertársaságot, mivel a felsorolt személyek felelőssége önállóan is elbírálható, a jogsértés vagy annak hiánya egyedileg is megállapítható.²² Továbbá öröklési perben az örökösök nem egységes pertársak. Így a végrendelet érvénytelensége iránt indított perben akár felperesi, akár alperesi oldalon a végrendeleti, valamint a törvényes örökösök egyszerű pertársaságot alkotnak.²³ Továbbá a köteles rész kiadására irányuló perben a kötelezettek között szintén nem egységes, hanem egyszerű pertársaság áll fenn.²⁴ Valamint egy kibocsátó különböző váltóinak kötelezettjei sem minősülnek egységes pertársaknak.²⁵

A Pp. 51. § c.) pontja szerinti egyszerű pertársaság „iskolapéldáját” már Dr. Beck Salamon is megfogalmazta: „A háztulajdonos több lakóját egy perben perelheti. Polgári jogilag a háztulajdonost csupa önálló szerződés köti külön-külön minden bérlőjéhez. A kapcsolat laza, egyedül az köti össze a szerződéseket, hogy a háztulajdonos mindegyik szerződésben fél. [...] Az egyes bérlőkkel való szerződések különállása kirekeszteni látszik az egységes elbíráltóságot. De ez nem mindig van így. A háztulajdonos azért perli bérlőit, mert a bérlők megtagadják a bér fizetést vagy abból levonást eszközölnek, mondjuk amiatt, hogy a háztulajdonos az

²¹ Dr. GYÉKICZKY Tamás: V. Előadás: Szinguláris és társas peralakzatok. In: Előadások a polgári eljárásjog köréből Kossuth Egyetemi Kiadó Debrecen, 2006, 54. o.

²² BH 1995. évi 3/151. szám

²³ BH 1988. évi 4/102. szám, BH 1977. évi 5/200. szám

²⁴ BH 1998. évi 4/177. szám

²⁵ BH 1992. évi 325. szám

által kötelezett központi-fűtést nem szolgáltatja, az elromlott liftet nem működteti, a mosókonyha teknőjét nem javíttatja.²⁶ E példából egyértelműen megállapítható a hasonló ténybeli alap, illetőleg az is, ahogy mindegyik ügyben, amennyiben külön-külön érvényesítette volna igényét a háztulajdonos, ugyanolyan módon kellett volna a bíróságnak lefolytatnia a pert, illetőleg valamennyi alperessel szemben ugyanazon jogszabályon alapul a felperes kereseti követelése.

Az egyszerű pertársak jogállása

Az egyszerű pertársaság esetében a függetlenség elve érvényesül. Vagyis az egyik pertárs cselekménye vagy mulasztása sem szolgálhat a többi pertárs előnyére vagy hátrányára. A bíróság egyes pertársak cselekményeit, illetőleg esetleges mulasztásait a másik pertárs cselekményére tekintet nélkül, attól teljesen függetlenül bírálja el. Tehát itt a pertársak között egy lazább kapcsolat áll fenn, amelyet az egyszerű pertársaság fogalma is feltételez. Egyszerű pertársaság esetén bármelyik pertárs egyezsége köthet, jogot ismerhet el, azonban ezt kizárólag csak saját kockázatára teszi meg. A pertársak önállóan végzik és intézik perbeli cselekményeiket, önállóan terjeszthetnek elő fellebbezést, érdemi ellenkérelmet, és ha ezt esetleg valamelyik pertárs elmulasztja, a másik pertárs perbeli cselekménye nem pótolja. Mindegyik pertárs önállóan terjeszthet elő perújítási kérelmet vagy felülvizsgálati kérelmet is. Egyszerű pertársaság esetén a perköltség viseléséről a Pp. 82. § (2) bekezdése rendelkezik, így egyenlő arányban kell annak megfizetésére kötelezni a pertársakat. Azonban, ha a perbeli érdekeltség között jelentékenyebb eltérés van, akkor az érdekeltség arányában kell megosztani a perköltséget. Viszont az a költség, amely kizárólag a pertársak egyikének vagy egy részének perbeli cselekménye folytán merült fel, a többi pertársat nyilvánvalóan nem terhelheti.

Az alanytöbbség egyéb lehetséges előfordulása a polgári perekben

Az Európai Unió számtalan országában, így Magyarországon is több száz fogyasztói igény érvényesítésére került sor, amelyben hasonló ténybeli és jogi alapból eredő követelést érvényesítettek. Ilyen volt egy befektetésekkel foglalkozó szövetkezet, amely nyilvánosan toborzott, majd a szövetkezetbe belépett tagoktól tagi kölcsönt vett fel és a befolyt összegekkel lényegében ingatlanalap-kezelői tevékenységet folytatott. Azonban e felvett tagi kölcsönöket az alperes határidőre nem fizette vissza. A Pesti Központi Kerületi Bíróságon 2003. és 2007. év között összesen 265 hasonló ténybeli és jogi alapból eredő, illetőleg ugyanazon jogsza-

²⁶ Dr. BECK Salamon: A pertársak függetlenségének elve. Jogtudományi Közlöny 1952. április, 183. o.

bályi alapon nyugvó a fenti tényállás szerinti kereseti kérelem előterjesztésére került sor. Minden tagi kölcsönt nyújtó károsult az igényét külön-külön peres eljárásban érvényesítette. Az ilyen és hasonló, a fogyasztók és egyéb kárvallottak nagy tömegeit érintő ügyekben az elnehezült jogérvényesítés problémájára igyekszik megoldást találni az Európai Közösségek Bizottsága, de a magyar jogalkotó is. A válaszok messzemenően figyelembe veszik a felperesek magánautonómiájának az érvényesülését, de ugyanakkor alkalmas eszközt is biztosíthatnak az igazságszolgáltatás terheinek a csökkentésére is azzal, hogy a nagyszámú fogyasztó vagy károsult nem külön-külön eljárásban érvényesíti az igényét az alperessel szemben, hanem egy eljárásban, egységesen kerülnek elbírálásra a követelések.

Az Európai Közösségek válasza

Az Európai Közösségek Bizottsága 2008. november hó 27. napján Brüsszelben COM (2008) 794. számú Zöld Könyvet adott ki a kollektív fogyasztói jogorvoslatról. Az anyag rögzíti, hogy „e zöld könyvnek a célja a jogorvoslati mechanizmusok jelenlegi helyzetének az értékelése, különösen olyan esetben, amelyekben ugyanazon jogsértés valószínűleg sok fogyasztót érint, valamint választási lehetőséget biztosítani a hatékony jogorvoslatok azon hiányosságainak pótlására, amelyeket az ilyen ügyekre vonatkozóan azonosítottak.”²⁷ A Zöld Könyv továbbá egyértelműen rögzíti, hogy a fogyasztók természetesen elvileg bármikor bírósághoz fordulhatnak egyéni jogorvoslatért. A tömeges követeléseket így nagyszámú peres eljárás vagy perenkívüli eljárás megindításával el lehetne kerülni. A magas perköltség, a bonyolult és hosszadalmas eljárások, valamint a pereskedés kockázata a Zöld Könyv szerint több fogyasztót visszatart attól, hogy hatékony jogorvoslatban részesüljön. Az alternatív vitarendezési mechanizmushoz való hozzáférés az egyes tagállamok között eltérő, sőt tagállamokon belül ágazatonként is változhat. Kizárólag 13 tagállamban létezik bírósági kollektív jogorvoslati mechanizmus. A Zöld Könyv négy választási lehetőséget vázol fel e fenti probléma kezelésére.

Az első javaslat nem tartalmaz uniós fellépést, a megfelelő fogyasztói jogorvoslat biztosítására a meglévő nemzeti tagállami és közösségi intézkedéseket veszi alapul.²⁸ Így a tagállamban már meglévő nemzeti bírósági jogorvoslati rendszerek, alternatív vitarendezési mechanizmusok biztosítanak jogorvoslatot a tömeges követelésekkel fellépő fogyasztóknak és így egyéb tagállamban élő fogyasztóknak is.

A második választási lehetőség: a tagállamok közötti együttműködés arra vonatkozóan, hogy a fogyasztók az Unió teljes területén használhassák azokat a jogorvoslati mechanizmusokat, amelyek a különböző tagállamokban rendelkezésre áll-

²⁷ Európai Közösségek Bizottsága COM (2008) 794. Zöld Könyv A kollektív fogyasztói jogorvoslatról 4. pont

²⁸ Európai Közösségek Bizottsága COM (2008) 794. Zöld Könyv A korábbi fogyasztói jogorvoslatról 20. pont

nak.²⁹ E szerint a kollektív jogorvoslati mechanizmussal rendelkező tagállamok megnyitnák rendszereiket más tagállamok fogyasztói előtt. Míg azon tagállamok, amelyek nem rendelkeznek kollektív jogorvoslati mechanizmussal, létre fognak ilyeneket hozni. A Zöld Könyv álláspontja szerint ezt ajánlás vagy egy irányelv segítségével lehetne elérni az egyes tagállamokban. A tagállamok közötti együttműködés alapján a kollektív jogorvoslatra irányuló kereset indítására jogosult intézményeket egy hálózatba lenne indokolt összefogni, amely segítséget nyújtana a fogyasztóknak az igényérvényesítés tekintetében.

A Zöld Könyv szerint a tagállamok harmadik választási lehetősége a szakpolitikai eszközök kombinációjában állna. Ez a javaslat szerint „az alternatív vitarendezési mechanizmusok javítása, a kis értékű követelésekre vonatkozó nemzeti eljárások alkalmazási körének a tömeges követelésekre történő kiterjesztése, fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendelet hatályának kiterjesztése, a vállalkozások ösztönzése a panaszkezelési eljárásaik javítására, illetve a fogyasztók tudatosságának javítása a rendelkezésre álló jogorvoslati eszközöket illetően.³⁰” Így tehát az Európai Unió ösztönözné a kollektív fogyasztói alternatív vitarendezési mechanizmusok létrehozását úgy, hogy ez valamennyi fogyasztói követelésre vonatkozóan elérhető legyen.

A Zöld Könyv negyedik választási lehetőségként a kollektív bírósági fogyasztóvédelmi jogorvoslati eljárást rögzíti. Ez biztosítaná, hogy az Unió valamennyi fogyasztója megfelelő jogorvoslatához jusson tömeges kártérítési ügyekben képvisleti keresetek, csoportos keresetek vagy próbaperek révén.³¹ A Zöld Könyv javaslati szinten rögzíti a perindítási jogosultsággal felruházható szervezeteket, valamint a felperesek magánautonómiájának tiszteletben tartását, illetőleg a perköltség viselésére vonatkozó különleges szabályok alkalmazását.

A magyar jogalkotás tervezete

E Zöld Könyvre vonatkozó reakciónak tekinthető a magyar törvényhozás részéről a T/11332. szám alatt zárószavazásra váró, a Polgári perrendtartás módosítására irányuló törvényjavaslat, amely a csoportos perlés bevezetését célozza hazánkban. A csoportos keresetindításra vonatkozóan külön eljárási szabályokat és feltételeket állapít meg, melyet külön fejezetben rögzít. Visszaül az általános szabályok alkalmazására annyiban, amennyiben ettől a csoportos keresetindítást szabályozó fejezet rendelkezései nem térnek el.

²⁹ Európai Közösségek Bizottsága COM (2008) 794. Zöld Könyv A korábbi fogyasztói jogorvoslatról 23. pont

³⁰ Európai Közösségek Bizottsága COM (2008) 794. Zöld Könyv A kollektív fogyasztói jogorvoslatról 32. pont

³¹ Európai Közösségek Bizottsága COM (2008) 794. Zöld Könyv A kollektív fogyasztói jogorvoslatról 48. pont

A javaslat szerint csoportos keresetindításra csak erre irányuló kérelem előterjesztése alapján van lehetőség akkor, ha jelentős számú természetes vagy jogi személy jogát érintő jogvita áll fenn, és ha a perben a közösen érvényesíteni kívánt jog lényegileg hasonló ténybeli alapokon nyugszik, és ha objektíven meghatározhatók azok a tények vagy jellemzők, amelyek a jogvitában érdekelt csoport tagjait leírják. Ily módon tehát a csoportos keresetindításnak mintegy négy feltétele került rögzítésre a javaslatban: így anyagi jogi feltétel, hogy jelentős számú legyen a hasonló jellegű jogvitával és igényvel, követeléssel érintett „felperesek száma”, valamint, hogy az érvényesíteni kívánt jog lényegileg hasonló ténybeli alapokon nyugodjon, illetőleg, hogy objektíven meghatározhatóak legyenek a tények vagy a jellemzők, amelyek a jogvitában érdekelt csoport tagjait egyazon közösség vagy érdekcsoport tagjává emelik. Eljárásjogi feltétel: az erre irányuló kérelem előterjesztése. A javaslat még kiterjeszti a keresetindítás jogát arra az esetre is, ha külön törvény erre vonatkozóan felhatalmazást ad. A csoportos keresetindítás esetére a javaslat a hatályos Pp. 51. § c.) pontjában rögzített hasonló ténybeli alapot hívja fel, mely az egyszerű pertársaság egyik típusának fogalmi eleme. Ezzel szemben azonban a tervezet külön kiemeli, hogy csoportos keresetindítás alapján folyó perben a felperesek között a Pp. 51. § a.) pont szerinti pertársaság jön létre azzal, hogy az egyezés és a jogról való lemondás kizárólag a jogi képviselő jóváhagyásával vagy valamennyi felperes egyhangú döntésével érvényes. Továbbá a javaslat szerint a felperesi pertársaság tagjai közül a bíróság elsődlegesen a felek jogi képviselőjének cselekményeit és előadásait veszi figyelembe. Az egységes pertársaságra utaló rendelkezés és a csoportos keresetindítás fogalmi meghatározása és ezek összekapcsolása zavart okozhat ilyen formában. A javaslat a pertársaságra vonatkozó rendelkezés körében a kényszerű pertársaság szabályainak alkalmazását írja elő. Ugyanakkor a kényszerű pertársaságnak a Pp. 52. § (2) bekezdésében, továbbá a Pp. 82. § (1) bekezdésében rendezett az egységes pertársaság eltérő cselekményeinek, előadásainak elbírálását és a perköltség viselésének a szabályát a csoportos keresetindítás esetén mégis ettől eltérően határozza meg. Ily módon a Pp. 51. § a.) pontjára történő visszautalás feleslegessé válik, mivel a csoportos keresetindításra vonatkozó fogalom meghatározás során már eleve a Pp. 51. § c.) pontjában rögzített hasonló ténybeli alap az irányadó.

A javaslat perindítási jogosultságot biztosít bármely természetes vagy jogi személynek, aki a csoportos keresetindítás szerint meghatározott jogvita eldöntésében közvetlenül érdekelt, valamint olyan társadalmi szervezetnek is, amely a létesítő okirata alapján a jogvitával összefüggő területen érdekvédelmet vagy jogvédelmet lát el. Egyértelműen e körbe lehet majd sorolni a fogyasztók védelmét ellátó társadalmi szervezeteket és egyéb érdekvédelmi szervezeteket is. Csoportos keresetindítás tekintetében perindítási jogosultságot biztosítana a javaslat az ügyésznek, valamint külön jogszabályban meghatározott felhatalmazás alapján a jogvitával összefüggő területen hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervnek is.

A csoportos keresetindítás lényege a magyar jogalkotó szándéka szerint abban állna, hogy ha a csoportos keresetindítás megengedhetőségét a bíróság jóváhagyja, a kezdeményező fél a csoportos keresetindítás tényét jogosult nyilvánosságra hozni, illetőleg a jogvitában érdekelt csoport tagjait a csoportos keresethez való csatlakozásra felhívni. Az, hogy a csoportos keresetindítás megengedhető-e vagy sem, a bíróság a keresetlevél beérkezését követően azonnal, de legkésőbb 8 napon belül vizsgálná meg, miután az alperes részére nyilatkozattételre megküldte a kérelmet. A keresetlevél benyújtását követően 45 napon belül a megengedhetőségről a bíróságnak döntenie kellene. Tehát az eljárásnak e szakaszát hasonlóképpen kellene modelleznünk, mint a perújítás megengedhetősége körében való döntést azzal a különbséggel, hogy itt a bíróság diszkrecionális joga, hogy a meghallgatást kitiűzi-e a csoportos keresetindítás megengedhetősége körében történő döntéshozatal végett vagy sem. A csatlakozás oly módon történhet a perhez, hogy a jogvitában érdekelt csoport tagjai a jogi képviselőhöz vagy a bírósághoz címzett nyilatkozattal kérik a csatlakozást – a megengedhetőséget jóváhagyó végzésben rögzített 60 és 120 nap közötti időben – és egyidejűleg a csatlakozó a kérelmet benyújtó felperes által megkötött ügyvédi megbízási szerződést is köteles elfogadni, illetőleg a felperes jogi képviselője részére a per vitelére meghatalmazást adni. A javaslatnak e rendelkezése összhangban van azzal, hogy a csoportos keresetindítás esetére kötelező jogi képviselőt ír elő és a megyei bíróságok hatáskörét.

Határozottan rögzíthető, hogy az Európai Közösségek Bizottságának a kollektív fogyasztói jogorvoslatról szóló Zöld Könyvének negyedik választási lehetőségében rögzített elveket tette magáévá a javaslat. Ezt alátámasztja a perköltség viselésére vonatkozó szabályozási elképzelés, amely szerint, ha a csoportos keresetindítást társadalmi szervezet kezdeményezi, a felperesek pernyertessége esetén a bíróság a perköltség részeként az alperest, a csoportos keresetindítást kezdeményező társadalmi szervezetnek a perrel kapcsolatos ügyviteli és egyéb költségeinek ellentételezéseként a perérték legalább 5 %-ának, de legfeljebb 10 %-ának megfelelő összeg megfizetésére kötelezi, ezzel is finanszírozva a fogyasztókat képviselő szervezetek tevékenységét. Továbbá, mint ahogyan a Zöld Könyv is kiemeli, hogy a kollektív fogyasztói jogorvoslati eljárások fontos eleme a részvételt és kimaradást lehetővé tevő eljárás bevezetése, így a javaslat a csoportos keresetindításnak helyt adó jogerős ítélet nyilvánosságra hozatalát követően lehetővé teszi a jogvitában érdekelt csoport azon tagjának, aki a perben félként nem szerepelt, hogy bejelentse a bíróságnak vagy azt, hogy nem kívánja, hogy a jogerős ítélet joghatálya rá kiterjedjen, vagy éppen az előbbi ellenkező előjelű megállapítását. Természetesen e bejelentések megtételére a javaslat határidőt állapít meg, joghatály nemleges megállapítása esetén egy év a szubjektív határidő, míg az objektív határidő 2 év, ugyanakkor a joghatály fennállásának megállapítása iránti kérelem 2 éven belül lenne előterjeszthető.

A javaslatban megfogalmazott csoportos keresetindítással valóban egy régi adósságát törlesztené a jogkereső közönség felé a jogalkotó. Az sem elvitatható tény,

hogy az Európai Közösségek Bizottsága által megfogalmazott és rögzített jogelvek mentén igyekszik megvalósítani a csoportos perindítás bevezetését. Azonban a szakmai és társadalmi vita nélkül parlamenti zárószavazás előtt álló törvénytervezetben rögzített eljárásjogi megoldás több kifogásolni valót, illetőleg a perrendtartás általános szabályaival összhangban nem álló rendelkezéseket tartalmaz, mely önmagában nem az új jogintézmény bevezetéséből adódó újdonságokból származnának. A csoportos keresetindítás lehetőségének biztosítása nem csak a fogyasztóvédelmi szabályok, hanem a versenyjogi és a környezetvédelmi szabályok megsértésével okozott joghátrányok területén is indokolt lenne. Ugyanakkor a javaslat hozzájárulna az igazságszolgáltatás terheinek csökkentéséhez, ugyanis nagyszámú fél ügyét egy eljárásban, egységesen lehetne elbírálni. Azonban a javaslattal kapcsolatban megfogalmazott kritikai észrevételek a jelenlegi formájában történő elfogadás esetén az igényérvényesítés megkönnyítését nem eredményezné, illetőleg az igazságszolgáltatást terheinek nem a csökkentéséhez, hanem annak növekedéséhez vezetne.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- GYEKICZKY Tamás: **V. Előadás:** Szinguláris és társas peralakzatok In: Előadások a polgári eljárások köréből Kossuth Egyetemi Kiadó Debrecen 2006, 49-59. o.
- GÁSPÁRDY László: Kritikai észrevételek a fél jogállásának szabályozásához a polgári perben. In: In memoriam Novotni Zoltán, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, Miskolc 2003, 81-90. o.
- VARGA Gyula: Pertársaság a státusperben In: A Budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Actái. VII. kötet, Tankönyvkiadó Budapest 1965, 135-148. o.
- HÁMORI Vilmos: A pertársaság és a beavatkozás egyes kérdései. In: Jogtudományi Közlöny 1964/8. szám 453-463. o.
- Dr. BECK Salamon: A pertársak függetlenségének elve. In: Jogtudományi Közlöny 1952/4. szám 181-183. o.
- MAGYARY Géza: Pertársaság létesítésének előfeltételei. In: Magyar György összegyűjtött dolgozatai a polgári eljárás, a magánjog és a kereskedelmi jog köréből I. kötet A Magyar Tudományos Akadémia Kiadása Budapest, 1942
- BARNA Ignác: Pertársaság a Polgári perben. In: Jogtudományi Közlöny 1901/16. szám 125-128. o.
- Polgári perrendtartás magyarázata, Szerk.: NÉMETH János – KISS Daisy, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft 2007
- Európai Közösségek Bizottsága COM (2008) 794 Zöld Könyv a Kollektív fogyasztói jogorvoslatról

Országgyűlés Hivatala T/11332 irományszámú törvényjavaslat

KENGYEL Miklós: Magyar polgári eljárásjog, Osiris Kiadó Budapest, 2008

CSERBA Lajos – GYEKICZKY Tamás – KORMOS Erzsébet – NAGY Adrienn – NAGY Andrea – WOPERA Zsuzsa: Polgári perjog Általános rész, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft 2008

Timár Kinga

Polgári Eljárásjogi Tanszék

Témavezető: Varga István

IMMUNITÁS ÉS JOGHATÓSÁG AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG AKTUÁLIS GYAKORLATÁBAN

I. Bevezetés

Görög állami bíróságok előtt a közelmúltban több kártérítési per indult a Német Szövetségi Köztársaság ellen. Ezekben a perekben a magánszemély felperesek olyan vagyoni és nem vagyoni káraik megtérítését követelték a Német Államtól, amelyeket a II. világháború idején a német fegyveres erők által a civil lakosság ellen a megszállás alatt álló Görögország területén elkövetett különböző háborús cselekményekre vezettek vissza. E kártérítési ügyek egyike – az I. rendű felperesről elnevezett Lechouritou ügy¹ – a másodfokon eljáró görög bíróság, az *Efeteio Patron* által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás keretében végül az Európai Közösségek Bírósága² (a továbbiakban: Európai Bíróság) elé került.

Az Európai Bíróság ítélete Németországban meglehetősen nagy port kavart, különös tekintettel arra, hogy az Eirini Lechouritou és társai által indított kártérítési perrel párhuzamosan lefolytatott eljárások között akadt olyan is – az úgynevezett Dístomo ügy³ –, amely a Német Állam marasztalásával zárult, és végrehajtási szakaszba is eljutott. Az Európai Bíróság eljárását és döntését a magyar szakmai körökben a Magyar Állam közvetlen érintettségének hiánya miatt nem kísérte különö-

¹ Eirini Lechouritou és társai kontra Német Szövetségi Köztársaság, C-292/05. számú ügyben 2007. február 15-én hozott ítélet (EBHT 2007, I-1519; a továbbiakban: az Ítélet)

² A 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta: az Európai Unió Bírósága

³ A Dístomo ügy háttérét egy, a német megszállás alatt álló Görögországban a partizánakciók megtorlásaként SS katonák által Dístomo község civil lakossága ellen elkövetett mészárlás képezte. Lásd: Livadeiai Kerületi Bíróság 1997. október 30-án hozott ítélete a Voiotia Prefektúra kontra Német Szövetségi Köztársaság, 137/1997. számú ügyben; a Legfelsőbb Bíróság (Areios Pagos) 2000. május 4-én hozott ítélete ugyanebben az ügyben (11/2000. ügyszám). Az ítélet Görögországban történő végrehajtásának megghiúsulása után: a Firenzei Fellebbviteli Bíróság (Corte d'Appello di Firenze) által 2005. május 2-án 308/05. számon hozott végzés az Areios Pagos ítéletének végrehajthatóvá nyilvánításáról, majd a Német Állam által ez ellen a végzés ellen előterjesztett jogorvoslati kérelmet elutasító, 2007. február 6-án/március 22-én 486/2007. számon hozott végzés. Az ügyről részletesen: STÜRNER, Michael: Staatenimmunität und Brüssel I-Verordnung. Die zivilprozessuale Behandlung von Entschädigungsklagen wegen Kriegsverbrechen im Europäischen Justizraum. IPRax Heft 3, Mai/Juni 2008, 197-206. o. (a továbbiakban: STÜRNER), 197 skk. o.

sebb érdeklődés. Az elmúlt néhány hónap eseményei azonban azt mutatják, hogy a II. világháború idején elkövetett emberi jogi jogsértésekre alapított kártérítési igények előbb-utóbb hazánkat is utolérik.⁴ Ennek megfelelően a Lechouritou ügyből levonható következtetések a jövőre nézve számunkra is tanulságosak lehetnek.

A görög bíróság kezdeményezése folytán az Európai Bíróság előtt első ízben merült fel az a kérdés, hogy az állami immunitás milyen viszonyban áll az európai joghatósági szabályozással. Az Európai Bíróság ezzel a kérdéssel a görög bíróság által elsősorban feltett kérdés megválaszolása után nem foglalkozott. A jelen tanulmány célja az, hogy az Európai Bíróság döntésétől elrugaszkodva választ találjon az Európai Bíróság által megválaszolatlanul hagyott második kérdésre is.

II. A Lechouritou ügy – dióhéjban

1. Az alapügy

A Lechouritou ügy alapjául szolgáló esemény – az úgynevezett „kalavritai mészárlás” – 1943-ban történt a német megszállás alatt álló Görögország Kalavrita nevű községében. 1943 őszén a falu környékén tevékenykedő görög partizán csapatok, az úgynevezett Görög Felszabadítási Hadsereg (*Ellinikós / Ethnikós Laikós Apelevtherotikós Stratós*; röviden: ELAS) tagjai közel nyolcvan német katonát ejtettek foglyul. Az akció hatására a térségben állomásozó német fegyveres erők hadműveletet indítottak a partizánok felkutatása iránt (*Unternehmen Kalavrita*). A helyzet 1943 decemberében mérgesedett el, amikor a sarokba szorított görög partizánok kivégezték a foglyul ejtett német katonákat. Erre válaszul a németek bosszúhadjáratba kezdtek, amelynek az egyik célpontja és elszenvedője Kalavrita községe volt. 1943. december 13-án, miután a falu női lakosságát, a gyermekeket és az időseket bezárták az iskola épületébe, a felnőtt férfi lakosságot felterelték egy közeli hegyoldalra, és géppuskasortűzzel lemészárolták őket.⁵

A megölt kalavritai lakosok leszármazói – hat Görögországban élő görög állampolgár – 1995-ben indítottak keresetet a Német Szövetségi Köztársasággal szemben. A felperesek a *Polymeles Protodikeio Kalavriton* nevű görög állami bírósághoz benyújtott keresetükben azoknak a vagyoni és nem vagyoni károknak a megtérítését követelték, amelyeket a mészárlásban elhunyt felmenőik elvesztése folytán elszenvedtek.

⁴ Ld.: az Észak-Illinois-i Kerületi Bíróság (U.S. District Court for the Northern District of Illinois, Chicago) előtt 2010. február 9-én 10-cv-00868. szám alatt indított, a magyar Holokauszt áldozatai kontra MÁV ügy, [at: http://www.commartrecovery.org/docs/hungary_railways.pdf (2010. április 30.)] és ugyanezen bíróság előtt 2010. március 25-én 10-cv-01884. szám alatt indított, banki visszaélések Holokauszt áldozatai kontra Magyar Nemzeti Bank és társai ügy, [at: http://www.commartrecovery.org/docs/hungary_banks.pdf (2010. április 30.)]

⁵ Forrás: <http://www.bbc.co.uk/ww2peopleswar/stories/37/a3206837.shtml> (2010. április 30.)

A bíróság első fokon elutasította a felperesek keresetét azzal az indokolással, hogy az alperesként perbe vont Német Állam immunitást élvez, ezért a görög bíróságoknak nincs joghatóságuk az ügy elbírálására. A felperesek fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság – az *Efeteio Patron* – felfüggesztette az eljárását annak érdekében, hogy megvárja az egyik görög legfelsőbb bíróság, a nemzetközi jogi kérdésekben kötelező erejű állásfoglalások kibocsátására jogosult *Anotato Eidiko Dikastirio* (Különleges Legfelsőbb Bíróság) döntését egy, a kalavritai esethez hasonló ügyben.⁶ Az *Anotato Eidiko Dikastirio* 2002-ben hozott határozatot, amelyben úgy foglalt állást, hogy a nemzetközi jog jelenlegi állása mellett továbbra is az az általános elv érvényesül, hogy nem indítható kártérítési kereset egy állam bíróságai előtt egy másik állam ellen olyan jogsértések miatt, amelyeket az eljáró bíróság államában az alperesként perbe vont állam hadserege követett el akár béke, akár háború idején.

Mivel az *Anotato Eidiko Dikastirio* döntései minden görög állami szervre kötelezőek, az *Efeteio Patron* nem tehetett mást, mint hogy megállapítja: a Német Államot a Lechouritou ügyben is mentesség – immunitás – illeti meg. Ehhez képest az *Efeteio Patron* az eljárást újból felfüggesztette, és előzetes döntéshozatal érdekében az Európai Bírósághoz fordult.⁷

2. Az előzetes döntéshozatali eljárás

Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését az a körülmény tette lehetővé, hogy a felperesek a görög bíróságok joghatóságát a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok végrehajtásáról szóló, 1968. szeptember 27-én Brüsszelben aláírt Egyezményre⁸ (a továbbiakban: Brüsszeli Egyezmény vagy Egyezmény) alapították. Az Európai Bíróságot, amely az Európai Gazdasági Közösség tagállamai által – akár egymás között, akár harmadik államokkal – kötött nemzetközi szerződések vonatkozásában nem rendelkezett hatáskörrel, a Szerződő Államok által 1971. június 3-án elfogadott Luxemburgi Jegyzőkönyv⁹ hatalmazta fel arra, hogy előzetes döntéshozatali eljárás keretében a Szerződő Államokra kötelező erővel értelmezze a Brüsszeli Egyezményt.

Annak ellenére, hogy Magyarország nem részese a Brüsszeli Egyezménynek, az Európai Bíróságnak a Luxemburgi Jegyzőkönyv hatályba lépése óta az Egyezményvel kapcsolatban kialakított gyakorlata hazánkra nézve is irányadó. Ennek az

⁶ Az *Anotato Eidiko Dikastirio* 2002. szeptember 17-én 6/17-9-2002. szám alatt hozott ítélete a Margellos kontra Német Szövetségi Köztársaság ügyben

⁷ Az alapeljárást az Európai Bíróság az Ítélet 9-14. pontjaiban ismerteti

⁸ Az Egyezménynek a csatlakozási egyezményekkel egységes szerkezetbe foglalt szövege az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában utoljára 1998-ban jelent meg (OJ C 27., 1998. 01. 26., 1. skk. o.)

⁹ A polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok végrehajtásáról szóló, 1968. szeptember 27-én aláírt Egyezmény Európai Bíróság által történő értelmezéséről szóló, 1971. június 3-án Luxemburgban aláírt Jegyzőkönyv. http://www.euzpr.eu/eudocs/01prozesst/10zivilhandelsr/01brusseliu/brusseliu-091-prot1971_en.pdf (2010. április 30.)

a magyarázata, hogy a Brüsszeli Egyezmény szövege szinte szó szerint meg-
egyezik a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határoza-
tok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2000. december 22-én kelt 44/2001/EK
tanácsi rendelet (a továbbiakban: Brüsszel I. Rendelet vagy Rendelet) szövegével.
Ily módon mindazok az értelmezési és alkalmazási iránymutatások, amelyeket az
Európai Bíróság az Egyezményhez kidolgozott, az Európai Bíróság gyakorlata
szerint a Rendreletre is irányadóak. Mindez azzal az eredménnyel jár, hogy noha a
Brüsszeli Egyezmény Magyarország viszonylatában nem alkalmazható, az Európai
Bíróságnak az Egyezményt értelmező döntéseit a hazánkban 2004. május 1-je óta
közvetlenül alkalmazandó Brüsszel I. Rendelet értelmezése során a magyar bírósá-
gok sem hagyhatják figyelmen kívül. Egy, a Lechouritou ügyhöz hasonló ügyben
a jövőben eljáró magyar bíróságnak tehát ugyanúgy tekintettel kellene lennie az
Európai Bíróság ítéletében foglaltakra, mint a konkrét esetben a görög bíróságnak.

A felperesek a Brüsszeli Egyezmény 5. cikkének 3. és 4. pontjára hivatkoztak,
amely az általános joghatósági szabály mellett vagylagosan érvényesülő, különös
joghatósági szabályozás részeként kártérítési ügyekben teszi lehetővé azt, hogy az
alperest a lakóhelye (székhelye) szerinti Szerződő Államtól eltérő Szerződő Állam-
ban pereljék. Az Egyezmény hivatkozott rendelkezései az alábbiak:

„5. cikk

*Valamely Szerződő Államban lakóhellyel rendelkező személy más Szerződő Állam-
ban perelhető: [...]*

3. *jogellenes károkozással, jogellenes károkozással egy tekintet alá eső cseleky-
ménnyel vagy ilyen cselekményből fakadó igénnyel kapcsolatos ügyekben annak a
helynek a bírósága előtt, ahol a káresemény bekövetkezett;*

4. *büntetőeljárás alapjául szolgáló cselekményen alapuló polgári jogi kártéri-
tés vagy az eredeti állapot helyreállítása iránti igény tekintetében azon bíróság
előtt, amely a büntetőeljárásban eljár, amennyiben az említett bíróság saját joga
alapján a polgári jogi igény elbírálására jogosult; [...]*”

A másodfokon eljáró Efeteio Patron az előzetes döntéshozatal iránti
megkeresésében az alábbi két kérdést terjesztette az Európai Bíróság elé:¹⁰

1. „A Brüsszeli Egyezmény 1. cikke értelmében az Egyezmény hatálya alá tar-
toznak-e azok a kártérítési perek, amelyeket természetes személyek indítottak
valamely Szerződő Állammal – mint annak fegyveres erői által elkövetett cselek-
ményekért és mulasztásokért polgári jogi értelemben felelős személlyel – szemben,
amennyiben a kérdéses cselekményekre vagy mulasztásokra a felperesek lakóhelye
szerinti államnak az alperes által indított támadó háborút követően fennálló katonai
megszállása során kerül sor, és azok nyilvánvalóan ellentétesek a háború jogával,
és egyúttal emberiesség elleni bűncselekménynek tekinthetők?”

¹⁰ Vö. az Ítélet 16. pontja. Az idézett részlet (az Efeteio Patron által feltett két kérdés) az Ítélet német
nyelvű változatának a jelen tanulmány szerzője által „korrigált”, hivatalos magyar nyelvű fordítása

Röviden: A Brüsszeli Egyezmény tárgyi hatálya kiterjed-e a Szerződő Államok katonai erői által egy másik Szerződő Államban elkövetett háborús cselekményeken alapuló kártérítési igények érvényesítésére?

2. „Összeegyeztethető-e a Brüsszeli Egyezmény rendszerével az, hogy az alperes állam a mentességére hivatkozik, és amennyiben igen, úgy az azt jelenti-e, hogy az Egyezmény automatikusan nem alkalmazható olyan cselekményekre és mulasztásokra, amelyeket az alperes fegyveres erői az Egyezmény hatálya lépését megelőzően, 1941 és 1944 között követtek el?”

Röviden: Hogyan viszonyul egymáshoz az állami immunitás és a Brüsszeli Egyezmény joghatósági rendszere?

III. A Brüsszeli Egyezmény tárgyi hatálya a Lechouritou ügy fényében

A Brüsszeli Egyezmény tárgyi hatálya az 1. cikk értelmében a polgári és kereskedelmi – a továbbiakban használt összefoglaló elnevezéssel: polgári – ügyekre terjed ki. Az Európai Bíróság állandó gyakorlata szerint az Egyezményben szereplő fogalmakat az egységes jogértelmezés és jogalkalmazás biztosítása érdekében autonóm módon kell értelmezni.¹¹ Ez azt jelenti, hogy az Egyezményben használt fogalmak értelmezése során nem hívható segítségül egyetlen nemzeti jog fogalomrendszere sem, ideértve azt a jogot is, amely alapján az ügyet egyébként érdemben el kell bírálni. Az értelmezés során az Egyezmény célkitűzéseit és rendszerét kell alapul venni, valamint azokat az általános jogelveket, amelyek a Szerződő Államok jogrendszerének összességéből adódnak, azaz tendenciaszerűen valamennyi érintett nemzeti jogban jelen vannak.¹²

Mindezek alapján az Európai Bíróság a Brüsszeli Egyezmény tárgyi hatálya alá tartozó polgári ügyek és az Egyezmény hatálya alól kivett – nem polgári – ügyek elhatárolása során a felek között fennálló jogviszony természetét és a jogvita tár-

¹¹ Lásd többek között – a korai időkből – az Industrie Tessili Italiana Como kontra Dunlop AG, 12/76. számú ügyben 1976. október 6-án hozott ítélet (EBHT 1976, 1473) 9. skk. pontjai; az LTU Lufttransportunternehmen GmbH & Co. KG kontra Eurocontrol, 29/76. számú ügyben 1976. október 24-én hozott ítélet (EBHT 1976, 1541) 3. pontja; majd: a Mulox IBC Ltd kontra Hendrick Geels, C-125/92. számú ügyben 1993. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1993, I-4075) 10. sk. pontjai; a GIE Groupe Concorde és társai kontra a „Suhadiwarno Panjan” nevű hajó kapitánya és társai, C-440/97. számú ügyben 1999. szeptember 28-án hozott ítélet (EBHT 1999, I-6307) 11. pontja; a Götz Leffler kontra Berlin Chemie AG, C-443/03. számú ügyben 2005. november 8-án hozott ítélet (EBHT 2005, I-9611) 45. skk. pontjai.

¹² Az autonóm értelmezésről lásd: HESS, Burkhard: Europäisches Zivilprozessrecht. C. F. Müller Verlag. Heidelberg, 2010. 149. skk. o., KÖBLÖS Adél: A Rendelet [44/2001/EK rendelet] hatálya és a joghatóság. In: WOPERA Zsuzsa – WALLACHER Lajos (szerk.): Polgári Eljárásjogi Szabályok az Európai Unió jogában. CompLex Kiadó. Budapest, 2006, 46-146. o., 49. o.

gyát tekinti irányadónak.¹³ Szintén meghatározó jelentősége van annak, hogy a felek egyike egy Szerződő Állam vagy annak valamely szerve. Igaz ugyan, hogy az államok és szerveik nemcsak közjogi jogviszonyok résztvevői lehetnek, hanem magánjogi (polgári) jogviszonyok alanyai is, mégis: az a kérdés, hogy egy jellegét tekintve első ránézésre polgári ügynek tűnő – például egy adott összeg megfizetésére irányuló – vagyoni igény érvényesítése polgári ügynek minősül-e vagy sem, általában azokban az esetekben merül fel, amikor a jogviszonyban egy állam vagy annak valamely szerve vesz részt. Az Európai Bíróság gyakorlatában azok a jogviták nem minősülnek polgári ügynek, amelyek valamely közhatalmi jogosítványnak az egyik fél általi gyakorlásából erednek, mivel ilyen jogosítványok gyakorlására magánszemélyek egymás közötti viszonyában nem kerülhet sor, az kifejezetten az állami minőséghez kapcsolódik.¹⁴

Az Európai Bíróság a Lechouritou ügyet, pontosabban a görög bíróság által fel-tett első kérdésben körülírt ügytípust a fentiek alapján nem tekintette polgári ügy-nek, azaz az első kérdést korábbi gyakorlatára hivatkozással oly módon válaszolta meg, hogy a Brüsszeli Egyezmény tárgyi hatálya nem terjed ki a Szerződő Álla-mok katonai erői által elkövetett háborús cselekményekre alapított kártérítési ígé-nyek érvényesítésére.

Az Európai Bíróság álláspontja szerint a német fegyveres erők a Görögország megszállása idején foganatosított hadicselekmények során a Német Állam közhata-almi jogosítványait gyakorolták, ennek megfelelően a felperesek által érvényesí-teni kívánt károk az állami közhatalom gyakorlásának az eredményeképpen merül-tek fel. Az állami hadsereg által végzett műveletek ugyanis az állami szuverenitás jellegzetes és tipikus megnyilvánulásai, különös tekintettel arra, hogy azokról az adott állam illetékes hatóságai egyoldalúan és kényszerítő jelleggel döntenek, és e katonai műveletek elválaszthatatlanul összefüggnek az állam kül- és biztonságpolitikájával.

IV. A Lechouritou ügy nemzetközi jogi vonatkozásai

Miután az Európai Bíróság az *Efeteio Patron* első kérdésére nemleges választ adott, a második kérdéssel – érthető módon – nem foglalkozott. Az állami immunitás és a Brüsszeli Egyezmény joghatósági rendszere közötti viszonyra vonatkozó második

¹³ Ld. többek között az LTU kontra Eurocontrol ítélet 3. és 5. pontjai, a Hollandia kontra Reinhold Rüffer, 814/79. számú ügyben 1980. december 16-án hozott ítélet (EBHT 1980, 3807) 7. pontja, a Préservatrice foncière TIARD kontra Hollandia, C-266/01. számú ügyben 2003. május 15-én hozott ítélet (EBHT 2003, I-4867) 20. pontja

¹⁴ Ld. többek között az LTU kontra Eurocontrol ítélet 4. pontja; a Volker Sonntag kontra Hans Waidmann, Elisabeth Waidmann and Stefan Waidmann, C-172/91. számú ügyben 1993. április 21-én hozott ítélet (EBHT 1993, I-1963) 20. skk. pontjai; a Verein für Konsumenteninformation kontra Karl Heinz Henkel, C-167/00. számú ügyben 2002. október 1-jén hozott ítélet (EBHT 2002, I-8111) 25. skk. pontjai

kérdés megválaszolásához mindenekelőtt néhány nemzetközi jogi alapfogalom, így az immunitás és a joghatóság fogalmának a tisztázása szükséges.

1. Állami immunitás és joghatóság a nemzetközi jogban

Az állami immunitás a nemzetközi szokásjog egyik több évszázada érvényesülő, alapvető szabálya.¹⁵ Az állami immunitás az állam mentessége más államok joghatósága alól.¹⁶ E mentesség alapja az államok szuverenitása – szuverén egyenlősége és függetlensége –, a „*par in parem non habet imperium (iurisdictionem)*” (az egyenlők egymás felett nem gyakorolhatnak hatalmat/joghatóságot”) elve.¹⁷ Ha egy állam ítélkezik egy másik állam felett, az azt jelenti, hogy hatalmat gyakorol felette. Ez kevéssé egyeztethető össze az államok egyenlőségének és egymás mellé rendeltségének az eszméjével, amely az állami szuverenitásban ölt testet. Az immunitás azt az alá-fölrendeltségi helyzetet van hivatva elkerülni, amely szükségszerűen megnövelné az államok közötti konfliktusok előfordulásának gyakoriságát, és ily módon a nemzetközi kapcsolatok zavartalanságát igyekszik biztosítani.¹⁸

Az államokat, mint a nemzetközi jog alanyait a többi állam joghatósága alól illeti meg mentesség. Ez a joghatóság – a nemzetközi jogi értelemben vett joghatóság – az állam szuverenitásából fakadó joga arra, hogy személyeket és dolgokat a saját közhatalmi aktusainak alá vessen. Ilyen közhatalmi aktus a jogalkotás, a jogalkalmazás és a végrehajtás. Ennek megfelelően beszélhetünk jogalkotási, jogalkalmazási és végrehajtási joghatóságról.¹⁹ Ahogyan a szuverenitás, úgy a szuverenitás lényegi elemét alkotó joghatóság is az állam területéhez kötődik, mégpedig oly módon, hogy az állam a joghatóságát kizárólag a saját területén gyakorolhatja.²⁰ Mindaddig, amíg egy személy vagy egy dolog – egy ügy – kizárólag egyetlen állam területéhez kapcsolódik, az, hogy az állam jogot formál arra, hogy az adott ügyben jogot alkosson, ítélkezzen vagy végrehajtsa, nemzetközi jogilag nem vet fel problémát. Az állami joghatóság határait azokban az esetekben szükséges meghúzni, amikor az állam egy másik állam „rovására” gyakorolná a joghatóságát. Ez akkor fordulhat elő, ha az ügy egy másik állam területéhez is kapcsolódik, azaz a joghatóságát gyakorolni kívánó állam szemszögéből nézve külföldi elemet tartalmaz.

¹⁵ GEIMER, Reinhold: Internationales Zivilprozessrecht. 6. Auflage. Verlag Dr. Otto Schmidt. Köln, 2009. (a továbbiakban: GEIMER, IZPR) 254. o.

¹⁶ SHAW, Malcolm N.: Nemzetközi jog. (magyar kiadás, szerk.: NAGY Boldizsár). CompLex Kiadó. Budapest, 2008, (a továbbiakban: SHAW) 565. o.

¹⁷ STÜRNER: i.m. 200. o.

¹⁸ ALDERTON, Matthew: Immunity for heads of state acting in their private capacity – Thor Shipping AIS v. The Ship 'Al Duha'il'. ICLQ vol. 58, July 2009, 702-711. o. (a továbbiakban: ALDERTON) 711. o.

¹⁹ SHAW: i.m. 521. sk. és 525. sk. o. GEIMER: i.m. IZPR. 183. skk. o.

²⁰ A jogalkalmazási joghatósággal összefüggésben lásd: ROSENBERG, Leo – SCHWAB, Karl Heinz: Zivilprozessrecht. 12. neu bearbeitete Auflage. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1977, (a továbbiakban: ROSENBERG – SCHWAB) 84. o.

Az államot más államok jogrendje alól alapvetően nem illeti meg mentesség, azaz az államnak be kell tartania a más államok által alkotott jogszabályokat, amennyiben azok az általa végzett tevékenységre egyébként alkalmazandóak és irányadóak.²¹ Ennek megfelelően az állami immunitás közelebbről a jogalkalmazási és a végrehajtási joghatóság alól jelent kivételt. Az ugyanis, hogy az államnak tekintettel kell lennie más államok jogszabályaira, önmagában nem jár a szuverenitása sérelemével, pusztán annak lehetőségével. A szuverenitás sérelme ténylegesen akkor merül fel, ha a másik állam jogrendje az adott állammal szemben kikényszeríthető – jogalkalmazás és végső soron végrehajtás útján. Noha egyes párhuzamos ügyekben, így a fentebb már említett *Distomo* ügyben a végrehajtás alóli mentesség kérdése is felmerült, a *Lechouritou* ügyben a görög bíróságok előtt kizárólag a jogalkalmazási joghatósággal szemben érvényesülő immunitás került szóba, így a továbbiakban én is csak az immunitásnak ez utóbbi aspektusával foglalkozom.²²

Amennyiben a jogvitában résztvevők egyike – az alperes – egy külföldi állam vagy annak valamely szerve, látható, hogy nem csak és nem elsősorban a külföldi elemnek van jelentősége az állami joghatóság gyakorolhatósága szempontjából, sokkal inkább az alperes állami minőségének.

Az immunitás és a nemzetközi jogi értelemben vett joghatóság közötti viszony meghatározása során nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény, hogy mind a joghatóság, mind az immunitás az állami szuverenitásból fakad:²³

- az *immunitás* az állam igénye arra, hogy szuverenitását más államok tiszteletben tartsák, azaz ne ítélkezzenek felette;
- a *joghatóság* pedig más államok – a konkrét ügyben a fórum államának – szuverenitásából eredő igénye arra, hogy a saját területén bíróságai útján ítélkezzen, függetlenül attól, hogy valamely külföldi állam érintett-e az ügyben vagy sem.

Azt a kérdést, hogy melyik szuverenitásból levezethető igénynek van elsőbbsége – az állam perelhető-e külföldi állami bíróságok előtt –, az elmúlt néhány évszázad során különbözőképpen válaszolták meg.

Az immunitás eredeti koncepciója, az úgynevezett *abszolút immunitás* szerint az állam valamennyi cselekménye mentes más államok joghatósága alól.²⁴ Ennek eredetét a szuverén uralkodó – az abszolút monarcha – mindenek felett való hatalma képezte.²⁵ Míg azonban a monarcha nemcsak más államok joghatósága alól élvezett mentességet, de felette állt saját bíróságainak és törvényeinek is, a nemzet-

²¹ Az államok mentesítése más államok „anyagi jogrendje” alól (materielle Rechtsordnung) az állam számára „jogmentes teret” (rechtsfreier Raum) eredményezne. GEIMER: i.m. IZPR. 293. o.

²² Ennek megfelelően a joghatóság kifejezés a továbbiakban a jogalkalmazási joghatóságot jelöli. GEIMER: i.m. IZPR. 254. o.

²⁴ SHAW, 568. skk. o. MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos: Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. 4. átdolgozott bővített kiadás. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 1997, 152. sk. o.

²⁵ GEIMER: i.m. IZPR. 261. o. SHAW: i.m. 566. o.

közi jogban kialakult és szokásjoggá erősödött abszolút immunitás csak a külföldi államok joghatósága alól biztosított mentességet.

Ahogy a kapitalizmus fejlődésével az állam egyre élénkebben bekapcsolódott a nemzetközi kereskedelmi forgalomba és a nemzetközi gazdasági folyamatokba, egyre tarthatatlanabbá vált az, hogy az állammal szerződő fél a közöttük fennálló szerződésből eredő magánjogi igényeit nem érvényesíthette az állammal szemben külföldi bíróságok előtt.²⁶ Mindez oda vezetett, hogy az abszolút immunitás elve fokozatosan meghaladottá vált, és a nemzetközi szokásjog új szabályaként megjelent az úgynevezett *korlátozott (relatív) immunitás* tana. A korlátozott immunitás koncepciója szerint csak az állam szuverén cselekményei – latinul: *acta iure imperii* – mentesek más államok bíróságainak a joghatósága alól, az állam kereskedelmi tevékenysége – latinul: *acta iure gestionis* – azonban alá van vetve a külföldi államok igazságszolgáltatásának.²⁷

Manapság a korlátozott immunitás elve érvényesül, ugyanakkor a *iure imperii* és a *iure gestionis* cselekmények között húzódó határ, illetve azoknak az aktusoknak a köre, amelyekre közhatalmi – szuverén – jellegük ellenére nem terjed ki az állami immunitás, folyamatosan változik. A jelenleg legszélesebb körben elfogadott elhatárolási szempontok szinte teljes mértékben megegyeznek az Európai Bíróság által a Brüsszeli Egyezmény tárgyi hatályának a megállapításával összefüggésben alkalmazott kritériumokkal: elsősorban a cselekmény – a jogügylet – természete és csak másodlagosan a cselekmény – a jogügylet – célja. Abban az esetben, ha az adott tevékenységet természeténél fogva akár egy magánszemély (magánszervezet) is kifejtheti (ilyen például egy telek megvásárlása – akármilyen célból –, egy atomerőmű működtetése energiatermelés céljából stb.), a mentesség alól kivett, *iure gestionis* cselekményről (jogügyletről) van szó. Ha a tevékenység folytatása elválaszthatatlanul összefonódik az állami minőséggel és a közhatalom gyakorlásával, akkor a cselekmény (jogügylet) az *acta iure imperii* körébe tartozik (ilyen például a jogalkotás és ilyenek a háborús cselekmények).²⁸

2. Állami immunitás és joghatóság a Lechouritou ügyben

Noha az Európai Bíróság nem jutott el addig, hogy foglalkozzon az alperesként perbe vont államot a fórum államában megillető mentesség fennállásával és az európai joghatósági szabályozáshoz fűződő viszonyával, az alapügyben a görög bíróságok előtt elsősorban az immunitás kérdése merült fel problémaként.²⁹

²⁶ ALDERTON: i.m. 702. o. GEIMER: i.m. IZPR. 256. o. SHAW: i.m. 571. o.

²⁷ STÜRNER: i.m. 200. o. GEIMER: i.m. IZPR. 255. sk. o. SHAW: i.m. 571. skk. o.

²⁸ GEIMER: i.m. IZPR. 262. skk. o. SHAW: i.m. 574. skk. o. ALDERTON: i.m. 709. o.

²⁹ A első fokon eljáró Polymeles Protodikeio Kalavriton éppen a Német Államot megillető immunitásra hivatkozva utasította el a felperesek keresetét, és először az Efeteio Patron is azért függesztette fel a másodfokú eljárást, hogy az immunitás kérdésében megvárja az Anotato Eidiko Dikastirio döntését. Vö. az Ítélet 11. skk. pontjai

Az előző pontban kifejtettek értelmében az első fokon eljáró *Polymeles Protodikeio Kalavriton* helyesen jutott arra a következtetésre, hogy a Német Államot a nemzetközi szokásjog alapján a görög bíróságok előtt immunitás illeti meg a fegyveres erői által a II. világháború idején Görögországban foganatosított katonai hadműveletek során okozott károk tekintetében. E háborús cselekmények ugyanis egyértelműen közhatalmi jellegűek.³⁰ Magánszemélyek esetében fogalmilag kizárt a hadviselés egy másik állam ellen, a másik állam megszállása és a megszállás során katonai hadműveletek végrehajtása, így e cselekmények elválaszthatatlanul összefonódnak az állami minőséggel és a közhatalom gyakorlásával.

A *Polymeles Protodikeio Kalavriton* döntését az *Anotato Eidiko Dikastirio* által egy párhuzamos ügyben hozott határozat is megerősítette. Az *Anotato Eidiko Dikastirionak* mindenekelőtt azzal a kérdéssel kellett foglalkoznia, hogy az állami immunitásról szóló, 1972. május 16-án Baselben aláírt egyezmény (a továbbiakban: Baseli Egyezmény) 11. cikkében foglalt immunitás alóli kivétel (*tort exception*) a nemzetközi jog általános elvévé – a nemzetközi szokásjog részévé – vált-e. A Baseli Egyezmény 11. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:³¹

„Egyetlen Szerződő Állam sem hivatkozhat a mentességére egy másik Szerződő Állam bírósága előtt, ha az eljárás tárgyát személyi vagy vagyoni kár megtérítése képezi, a károkozó esemény a bíróság államában történt, és a károkozó az esemény bekövetkezésének az időpontjában ebben az államában tartózkodott.”

A kérdésnek azért volt különös jelentősége, mert Görögország – egyébként Magyarországhoz hasonlóan – nem részese a Baseli Egyezménynek. Így a Görög Állam joghatóságára, illetve a Német Államot a görög bíróságok előtt megillető immunitásra az idézett rendelkezés csak abban az esetben lenne alkalmazható, ha az időközben a nemzetközi szokásjog részévé (a nemzetközi jog általános elvévé) vált volna. Az *Anotato Eidiko Dikastirio* azonban úgy találta, hogy a Baseli Egyezmény 11. cikkében foglalt szabály még nem része a nemzetközi szokásjognak, így a külföldi államot a fegyveres ereje által Görögországban akár béke, akár háború idején elkövetett, jogellenes cselekményekkel okozott károk megtérítése iránti eljárásban immunitás illeti meg.³²

³⁰ GEIMER: Los Desastros de la Guerra und das Brüssel I-System. IPRax 3/2008, (a továbbiakban: GEIMER, IPRax) 226. o.

³¹ Mivel Magyarország nem részese a Baseli Egyezménynek, nem áll rendelkezésre hivatalos magyar nyelvű fordítás. A fordítást ennek megfelelően a jelen tanulmány szerzője készítette. A Baseli Egyezmény szövege németül az alábbi kötetben található meg: JAYME, Erik – HAUSMANN, Rainer (Hrsg.): Internationales Privat- und Verfahrensrecht. 14. Auflage. Verlag C. H. Beck. München, 2009, 333. skk. o. Az angol nyelvű változat az alábbi linken érhető el: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/074.htm> (2010. április 30.).

³² Ld. az Ítélet 13. pontja. Vö. STÜRNER: i.m. 201. o. Az álláspontot az Emberi Jogok Európai Bírósága által a közelmúltban hozott több ítélet is megerősíti: McElhinney kontra Írország, 31253/96. számú ügyben 2001. november 21-én hozott ítélet, Al-Adsani kontra Egyesült Királyság, 35763/97. számú ügyben 2001. november 21-én hozott ítélet

Ugyanez következik a Baseli Egyezménynek egy másik, a görög bíróságok által láthatólag figyelmen kívül hagyott rendelkezéséből is. A 31. cikk értelmében

„[a]z Egyezmény nem érinti azokat a mentességeket és kiváltságokat, amelyekkel valamely Szerződő Állam rendelkezik olyan cselekmények és mulasztások tekintetében, amelyeket a fegyveres erői vagy ezekkel összefüggésben mások egy másik Szerződő Állam területén követtek el”.

A kalavritai mérsárláshoz hasonló háborús cselekmények tekintetében tehát maga a Baseli Egyezmény sem tesz kivételt az állami immunitás alól. Mivel a Baseli Egyezmény rendszerében a 11. cikket a 31. cikkel összhangban kell értelmezni – a 11. cikk nem választható el az alkalmazhatóságát leszűkítő 31. cikktől –, a Német Államot abban az esetben is mentesség illette volna meg, ha az Egyezmény 11. cikkben foglaltak a nemzetközi szokásjog részévé váltak volna. A 11. cikk ugyanis vélhetőleg a 31. cikkben foglaltakkal együtt erősödött volna a nemzetközi szokásjog szabályává.

A fentiekén túl szintén a Német Állam immunitása mellett szól az a körülmény, hogy a II. világháborús károkozásokat – így az 1943-ban történt kalavritai mérsárlást – követően a nemzetközi szokásjogban bekövetkező esetleges változásokat nem lehet figyelembe venni az ilyen károkozásokra alapított kártérítési ügyekben eljáró bíróságok joghatóságának a megítélése során.³³ Ennek az az oka, hogy a nemzetközi szokásjog szabályait is csak abban az esetben lehet visszaható hatállyal alkalmazni, ha a szabályhoz kifejezetten visszaható hatály fűződik. Ilyen visszaható hatályra utaló rendelkezést – amely létezése esetén a 31. cikkhez hasonlóan szintén elválaszthatatlanul hozzákapcsolódna a Baseli Egyezmény 11. cikkében foglalt szabály tartalmához és alkalmazhatóságához – a Baseli Egyezmény nem tartalmaz.³⁴ Mindebből az következik, hogy ha a Baseli Egyezmény 11. cikke időközben a nemzetközi szokásjog részévé vált volna, az időbeli alkalmazhatóság hiánya miatt a Német Államot akkor sem lehetne Görögországban perelni a fegyveres erői által Kalavritában elkövetett emberi jogi jogsértésekért.³⁵

A Lechouritou ügygel párhuzamos ügyben³⁶ az *Anotato Eidiko Dikastirionak* arról kellett állást foglalnia, hogy a Baseli Egyezmény 11. cikkében foglaltak részévé

³³ STÜRNER: i.m. 202. o.

³⁴ Éppen ellenkezőleg: a 35. cikk (3) bek.-e alapján csak azokban az eljárásokban lehet alkalmazni az Egyezményt, amelyeknek az alapját olyan cselekmény vagy mulasztás képezi, amelyet az Egyezmény aláírásra történt megnyitását követően követett el valamely Szerződő Állam.

³⁵ Az Egyesült Nemzetek 2004. december 4-én New Yorkban aláírt, az államok és vagyonuk joghatóság alóli mentességéről szóló, jelenleg még hatályba nem lépett Egyezménye (United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property) alapján (12. cikk) ugyanarra a következtetésre jutunk, mint a Baseli Egyezmény vizsgálata alapján. Az Egyezmény angol nyelvű szövege az alábbi linken érhető el: http://untreaty.un.org/English/Notpubl/English_3_13.Pdf (2010. április 30.).

³⁶ Ld. 6. lj.

váltak-e a nemzetközi szokásjognak. Az állami immunitás fokozatos visszaszorulására utaló nemzetközi tendenciáknak azonban a fórum államában elkövetett kár-
okozó cselekmények kivételként való kezelésén túl van egy további vonulata is: az
immunitás megvonása súlyos emberi jogi jogsértések esetén. Noha vannak arra
irányuló törekvések, hogy az államok különösen a nemzetközi jogi *jus cogens* kö-
rébe tartozó emberi jogok megsértése esetén ne mentesülhessenek a külföldi bírósá-
gok joghatósága alól, ez az elv szintén nem vált még nemzetközi szokásjoggá.³⁷

V. Az állami immunitás és az európai joghatósági szabályozás viszonya

A Lechouritou ügy felperesei és a II. világháborúban valamely állam katonai erői
által egy másik állam területén elkövetett emberi jogi jogsértések kárvallottjai szá-
mára több lényeges tanulság is levonható az Európai Bíróság döntéséből, valamint
a Görögországban lefolytatott alapeljárás nemzetközi jogi vonatkozásából.

Egyrészről abból, hogy a külföldi állami hadsereg katonái által végrehajtott
hadműveletekkel okozott károk megtérítése iránti igények érvényesítése nem minő-
sül polgári ügynek, az a következtetés vonható le, hogy ilyen esetekben a Brüsszeli
Egyezmény és a Brüsszel I. Rendelet nem alkalmazható. Ily módon a károsultak az
európai joghatósági szabályok alapján nem érvényesíthetnek igényt a károkozás
helye szerinti államban, azaz a károkozás helye szerinti állam bíróságai jogha-
tóságának a megalapozása érdekében a Brüsszeli Egyezmény és a Brüsszel I. Ren-
delet 5. cikk 3. és 4. pontja nem fogadható el hivatkozási alapként. Ez azonban
távolról sem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a károsultak az európai joghatósági
szabályozás alkalmazhatósága hiányában irányadó nemzeti joghatósági szabályok
alapján pereljenek a károkozás helye szerinti államban, és különösen nem jár azzal
a következménnyel, hogy a károkozó állammal szembeni igény általában véve ne
lenne érvényesíthető külföldi államok bíróságai előtt.

Másrészről azonban az, hogy a károkozó állam – a konkrét esetben Németország
– a nemzetközi szokásjog alapján immunitást élvez, azt eredményezi, hogy külföldi
állami bíróságok előtt az adott állammal szemben nem lehet kártérítési igényt érvé-
nyesíteni, azaz az immunitás az igényérvényesítés abszolút akadályát képezi.

Ha e két aspektust a Lechouritou ügyön keresztül egymásra vetítjük, megállapít-
ható, hogy a felperesek által Görögországban indított polgári peres eljárásban a
Brüsszeli Egyezmény nem volt alkalmazható. Ennek megfelelően a görög bírósá-

³⁷ GEIMER, IPRax. 226. o. STÜRNER: i.m. 201. sk. o. Az Európa Tanács egyik bizottsága, a
Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI) 2002-ben elindított egy
projektet az államok immunitással kapcsolatos gyakorlatának a feltérképezése céljából. Az egyes
államok jelentései, amelyek között Görögország angol nyelvű összefoglaló jelentése is megtalál-
ható, az alábbi linken érhető el: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/public_international_law/state_immunities/ (2010. április 30.)

gok joghatóságát a görög nemzeti (autonóm) joghatósági szabályok alapján kellett vizsgálni. A görög jog nem szabályozza kifejezetten a joghatóság kérdését. A görög Polgári Perrendtartás (*Kodikas Politikis Dikonomias*) 3. cikke értelmében a görög bíróságok joghatósága mind a görög állampolgárookra, mind a külföldiekre kiterjed, ha valamely görög bíróság illetékessége megállapítható, azaz a bíróságok joghatóságát megalapozó kapcsolóelv az illetékesség fennállása. A görög Polgári perrendtartás 35. cikke különös illetékességi okot teremt a bűncselekménnyel okozott kár megtérítése iránti perekben: a károkozás vagy a kár bekövetkezésének a helye. Azokban a kártérítési ügyekben, amelyek nem kapcsolódnak bűncselekmény elkövetéséhez, csak az általános illetékességi ok (az alperes lakóhelye) alkalmazható.³⁸ Mindezek alapján egy, a II. világháború idején Görögországban elkövetett emberi jogi jogsértésből származtatott kártérítési igény elbírálására az elkövetés helye szerinti görög bíróság illetékességgel rendelkezik, ami egyúttal azt jelenti, hogy a görög bíróságok joghatósága megállapítható. Mivel azonban e jogsértéseket a Német Állam fegyveres erői követték el az állami közhatalom gyakorlása keretében, azaz a Német Állam szuverén cselekményeiről van szó, a nemzetközi szokásjog jelenlegi állása mellett a károkozás helye alapján a görög joghatósági szabályok szerint egyébként eljárni jogosult görög bíróságok nem gyakorolhatják a Görög Államot megillető joghatóságot, mivel Németországot immunitás illeti meg a görög bíróságok előtt.

A fent kifejtettekből *egyrésről* az következik, hogy – noha a magyar jog egységesen a joghatóság kifejezést használja³⁹ – különbséget kell tenni nemzetközi jogi értelemben vett joghatóság és nemzetközi magánjogi értelemben vett joghatóság között (a német jogban e különbségtétel a szóhasználatban is megnyilvánul: az előbbit a *Gerichtsbarkheit*, az utóbbit az *internationale Zuständigkeit* kifejezéssel illetik). A nemzetközi jogi értelemben vett (jogalkalmazási) joghatóság előfeltétele a nemzetközi magánjogi értelemben vett joghatóságnak.⁴⁰ A nemzetközi jogi értelemben vett joghatóság az állam joga az igazságszolgáltatásra – az ítélezésre –, függetlenül attól, hogy külföldi elemet is tartalmazó ügyről van-e szó vagy tisztán belföldi tényállásról. Ehhez képest a nemzetközi magánjogi értelemben vett jogha-

³⁸ CHARAKTINIOTIS, Stefanos: Comparative study of „residual jurisdiction” in civil and commercial disputes in the EU. National report for Greece. Athens, 2007. 2. skk. és 12. sk. o. At: http://ec.europa.eu/civiljustice/news/docs/study_resid_jurisd_greece_en.pdf (2010. április 30.)

³⁹ A magyar jogban nemcsak az elnevezésben nincs különbség, de valójában a törvényi szabályozásban sem válik el egymástól a két jogintézmény. Lásd a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet 62/A. § c) és d) pontja (kizárólagos joghatóság), valamint 62/C. § c) és d) pontja és 62/E. §-a (kizárt joghatóság és a kizárt joghatóság alóli kivételek)

⁴⁰ SHAW: i.m. 522. o., GEIMER: i.m. IZPR. 338. skk. o., ROSENBERG – SCHWAB: i.m. 90. o., STÜRNER: i.m. 203. o., WEBER, Michael: Europäisches Zivilprozessrecht und Demokratieprinzip. Internationale Zuständigkeit und gegenseitige Anerkennung im Gerichtssystem der Europäischen Union und der USA. Mohr Siebeck. Tübingen, 2009, 55. o., A régebbi magyar szakirodalomból SZÁSZY, István: International Civil Procedure. A Comparative Study. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1967, 291. és 293. skk. o.

tóság a nemzetközi jogi értelemben vett joghatóság – mint jog – tényleges gyakorlását jelenti⁴¹ azáltal, hogy az állam a nemzetközi jog által körvonalazott lehetőségeinek a határain belül az általa meghatározott esetekben – az általa kijelölt joghatósági okok fennállása esetén – a bíróságait külföldi elemet tartalmazó jogvitákban a jogkeresők rendelkezésére bocsátja igényérvényesítés céljából. Az állam ennek megfelelően a nemzetközi magánjogi értelemben vett joghatóság szabályainak a megalkotásával maga dönti el, hogy mennyiben él azzal a jogával, hogy bíróságai útján ítélkezzen, e jog terjedelmét azonban a nemzetközi jog határozza meg. A Brüsszeli Egyezmény, amely nem tesz mást, mint hogy az államok saját, nemzetközi magánjogi joghatósági szabályait egységesíti, a joghatóságnak kizárólag a nemzetközi magánjogi aspektusát szabályozza.

Másrészről a Lechouritou ügy felperesei nem azért nem tudják az igényüket Görögországban érvényesíteni, mert a Brüsszeli Egyezmény tárgyi hatálya nem terjed ki az általuk érvényesíteni kívánt kártérítési igényekre, hanem azért, mert a nemzetközi szokásjog nem teszi lehetővé az államok perlését közhatalmi cselekményeik miatt más államok bíróságai előtt. Az immunitás a nemzetközi jogi értelemben vett joghatóság alól biztosít mentességet az államoknak. Az államok egyoldalúan – nemzeti szinten – meghatározott, nemzetközi magánjogi joghatósági szabályakkal nem vonhatják el más államoktól a nemzetközi jog által biztosított mentességet. Noha a Brüsszeli Egyezmény – nemzetközi szerződés lévén – a nemzetközi jognak is forrását képezi, és a Szerződő Államok ilyen irányú megállapodása esetén akár kivételt is tehetne a Szerződő Államok nemzetközi jogi mentessége alól, nem rontja le az állami immunitás intézményét.⁴² Amint az az Egyezmény tárgyából és konkrét rendelkezéseiből is kitűnik, a Szerződő Államoknak nem állt szándékukban a nemzetközi szokásjogtól eltérően szabályozni – és egyáltalán: szabályozni – az immunitás kérdését. Ha ez lett volna a helyzet, az az Egyezmény szövegéből egyértelműen kiolvasható lenne. Mindebből az következik, hogy a Brüsszeli Egyezmény tárgyi hatálya nemcsak azért nem terjed ki a Lechouritou ügyre, mert nem polgári és kereskedelmi ügyről van szó, hanem azért sem, mert az immunitás kérdését és azzal együtt a nemzetközi jogi értelemben vett joghatóságot nem szabályozza, így arra továbbra is a nemzetközi szokásjog, illetve – egyelőre még csak szűk körben – a Baseli Egyezmény irányadó.

VI. Következtetés

Arra az Európai Bíróság által a Lechouritou ügyben megválaszolatlanul hagyott kérdésre, hogy az állami immunitás hogyan viszonyul az európai joghatósági szabályozáshoz, a fenti előzmények után az a válasz, hogy az állami immunitás hiánya előfeltétele az európai joghatósági szabályozás alkalmazhatóságának. Ez

⁴¹ GEIMER: i.m. IZPR. 339. o.

⁴² STÜRNER: i.m. 203. sk., GEIMER: i.m. IPRax. 226. o.

szorosan összefügg azzal a körülménnyel, hogy a Brüsszeli Egyezmény kizárólag a nemzetközi magánjogi értelemben vett joghatóságot szabályozza. Ennek megfelelően, ha az immunitás folytán az állam nem gyakorolhatja a nemzetközi jogi értelemben vett joghatóságát, akkor a Brüsszeli Egyezmény sem alkalmazható. Az, hogy az állami immunitással érintett ügyek a Brüsszeli Egyezmény és a Brüsszel I. Rendelet értelmében nem minősülnek polgári ügynek sem, egy olyan – kevésbé a Szerződő Államok tudatos „jogalkotói” döntésén,⁴³ mint inkább az Európai Bíróság gyakorlatán alapuló – egybeesés, amelynek nincs meghatározó jelentősége. Ha a Lechouritou ügyhöz hasonló ügyeket a kártérítési elem hangsúlyozásával polgári ügynek minősítenénk, a károkozó államot a nemzetközi szokásjog erejénél fogva megillető immunitás következtében a Brüsszeli Egyezmény ebben az esetben sem lenne alkalmazható.

A Lechouritou ügy felperesei arra tettek kísérletet, hogy az európai joghatósági szabályozás segítségével, amelynek legfőbb célkitűzése az igényérvényesítés elősegítése az Európai Unión belül, megkerüljék – áttörjék – a Német Államot védő immunitást. Az európai joghatósági szabályozás azonban nem alkalmas arra, hogy ilyesfajta kísérletek sikerét előmozdítsa, hiszen a nemzetközi magánjogi jogi értelemben vett joghatóságot szabályozó rendelkezései nem érvényesülhetnek a nemzetközi jogi értelemben vett joghatóság gyakorlásának akadályát képező, a nemzetközi szokásjog által biztosított immunitással szemben. Ez a helyzet mindaddig fenn fog állni, amíg a nemzetközi szokásjog vagy egy, a károkozó és a károkozás helye szerinti államra egyaránt kiterjedő nemzetközi egyezmény legalább a súlyos emberi jogsértések esetén meg nem vonja az államoktól az immunitás kedvezményét, és ezzel párhuzamosan nem biztosít keresetindítási és kereshetőségi jogot – jogalapot – a károsult magánszemélyek számára.

⁴³ Ebből a szempontból árulkodó, hogy – noha kétségtelenül a korábbi rendeletek hatályát sem kívánta kiterjeszteni a közösségi jogalkotó az államok *acta iure imperii* cselekményeire (erre a Lechouritou ügyben maga az Európai Bíróság is hivatkozott, lásd az Ítélet 45. pontja) –, csak a legutóbbi rendeletekbe került bele a közhatalmi aktusokért való felelősség tekintetében a tárgyi hatályt korlátozó – kizáró – rendelkezés. Lásd az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról szóló 1896/2006/EK rendelet 2. cikk (1) bek.-e, a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről szóló 861/2007/EK rendelet 2. cikk (1) bek.-e, az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról szóló 1896/2006/EK rendelet 2. cikk (1) bek.-e és a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről (iratkézbesítés), és az 1348/2000/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1393/2007/EK rendelet 1. cikk (1) bek.

A BRÜSSZELI JURISZDIKCIÓS RENDSZER EGYES GLOBÁLIS VONATKOZÁSAIRÓL

A brüsszeli jurisdikciós rendszer globális kontextusban történő vizsgálata messze túlmutat az e rendszert alkotó jogi instrumentumok egyes szabályainak elkülönült vizsgálatán. Ahhoz, hogy magát a rendszert ilyen széles összefüggéseiben tudjuk vizsgálni, egy, az azt alkotó jogi instrumentumok rendelkezéseinek kommentárszerű vizsgálatánál távolabbi nézőpontból, dinamizmusában és történetiségében kell szemlélni ezt a struktúrát. Az Európai Gazdasági Közösség (EGK) hat alapító tagállama által 1968-ban létrehozott rendszer ilyen szempontú vizsgálata során világosan elkülöníthető több globális hatású vonatkozás is. Ezek az alábbiak:

- Máig vitatott globális hatású eleme a struktúrának a külföldi lakó-, illetve székhellyel rendelkező jogalany alperesekkel szemben igénybe vehető joghatósági okok meghatározása; mely szabályozásra a struktúrán kívül rekedő harmadik államok reakciói szintén globális hatásúak.
- Igényli a globális kontextus vizsgálatát a harmadik állam fóruma előtt függőben lévő ügyeknek, különösen ezen államok nemzeti jogában előírt kizárólagos joghatósági okai alapján való eljárásoknak a brüsszeli rendszer általi kezelése, tekintettel a *common law* hagyományú országokban bevett „*forum non conveniens*” doktrínára is.
- Globális kihatásúak lehetnek egyes speciális, a Tanács 44/2001/EK rendeletének (Rendelet) hatályba lépése előtt a szerződő államok által létrehozott partikuláris egyezmények, amelyek a brüsszeli rendszer egységesre szánt struktúráját megtörhetik.
- Végezetül globális kihatással jár az Európai Unió (Unió) jogköre arra, hogy a polgári eljárásjog területén a tagállamok helyett, illetve nevében nemzetközi kötelezettségvállalásokat tegyen (lásd pl. az új Luganoi Egyezményt), illetve, hogy ezzel párhuzamosan és egyidejűleg a tagállamok jogkörét hasonló nemzetközi egyezmények létesítésére korlátozza.

Tekintettel a téma szerteágazóságára, valamint az itt rendelkezésre álló terjedelmi keretekre, jelen dolgozatomban csak a fentiekben elsőként megjelölt tárgykört vizsgálom meg. A vizsgálat során ismertetem a brüsszeli jurisdikciós rendszer „külső joghatósági rezsímjét”, vagyis azt, hogy a brüsszeli rendszer milyen

joghatósági státust határoz meg a harmadik államok alperesei¹ számára. A vizsgálat keretében ismertetem a valamennyi, a brüsszeli juriszdikciós rendszer részét képező jogi instrumentumban 4. szám alatt található artikulust, annak történetét, jelentőségét, hatását harmadik államokra, jelenlegi megítélését, valamint azt, hogy e szabály által a rendszer „külső joghatósági rezsimje” – a tagállamok nemzeti joghatósági szabályai – miként integrálódik szervesen a rendszer egészébe.

A Rendelet 4. Art.-a az alábbiak szerint rendelkezik:

(1) *Ha az alperes nem rendelkezik lakóhellyel valamely tagállamban, valamilyen tagállam bíróságainak joghatóságát a 22. és 23. cikk alapján az adott tagállam joga határozza meg.*

(2) *Ilyen alperessel szemben, valamely tagállamban lakóhellyel rendelkező bármely személy, állampolgárságára való tekintet nélkül, az adott tagállam állampolgáraihoz hasonló módon igénybe veheti az állam hatályos joghatósági szabályait, különösen az I. mellékletben meghatározott szabályokat.*

Annak a kérdésnek a helyes megválaszolásához, hogy miért diszkriminál hátrányosan, ráadásul ilyen nyíltan a brüsszeli juriszdikciós rendszer, rövid történeti visszatekintés szükséges.

Tekintettel arra, hogy valamely állam bíróságai joghatóságának meghatározása szervesen összekapcsolódik az állam saját jogalanyai védelmének, valamint az államban hozott ítéletek külföldön történő elismerhetőségének, illetve végrehajthatóságának kérdéseivel, indokolt a téma vizsgálatát erről a kiindulóponttól kezdeni. A nemzetközi polgári eljárási jognak² kialakulásától kezdve alapvető problémája a különböző szuverén államok bíróságai által hozott határozatok más szuverén általi elismertetése, illetve végrehajtása, azaz annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy „a külföldön hozott ítélet a belföldön milyen joghatások kiváltására alkalmas.”³ Történetileg megállapítható, hogy az európai országok unilaterális módon meghatározott nemzeti joghatósági-végrehajtási szabályainak változatossága a kontinens nemzetközi polgári eljárásjogi térképét a külföldi ítéletek elismerése és végrehajtása szempontjából igen sokszínűre festette. Az államok egy része (pl. Hollandia) nemzetközi egyezmény hiányában nem hajtott végre⁴ külföldi ítéletet, ilyen egyezménye azonban a korszakban nem is volt. Franciaország a külföldi ítélet teljes érdemi felülvizsgálatának álláspontjára helyezkedett [ez az ún. „*revision au (másutt „du”) fond*”], a német jogi hagyományokat követő országok az ún. „tükrökélpelv” („*Spiegelbildprinzip*”) alkalmazták, Olaszország a külföldi

¹ A harmadik államok, illetve a külállamok alperesei, illetve felperesei megjelölések jelen dolgozatban a továbbiakban valamely, a brüsszeli juriszdikciós rendszer államaiban lakó-, illetve székhellyel nem rendelkező alpereseket, illetve felpereseket jelölik.

² Az elnevezésre nézve ld. KENGyel Miklós – HARSÁGI Viktória: Európai polgári eljárásjog. Osiris Kiadó, Budapest 2009, 27. o.

³ MAGYARY Géza: A polgári per nemzetközi vonatkozásai. Singer és Wolfner, Budapest 1902, 117. o.

⁴ NADELMANN, Kurt H.: Jurisdictionally improper fora in treaties on recognition of judgments: The Common Market Draft, Columbia Law Review, 1967, Vol. 67. 996. o.

fórum joghatóságának meglétét a fórum saját szabályai szerint vizsgálta felül.⁵ Mindezen túlmenően további akadályát képezte a külállamból származó ítélet belföldi végrehajtásának a viszonzosság („*reciprocity*”) kívánalma,⁶ melynek értelmében az állam csak akkor hajtott végre külállami határozatot, ha fordított esetben a külállam ugyanolyan típusú határozatot szintén végrehajtott. Végül, „vérszfékként” az előző feltételek teljesezése esetén is felhívható volt az „*ordre public*” klauzula. A fenti sokszínűségben ezek után egységet az jelentett, hogy külállami határozat belföldi elismerésére a legritkább esetben kerülhetett sor. A külállam bíróságai által hozott határozatok ilyen kezelése, a szuverenitás és a belföldi felperes védelmének⁷ szempontjai egymással kölcsönhatásban igen intenzív és extenzív nemzeti joghatósági jogalkotáshoz vezettek. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy az egyes államok a „bírói hatalom kiterjesztése a külfölddel szemben”⁸ eszközhöz fordultak, és olyan, a civiljogi hagyományú államokban történetileg bevett „*actor sequitur forum rei*” joghatósági (és illetékességi) szabálytól eltérő versengő joghatósági okokat teremtettek, melyek nem azt szolgálták, hogy a jogvitát olyan fórum bírálja el, amely a jogvitával valamilyen érdemi kapcsolatot tudott felmutatni, hanem a jogvita „hazahozatalát” a felperes államába. Ezeket az ilyenformán „kapcsolatszegény” joghatósági okokat a francia terminológia alapján „exorbitáns” joghatósági okoknak nevezzük. Ennek legszélsőségebb példája a francia Code Civil 14. Art.-a, mely szerint a francia állampolgár bármilyen polgári jogi igényt peresíthet Franciaországban.⁹ A kapcsolatszegény természet szempontjából a francia megoldástól nem sokkal marad el a német hagyományokat követő államokban a vagyoni fekvésen alapuló joghatósági szabály, melynek értelmében a jogvitával egyébiránt semmilyen kapcsolatban nem álló adósi javaknak a fórum államának területén való elhelyezkedése is megalapozza a joghatóságot. Meg kell jegyezni, hogy a *common law* országok nemzeti joga sem szűkölködött, és nem is szűkölködik ilyen típusú joghatósági szabályokban. Mind az Egyesült Királyságban, mind az Amerikai Egyesült Államokban (USA) bevett az a civiljogi államokban egyébként ismeretlen ún. „*transient* (vagy „*tag*”) *jurisdiction*” elnevezésű joghatósági ok, mely az alperesnek (a keresetlevél részére való, akár személyes kézbesítéskori) a fórum állam területén való ideiglenes tartózkodásán alapul. A *common law* további, szintén széles körben alkalmazott exorbitáns joghatósági oka az ún. „*doing business*”-en alapuló joghatóság, mely szerint a bíróság joghatóságát megalapítja az is, hogy

⁵ Ld. ehhez részletesen MAGYARY: A polgári per... 97-100. o., valamint 101-105. o.

⁶ Ld. ehhez bővebben KULZER, Barbara: Some aspects of enforceability of foreign judgments: A comparative summary, Buffalo Law Review, 1966-67, Vol. 16. 88-91. o.

⁷ NYGH, Peter: Towards a global judgments convention..., Australian International Law Journal, 1997, 97. o.

⁸ MAGYARY: A polgári per... 39. o.

⁹ Több más állam is átvette ezt a megoldást (így pl. Belgium, Luxemburg, valamint Hollandia is). Belgium 1876-ban iktatta ki ezt a joghatósági okot jogrendszeréből, Hollandia pedig akként módosította, hogy a belföldön lakóhellyel (illetve székhellyel) rendelkező peresíthet Hollandiában bármilyen polgári igényt. Ld. ehhez bővebben: NADELMANN: i.m. 999. o.

valamely jogalany olyan tevékenységet végez, amely a fórum államában hatást vált ki.¹⁰ Tekintettel arra, hogy az exorbitáns joghatósági okokon alapuló ítéletek szűk körű kivételtől eltekintve külföldi elismerésre természetesen nem tarthattak számot, hiszen a jogvitát természetes fóruma elől vonták el, világossá vált, hogy a gazdasági viszonyok élénkülésével erről a holtpontról előbb-utóbb ki kell mozdítani a fejlett országokat.

Változást a XIX. század vége hozott, amikor is elsőként a francia ajkú államok a tárgykörben hatékony, de legalábbis a korábbi állapothoz képest előrelépést jelentő bilaterális egyezményeket kötöttek egymás ítéleteinek kölcsönös elismeréséről illetve végrehajtásáról, valamint ennek mikéntjéről.¹¹ Az ilyen bilaterális egyezmények létrehozására irányuló tendenciát más nyugat-európai államok, illetve hazánk is követte.¹² E nemzetközi szerződések elszaporodásának eredményeképpen a II. világháborút megelőző évekre Nyugat-Európa államai között (jellemzően páronként, bár trilaterális egyezményt is találhatunk, pl. a Benelux államok között) számos, többretegű végrehajtási egyezmény „háló” rajzolódott ki.¹³ Ezek az egyezmények jellemzően ún. „*simple convention*” típusúak voltak, azaz a struktúra jellemzője az volt, hogy csupán a más szerződő államból származó határozatok elismerésének és végrehajtásának minimumszabályaival, de általában nem közös joghatósági szabályok meghatározásával foglalkoztak.¹⁴ Egyezmények hiányában, illetve az egyezmények hatálya által le nem fedett esetekben továbbra is megmaradtak a nemzeti joghatósági és végrehajtási szabályok, melyek – kiterjedt exorbitáns joghatósági szabályaikkal – széleskörű lehetőséget biztosítottak a „*forum shopping*” számára.¹⁵ Európában a helyzet tehát úgy állt, hogy a csekély számú, azonos jogi hagyományokat követő államok köreitől eltekintve, a külföldi ítéletek hatékony végrehajtására egyezmény hiányában gyakorlatilag továbbra sem volt mód. A történelmi és a gazdasági helyzet a II. világháborút követően azt diktálta, hogy a fejlett nyugat-európai államok csoportja egymással egyszerre, azonos irányba mozduljon, és a kérdés megoldása végett egy merőben új, korábban ismeretlen struktúrát hozzon létre. Az EGK-t létrehozó Római Szerződés a „négy szabadság” létre-

¹⁰ E joghatósági okok exorbitanciáját jól példázza Nygh. Ld. NYGH: i.m. 96-97. o.

¹¹ A téma részletes történeti elemzéséhez ld. MAGYARY: A polgári per..., 44-48. o.; valamint JENARD, Paul: Report on the Convention..., Official Journal C 59, 5 March 1979, 3-7. o.

¹² Megjegyzendő, hogy Magyarországnak a korszakban (nyilván a politikai helyzet hatására is) igen fejlett nemzetközi polgári eljárásjogi tárgyú egyezménye volt hatályban Ausztriával, illetve Szerbiával is.

¹³ Figyelemmel kell lenni azonban arra, hogy még a Brüsszeli Egyezmény létrehozatalakor sem volt nemzetközi megállapodás e tárgykörben pl. Németország és Franciaország között. Ld. ehhez JENARD: i.m. 6. o.

¹⁴ Ennek nyilván az is az oka volt, hogy joghatósági szabályait szuverenitására tekintettel valamennyi állam, önállóan határozhatta meg. Ezen extenzív nemzeti joghatósági jogalkotás nyomai napjainkban is megtalálhatók az egyes nemzeti jogszabályokban. Ld. pl. Code Civil 14. Art., német ZPO 23. Art., Nmtvtv. 57. §

¹⁵ NYGH: i.m. 98. o.

hozása mellett, éppen azok megvalósítása, illetve a fejlődés katalizálása érdekében előírta, hogy a tagállamok „tárgyalásokba bocsátkozzanak”¹⁶ az egymás bíróságai által hozott határozatok kölcsönös elismerése és végrehajtása érdekében. A szükséglet fontosságát jelezte, hogy már 1959-ben munkacsoportot állítottak fel egy megoldási javaslat (a későbbi Brüsszeli Egyezmény) kidolgozása érdekében.¹⁷ A vonatkozó magyar szakirodalomban kevésbé tárgyalt, hogy e kezdeményezéssel egyidejűleg a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia keretében egy jóval szélesebb körű, ám „keménységében” a brüsszeli regionális egyezménytől az európai államok számára remélt előnyök tekintetében elmaradó törekvés is folyt egy világméretű elismerési-végrehajtási egyezmény létrehozatalára.¹⁸ Erről azért kell itt említést tenni, mert abban, hogy e hágai tervezet zátonyra futott, jelentős szerepe volt a Brüsszeli Egyezménynek, egészen pontosan az egyezmény 4. Art.-ának.¹⁹

A Brüsszeli Egyezményt előkészítő, Arthur Bülow professzor által vezetett szakértői csoport tevékenysége meglehetősen hosszú ideig nem váltott ki visszhangot. A harmadik államok érdeklődése, és igen negatív (elsősorban USA-beli) kritikája a Brüsszeli Egyezménnyel szemben akkor erősödött fel, amikor 1964-ben annak tervezete először napvilágra került. Ekkor vált világossá ugyanis, hogy a tervezet egy olyan regionális juriszdikciós rendszert szándékozik létrehozni, mely a hat aláíró állam gazdasági uniójának befelé történő igen effektív megerősítése mellett komoly globális hatásokat fog kiváltani, illetve arra legalábbis nagymértékben alkalmas lesz. A kritikák alapja az volt, hogy a tervezet egységes végrehajtási szabályok statuálása mellett egyfajta joghatósági „arany metszést” proponált az alperes lakó-, illetve székhelye, mint kapcsolóelv szerint, az EGK-n kívüli államok adósainak valamely EGK fórum előtti státusát igen kedvezőtlennek téve. A rendszer fémjelévé vált, hogy a nemzeti joghatósági szabályok, különös tekintettel az exorbitáns jellegűekre, kiszűrésével egységes joghatósági szabályokat állapított meg a részes államokban lakó-, illetve székhellyel rendelkező alperesekkel szemben, ám e kedvezményben nem részesítette a harmadik államok alpereseit. Utóbbiakkal szemben az EGK fórumok joghatósága közvetlenül a „*lex fori*” nemzeti joghatósági szabályain alapult, beleértve ezekbe az exorbitáns joghatósági szabályokat is. A nemzeti joghatósági szabályoknak, mint „külső joghatósági rezsimnek” a brüsszeli

¹⁶ Ld. Római Szerződés 220. cikk

¹⁷ Elvileg többféle megoldás is elképzelhető lett volna: Unilaterális, bilaterális, illetve multilaterális szabályozású, illetve „simple”, „mixed”, illetve „double” convention szerkezetű egyezmények, valamint az előbbiektől kombinációja. Ld. erről NADELMANN: Common Market Assimilation of Laws and the Outer World. The American Journal of International Law, 1964, Vol. 58. No. 3.; valamint JENARD: i.m. 7. o.

¹⁸ Magyar szerint a konferencia nagy érdeme abban áll, hogy olyan multilaterális megállapodásokba, melyek a per jog több kérdésében is egységességet teremtenek, több államot is képes volt bevonni. Ld. MAGYARY Géza: Újabb irányok a nemzetközi per jogban. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest 1907, 11-12. o.

¹⁹ Az egyezmény jelenleg mindössze négy állam között van hatályban. Legutóbb (2010. április 8-án) Albánia csatlakozott az Egyezményhez, vele szemben az 2010. november 1-jén fog hatályba lépni.

jurisdikciós rendszerbe való szerves integrációját a híres-hírhedt 4. Art., mint kapcsolószabály végezte el. Ami a harmadik államok jogászait megrendítette, az nem is a külön joghatósági rezsim statuálása volt, hiszen mindez önmagában még csak a korábbi állapot fenntartását jelentette volna, hanem az, hogy a tervezet a külső joghatósági rezsimet, illetve az ennek szabályai alapján hozott határozatokat is a másik rezsimmel egyformán csatornáztta be a közös végrehajtási rezsimhez. Vagyis az exorbitáns joghatósági okok alapján született határozatokhoz ugyanaz a jogkövetkezmény kapcsolódott, mint a belső joghatósági rezsim szerintiekhez: a gyakorlatilag automatikus végrehajtás valamennyi a rendszerben részes államban. Ez a struktúra nyilvánvalóan jelentős hátrányba hozta a harmadik államok alpereseit. Míg a korábbi helyzetben ugyanis az alperes végrehajtás alá vonható vagyontárgyait az egyes államok joghatósági szabályaihoz „igazítva” komoly végrehajtási eljárásoktól tudott megszabadulni, hiszen az államok külföldi, exorbitáns joghatósági okokon alapuló határozatot nem hajtottak végre, a tervezet most egy EGK-szerre „szabadon áramló” végrehajtási lehetőséget kínált minden ilyen határozathoz. Mindennek a tetejébe, a tervezet 4. Art. (2) bek.-e, az (EGK-n belüli) antidiszkrimináció jegyében, lehetővé tette minden, a fórum államban lakó-, illetve székhellyel rendelkező felperesnek, hogy a „*lex fori*” valamennyi joghatósági szabályát a fórum államának állampolgáraival azonos módon, mindenfajta megkülönböztetés nélkül igénybe vehesse. A külső rezsim ennek megfelelően kétszeresen is hátrányos helyzetbe hozta a harmadik államok adósait.²⁰

A brüsszeli tervezet mérlege tehát az volt, hogy miközben az a „*forum shopping*” (legalábbis nemzetközi polgári eljárásjogi szempontból, hiszen a kollíziós jog ekkor még nem került egységes szabályozásra) jelentősen korlátozta az EGK alpereseivel szemben, egyidejűleg extrém módon kiszélesítette azt harmadik államok adósai viszonylatában, egyszersmind egy lehetséges jurisdikciós központtá téve az EGK államait. A tervezet olyan ítéleteket tett kikényszeríthetővé fórum államától különböző, más részes államokban, melyek végrehajtását az Egyezményt megelőzően nagy valószínűséggel ezen államok is megtagadták volna egymásközi viszonyukban.²¹ Ráadásul az Egyezmény eredeti tervezete nem tartalmazott „menekülési

²⁰ Ez a fajta negatív diszkrimináció még egyes európai szerzők szemében is visszatetszést váltott ki. Schlosser szerint ezek a szabályok a harmadik állambeli alperesekkel érdekei iránti közömbösséget juttatják kifejezésre. Idézi: KENGyel Miklós – HARSÁGI Viktória: Európai polgári eljárásjog. Osiris Kiadó, Budapest 2006, 210. o. Véleményem szerint ez az álláspont nem helyeselhető. Látni kell ugyanis, hogy a joghatósági szabályok egységesítése, és az exorbitáns szabályok kizárása komoly erőfeszítést igényelt az előkészítők részéről. Nem volt racionális indoka, hogy az így létrehozott kedvezményben, melyben a részes államok egymás számára kölcsönösen engedtek nemzeti szabályaikból, külső államokat is részesítsenek, sőt indokolatlanul hozta volna utóbbiakat előnyös helyzetbe a részes államokkal szemben. Ld. hasonlóan JENARD: i.m. 21. o.

²¹ Landay szerint egyes államokban, így pl. Olaszországban az exorbitáns joghatósági ok alapján hozott külállami határozat belföldi végrehajtása alkotmányossági kérdést is felvetet, tekintettel arra, hogy az olasz jog exorbitáns joghatósági okot csak „retorsio” gyanánt alkalmaz. Ld.

útvonalat” a harmadik államok számára, nem volt ugyanis lehetőség arra, hogy harmadik államok külön megállapodást kössenek EGK részes államokkal az egyezmény alapján a harmadik állam adósaival szemben született ítéletek végrehajtásának megtagadásáról. Ebben a helyzetben a tervezetre elsősorban a fejlett és az EGK államokkal intenzív gazdasági kapcsolatban álló USA reagált igen hevesen és komoly aggodalmát fejezte ki a külső rezsim alkalmazását illetően. *Nadelmann* némi cinizmussal egyenesen „fantasztikusnak” nevezte az egyezmény tervezett sémáját. A fenti lehetséges jogi-gazdasági hatásokkal összhangban az EGK-n kívül rekedt államok elitjének körében napvilágot láttak olyan tudományos munkák, amelyek a brüsszeli egyezmény ratifikálása esetére a jogi retorzióhoz való fordulást tartották megfelelő eszköznek, és elsősorban hasonlóan exorbitáns okok igénybe vételét lehetővé tenni EGK alperesekkel szemben.²²⁻²³

A tervezet objektív megítéléséhez azonban ismerni (és felismerni) kell azt, hogy a brüsszeli rendszer célja az EGK jogalanyai jogvédelmének, valamint az EGK államokban hozott ítéletek kölcsönös elismerésének és végrehajtásának biztosítása az egyes nemzeti jogokban meglévő esetleges akadályok lehetőség szerinti minél teljes körűbb semlegesítése, illetve elhárítása mellett. E kölcsönös elismerés és végrehajtás legnagyobb akadályá, visszautalva a fenti nemzeti szabályokról leírtakra is, az, hogy az egyes államok tradicionálisan egyoldalúan, egymás jogára tekintet nélkül határozták meg, hogy milyen ügyekben tartják fenn maguknak az egyes jogviták elbírálásának igényét. Az államok szuverenitására tekintettel más állam egyoldalúan nem szólhat bele, hogy egy állam milyen ügyekre köti ki magának az eljárás jogát, azaz a joghatóságot. *Magyary* szavaival élve „*nem más, mint igazságszolgáltatási hadiállapot*”²⁴ volt ekkor Európában, melyben az egyoldalú „támadással” szemben, mellyel az állam az ügy természete szerint egyébként a másik állam bíróságai elé tartozó jogvitát elvonta, a másik állam számára a nemzetközi polgári eljárási jog síkján nem maradt más, mint az egyoldalú védekezés lehetősége: a külföldön született határozatot nem ismeri el, nem hajtja végre, érdemben felülvizsgálja, egyszóval a külföldi határozat a végrehajtás iránt megkeresett államban nem, vagy csak korlátozottan válthatott ki joghatásokat. Látni kell azonban, hogy ez egy öngeneratív folyamat, hiszen (részben) a végrehajtás megtagadása miatt kreáltak az államok exorbitáns joghatósági okokat és (részben) az extenzív joghatósági jogalkotás miatt nem kerültek belföldi ítéletek külföldön végrehajtásra. Annak érdekében, hogy a végrehajtás elé a megkeresett államok ne

LANDAY, Bruce M.: Another Look at the EEC Judgments Convention. *Dickinson Journal of International Law*, 1987, Vol. 6. 32. o.

²² NADELMANN: Jurisdictionally improper fora, 1001. o., valamint 1019-1021. o.

²³ Ötletek széles skálája látott napvilágot a 4. Art.-ra való helyes amerikai reakció módjairól, az egyoldalú retorziós szabályozástól egy olyan multilaterális egyezmény létrehozásáig, melyben a common law „tag jurisdiction”, illetve „doing business” joghatósági okait az EGK-val szemben a brüsszeli rezsim exorbitáns joghatósági okaiért kölcsönösen be lehetne „cserélni”. Ld. ehhez: LANDAY: i.m. 43. o.

²⁴ MAGYARY: A polgári per..., 44. o.

gördítsenek egyoldalú akadályt olyan közös joghatósági szabályokat kellett meghatározni, melyeket minden részes állam elfogadott, és ezért azon az alapon nem tagadhatja meg az elismerést, illetve a végrehajtást egy másik államból származó határozattól, hogy annak bíróságai (megítélése szerint) joghatóság hiányában jártak el.²⁵ Látható, hogy a joghatósági szabályok nem mint cél, hanem mint eszköz szerepelnek a brüsszeli struktúrában, a kölcsönös végrehajtás támogatását, előfeltételeinek megteremtését szolgálják. Ez a megállapítás képezi az ún. „*double convention*” típusú juriszdikciós egyezmények alap gondolatát. Tekintettel arra, hogy a cél a polgári (és kereskedelmi) ügyekben hozott bármely EGK tagállamból származó ítélet akadálymentes elismerése és végrehajtása volt a többi tagállamban, meg kellett határozni, hogy milyen joghatósági szabályokkal készítik elő az egyes tagállamok a kölcsönös végrehajtást. Minthogy az egységes, a jogvitával érdemi kapcsolatot jelentő joghatósági okok globális meghatározása indokolatlan és egyoldalú előnyhöz juttatta volna a harmadik államokat, valamint a belső rezsim megfelelő védelmet nyújtott a tagállami alperesek számára,²⁶ a tervezet alkotói úgy döntöttek, hogy csak az EGK államok egymás közötti viszonyában van szükség az egységes joghatósági szabályok alkalmazására. Ennek az elképzelésnek megfelelően egy kettős struktúrát állítottak fel, mely a fentiekben foglaltaknak megfelelően az EGK tagállamok alpereseit (és felpereseit) diszkriminálja a harmadik államokban illetőséggel rendelkezők hátrányára. Ez a struktúra technikailag úgy épül fel, hogy az egyezmény csak a belső joghatósági rezsim szabályait tartalmazza (5-25. Art.), melyhez a kapcsolószabály a 2. Art.. Emellett azonban a 4. Art.-ban foglalt kapcsolat („rendszerirányítás”) révén a rendszernek éppúgy részét képezik a juriszdikciós rendszerben részes államok nemzeti joghatósági szabályai, mint az inkorporáltak. A 4. Art. tehát amellett, hogy elhatárolja (a szerzők többsége²⁷ ezt hangsúlyozza) a brüsszeli és a nemzeti szisztémát, össze is kapcsolja őket, hiszen a nemzeti szabályok a Rendelet mellett nem szubszidiáriusan alkalmazandóak (ekkor ugyanis nem lenne alkalmazható a végrehajtási rezsim) hanem azért, mert a brüsszeli rendszer jogforrásai ezt így rendelik. Ennek megfelelően megállapítható, hogy a brüsszeli juriszdikciós rendszer részét képezik azon nemzeti joghatósági szabályok is, melyekre a 4. Art. utal. Harmadik állami alperes részes államban való per-

²⁵ Vö. a német jogi hagyományokat követő államokban elterjedt „Spiegelbildprinzip” elv [Nmjtvr. 72. § (1) bek. a)] szerint annak megítélésére, hogy a külállam joghatósággal rendelkezett-e a végrehajtás iránt megkeresett állam a saját jogát alkalmazza. Tekintettel arra, hogy a magyar jog a Code Civil 14. Art.-nak megfelelő joghatósági okot nem ismert, az ilyen joghatósági ok alapján hozott ítélet nem számíthatott Magyarországon elismerésre.

²⁶ A külső viszonyokban nem szükséges azonban a nemzeti joghatósági szabályokon változtatni, tekintettel arra, hogy a brüsszeli rendszer rögzíti, hogy egy, a rendszerben részes állam nem tagadhatja meg egy másik ilyen állam ítéletének a végrehajtását, mert az egy harmadik állambeli alperessel szemben nemzeti jogában meghatározott joghatósági okra alapítottan járt el. A közrendi klauzulára hivatkozással ellenkezőleg vélekedett erről Landay. Ld. LANDAY: i.m. 32. o.

²⁷ VLAS, Paul In: MAGNUS, Ulrich – MANKOWSKI, Peter szerk.: Brussels I Regulation. Sellier, 2007, 75. o.

lése esetén ugyanis ezek a nemzeti joghatósági szabályok alapítják meg a fórum joghatóságát és alapozzák meg a brüsszeli végrehajtási rezsim működését.²⁸

A tervezettel szembeni külállami kritikák kapcsán ki kell térni arra, hogy, mint arra fentebb már utalás történt, a 60-as években a Brüsszeli Egyezmény előkészítésével párhuzamosan a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia keretében is folyt előkészítő munka egy jóval tágabb körű elismerési-végrehajtási egyezmény létrehozására, melynek sorsa a brüsszeli tervezettel – a hágaira nézve végzetesen – összefonódott. A hágai tervezet kiindulópontja a brüsszeliétől alapjaiban volt eltérő. Az elképzelés egy alapvetően „puha” multilaterális egyezmény volt, mely azonban közvetlenül nem teremtett volna lehetőséget külállami határozat belföldi végrehajtására. Ehhez egy-egy további bilaterális egyezményre is szükség lett volna.²⁹ A Hágai Egyezményt gyakorlatilag az USA és Egyesült Királyság mellőzésével egy civiljogi hagyományokkal rendelkező európai kodifikátorcsoport készítette elő.³⁰ A *common law* országoknak a hágai tervezet előkészítésében való részvételében, illetve annak intenzitásában robbanásszerű változást a Brüsszeli Egyezmény tervezetének napvilágra kerülése hozott. A brüsszeli tervezettel szemben kifejtett kritikájukkal egyidejűleg erőteljes lépéseket tettek annak érdekében, hogy a Hágai Egyezményt tető alá hozzák azért, hogy elkerülhessék a brüsszeli tervezet által a külállami lakó-, illetve székhellyel rendelkező alperesekkel szemben meghatározott szabályok hatályosulását. „*Working Paper No. 30*” néven ezen államok képviselői kidolgoztak egy javaslatot, melynek értelmében a Hágai Egyezmény rendelkezést tartalmazott volna arról, hogy exorbitáns joghatósági okokon alapuló ítéletek nem kényszeríthetők ki külföldön.³¹ Tekintettel a kérdésben kialakult vitára egy speciális bizottság állt fel a probléma rendezésére, de mielőtt megoldási javaslatát benyújthatta volna, a Brüsszeli Egyezmény előkészítői, jó taktikai érzékkel, a brüsszeli tervezetbe egy új artikulust iktattak 59. szám alatt. Az ezen artikulusban foglalt rendelkezés eredeti formájában³² pusztán egy bilaterális megegyezés alapján lehetővé tette volna az „egérutat” a harmadik államok (és azok adósai) számára, akként, hogy felhatalmazta a szerződő államokat, hogy megállapodjanak harmadik államokkal arról, hogy nem hajtanak végre olyan, más szerződő államokból származó, egyébként a brüsszeli rendszer hatálya alá tartozó ítéletet, melyben a fórum joghatósága kizárólag exorbitáns joghatósági okon alapult. Az átmeneti enyhülést, amit a egyezmények előkészítésnek folyamatában ennek az

²⁸ Ennek megfelelően nevezhető a 2. és 4. Art.-okban foglalt két egyoldalú kollíziós szabály véleményem szerint „rendszerirányító szabálynak”

²⁹ Ld. NADELMANN: The outer world and the Common Market experts' draft of a convention on recognition of judgments, *Common Market Law Review*, 1968, Vol. 5. No. 4. 409-411. o.

³⁰ Bár a kortárs szakirodalom tanúsága szerint a *common law* álláspontok végül is teljes körűen érvényesültek az előkészítés során. KULZER: i.m. 106. o.

³¹ LANDAY: i.m. 34. o.

³² Ezt az 59. Art.-t később (1978-ban) ki is egészítették, melynek hatására a német ZPO 23. §-a típusú exorbitáns joghatósági okokon nyugvó ítéletek ki nem kényszerítésére – szűk körű kivételtől eltekintve – még bilaterális egyezmény sem köthető

új rendelkezésnek a beiktatása hozott, később az egyezményt előkészítő bizottság olyanformán annulálta, hogy az 59. Art.-t úgy módosította, hogy elismerési-végrehajtási nemzetközi egyezményt tett kötelezővé a szerződő államok, illetve harmadik államok ilyen tárgyú megállapodásához, és így a brüsszeli jurisdikciós rendszer végrehajtási szabályai alóli mentesüléshez. E módon a brüsszeli jurisdikciós rendszer megalkotói gyakorlatilag ellehetlenítettek minden ilyen irányú próbálkozást.³³ És valóban, az 59. Art. alapján csak igen kevés számú egyezmény jött létre.³⁴ Úgy tűnt tehát, hogy a brüsszeli rendszer tervezői győzelmet arattak. Altalános volt az a meggyőződés az amerikai jogászok köreiből, hogy az USA-nak a „comity” doktrínán alapuló, a külföldi ítéletek végrehajtására vonatkozó igen liberális politikája³⁵ az USA tárgyalási pozícióját az egyezmények előkészítésének folyamatában jelentősen meggyengítette.³⁶ A hágai tervezet többek között azért maradhatott terméketlen, mert egyidejűleg próbálták létrehozni a Brüsszeli Egyezménnyel, sőt 1966 után a *common law* országok képviselői meg is próbálták „versenyeztetni” vele. A probléma az volt, hogy a fejlett európai államoknak a hágai tervezet szerinti kétfedelő (multilaterális alapon szerveződő bilaterális háló sémájú) egyezményre nem volt szükségük. Európa joghatósági térképe a 60-as években már egy olyan ún. „patchwork-pattern”-t mutatott, melynek duplikálása Európában nem volt kívánatos.³⁷ Meg kell jegyezni azonban, hogy a hágai tervezet globális viszonylatban, talán nem hatékonyságával, de globális jellegével mindenképpen, előrelépést eredményezhetett volna. A brüsszeli tervezet azért tudott a hágai fölé emelkedni, mert nem minimumszabályokat, hanem a legfejlettebb európai civiljogi hagyományokkal rendelkező országok közös jogi hagyományain alapuló, a külállami határozatok végrehajtására vonatkozó részletszabályokat dolgozott ki és fektetett le egy olyan rendszerhez, melyre az EGK-nak nagy szüksége volt, és amellyel a polgári ügyekben való európai együttműködés kereteit máig hatóan meg tudta teremteni.

Az amerikai jogászoknak a brüsszeli jurisdikciós rezsimmel kapcsolatos aggodalma csak a 80-es évek végére enyhült valamelyest, amikor a világossá vált, hogy amerikai lakó-, illetve székhellyel rendelkező alperesekkel szemben igen ritkán alkalmaztak EGK tagállami bíróságok joghatóságuk megállapítására exorbitáns

³³ NADELMANN: The outer world..., 412-413. o.

³⁴ A legfontosabb ilyen egyezményt az Egyesült Királyság Kanadával, illetve Ausztráliával kötötte. Az USA egyetlen egyezményt sem kötött a brüsszeli jurisdikciós rezsimből részes állammal az 59. Art. alapján. Az Egyesült Királyságnak az Egyezményhez való 1978-as csatlakozása után ugyan történt erre kísérlet, de dacára a közös *common law* hagyománynak ez mégsem sikerült. Ld. erről bővebben LANDAY: i.m. 40. o.

³⁵ Az USA államaiban a külföldi ítélet végrehajtásával kapcsolatban az Európában kialakult viszonzosság („reciprocity”) elvet elutasítja, helyette az ún. „due process” követelmények megtartását várja el a külföldi ítélettel szemben. Ld. Ehhez bővebben NYGH: i.m. 99. o.

³⁶ LANDAY: i.m. 42. o.

³⁷ KULZER: i.m. 121. o.

joghatósági okokat.³⁸ Több okcsoport miatt azonban a statisztikai adatok alapján ma sem lehetnek a külállamok nyugodtak.

Egyrészt, a brüsszeli jurisdikciós rendszer tagjainak száma a XX. század második felében egyre nőtt. 1988-ban lökést adott a rendszernek, hogy az EGK és az EFTA³⁹ államai létrehozták a Luganói Egyezményt, mely a brüsszeli jurisdikciós rendszert kiterjesztette az EFTA államokra is.⁴⁰ 1997-ben mindkét egyezmény felülvizsgálata megindult, és a Bizottság által felállított *ad hoc* szakértői csoport 1999 áprilisára az egyezmények módosítására vonatkozó javaslatait el is készítette.⁴¹ Ugyanezen év májusában azonban az Amszterdami szerződés hatálybalépésére tekintettel az uniós jogalkotó úgy döntött, hogy rendeleti formába transzformálja a Brüsszeli Egyezményt, csekély módosításokkal. E csekély módosítások azonban a rendszer globális megítélése szempontjából igen fontosak, tekintettel arra, hogyha csak egy időre is, de némileg összekuszálták az addig világos jurisdikciós képet: Egyrészt, tekintettel a Római Szerződés 299. Art.-ra, a közösségi jogi aktusok területi hatálya nem terjed ki a tagállamok valamennyi területére, aminek megfelelően ezeken a területeken továbbra is a Brüsszeli Egyezmény maradt hatályban. Ugyancsak a Brüsszeli Egyezmény maradt hatályban Dánia vonatkozásában is, mely a Rendelet meghozatalakor élt „*opt-out*” jogával. Dánia vonatkozásában változás 2005-ben történt, amikor is különegyezményt kötött az Unióval a Rendelet alkalmazásáról. Ennek természetesen az a hatása, hogy Dániára a Rendelet ezen különegyezmény megkötésének pillanatnyi állapotában alkalmazandó. A korábbi „EU 15”-ön felüli újonnan csatlakozott tagállamok (leszámítva a Luganói Egyezményhez EU csatlakozása előtt sikerrel csatlakozott Lengyelországot) és az EFTA államai egymással szembeni viszonyukban saját nemzeti joghatósági, illetve végrehajtási szabályait alkalmazták. Ezzel előállt az a helyzet, hogy olyan EFTA államban lakó-, illetve székhellyel rendelkező alperest, mellyel hazánknak vonatkozó külön megállapodása nem volt, Lengyelországban nem lehetett exorbitáns joghatósági ok alapján perelni, Magyarországon azonban igen, méghozzá úgy, hogy az ebben az eljárásban hozott határozat a Rendelet hatálya alá tartozó többi államban a Rendelet szerinti végrehajtást nyerhetett. Az ebből az állapotból eredő feszültséget a Luganói Egyezmény felülvizsgálatának eredményeként megszületett új Luganói Egyezmény oldja fel. Az új egyezmény keretében azonban már nem az EU egyes tagállamai, hanem maga az Unió szerződött az EFTA tagállamaival.⁴² A Rendelettel összhangba hozott új Luganói Egyezmény

³⁸ Mind amerikai, mind európai szerzők megerősítik e kezdeti félelmek alaptalanságát. Ld. MANKOWSKI, Peter In: RAUSCHER szerk.: *Europäisches Zivilprozeßrecht*. Sellier, 2007, 140. o.; illetve LANDAY: i.m. 44.o.

³⁹ European Free Trade Association

⁴⁰ A Luganói Egyezményről bővebben ld. BOGDAN, Michael: The „Common Market” for judgments..., St. Louis University Public Law Review, 1990, 113. o.

⁴¹ POCAR, Fausto: Explanatory Report..., Official Journal C 319, 23 December 2009, 2. o.

⁴² Az EU erre irányuló kompetenciájára nézve ld. 1/03 Opinion of the Court of Justice, a szakirodalomban POCAR: i.m. 3. o.

2010. január 1-jén lépett hatályba. Ennek megfelelően jelenleg ez az egyezmény az irányadó jogforrás az EU (ideértve Dániát is) és Norvégia között polgári ügyekben történő nemzetközi érintettségű jogvitákban.⁴³ Kérdéses, hogy a két jogi instrumentum közötti összhang meddig fog tartani, tekintettel arra, hogy a Rendelet felülvizsgálata jelenleg is tart, és mely folyamat eredményeként a Rendelet várhatóan több lényeges ponton is módosulni fog.⁴⁴

Másrészről, a brüsszeli jurisdikciós rendszernek rendeleti formába való „átöltötése” azzal a globális jelentőségű hatással is járt, hogy abból szükségképpen kimaradt az egyezmény 59. Art.-nak megfelelő rendelkezés, így jelenleg már elvi lehetősége sincsen annak, hogy a brüsszeli jurisdikciós rezsim országainak egységes, kölcsönös végrehajtása alól bilaterális alapon „menekülő utat” találjanak.⁴⁵ Nem szabad elmenni azonban egy tágabb körű megegyezés, pl. egy az Unióval kötött multilaterális megoldás lehetősége mellett sem.⁴⁶ Ezt a lehetőséget látszik alátámasztani, hogy a Bizottság és a Tanács Közös Nyilatkozatot fogadott el, melyben rögzítik, hogy a Rendelet 4. Art.-a, illetve annak folyamányai bizonyos esetekben hátrányosak lehetnek harmadik államokban lakó-, illetve székhellyel rendelkező alperesek számára, melyre tekintettel különös figyelmet fognak fordítani arra, hogy a helyzet feloldása érdekében tárgyalásokba bocsátkozzanak.⁴⁷

Végül a Rendelet globális megítélését érintheti, hogy jelenleg is folyik a Rendelet (annak preambuluma 28. pontjában foglaltakkal összhangban történő) felülvizsgálata. A felülvizsgálat során tervezett egyik módosítás az „*exequatur*” teljes eltörlésével együtt (melyet az új Luganói Egyezmény előkészítése során a szakértői bizottság, mint egyelőre túl korai módosítást,⁴⁸ elvetett), hogy a végrehajtás iránt megkeresett tagállam még közrendi klauzulájára hivatkozva se tagadhassa meg a végrehajtást.⁴⁹ Egyelőre ezen módosításoknak a Rendelet vonatkozásában történő elfogadása bizonytalan.⁵⁰

⁴³ Az egyezmény Svájjal és Izlanddal szemben még nem, Dániával szemben viszont már hatályba lépett

⁴⁴ Ld. Report and Green Paper on the review and application of regulation (ec) no 44/2001..., MEMO 09/169

⁴⁵ Meg kell jegyezni, hogy a jogi akadály mellett, egy ilyen bilaterális kibúvónak (a tagállamok nagy számára tekintettel) gyakorlati hasznossága is megkérdőjelezhető lenne

⁴⁶ A szakirodalomban már igen korán felvetették ezt az ötletet. Ld. KULZER: i.m. 121. o., LANDAY: i.m. 42-44. o.

⁴⁷ Idézi: MANKOWSKI: i.m. 166-167. o.

⁴⁸ POCAR: i.m. 36. o.

⁴⁹ Itt kell megjegyezni, hogy az új Luganói Egyezményt előkészítő bizottság ezt sem fogadta el teljes mértékben. A korábbi közrendi klauzulára való hivatkozási lehetőséget azonban szűkítették annyiban, hogy a végrehajtás csak akkor tagadható meg, ha az nyilvánvalóan ellenkezik a megkeresett állam közrendjével. Jelenleg az új Luganói Egyezmény e ponton is összhangban van a Rendelettel. Ld.: POCAR: i.m. 37. o.

⁵⁰ A témában tartott „public hearing” során nyilvánított vélemények elérhetőek az alábbi linken: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0002_en.htm

Napjainkban a brüsszeli juriszdkciós rezsím úgy tűnik az USA-t a korábbiaknál kevésbé foglalkoztatja. Újabban feltűnt azonban harmadik államoknak egy csoportja, amely élénken érdeklődik a rendszer iránt, azonban az USA-étól eltérő nézőpontból. A brüsszeli juriszdkciós rendszer harmadik államok irányába nemcsak azok területén lakó-, illetve székhellyel rendelkező adósok potenciális veszélyeztetettségét jelenti, hanem magában foglalja azt a lehetőséget is, hogy a rendszerhez csatlakozva az abban részes állam komoly nemzetközi vonatkozású ügyeket, a brüsszeli rezsím többi részes tagállamának „hallgatólagos támogatásával” és a végrehajtás Európa szerte történő garantálása mellett, bírálhat el. Azaz a brüsszeli juriszdkciós rendszerben való tagság nemcsak biztonságot tud nyújtani a rendszerben részes államok adószáma számára, hanem azt is lehetővé teszi, hogy a részes államban hozott ítéletek szabadon áramoljanak a többi részes államban és ott kikényszerítést is nyerjenek. Azon európai (elsősorban balkáni) államok számára, melyek történelmi múltjuk hatására mostanában kezdenek, illetve tudnak intenzív(ebb) gazdasági kapcsolatokat fejleszteni, leginkább természetes geográfiai szomszédjukkal az Unióval, talán az utóbbi csoportba tartozó előnyök azok, amelyek igen vonzóvá tehetik a tagságot. Ezen államok (a továbbiakban: CEFTA⁵¹ államok) ilyen irányú törekvéseihez az új Luganói Egyezmény jelenthet alternatívát.⁵² Megjegyezendő ugyanakkor, hogy az új Luganói Egyezmény többnyelvű formulázására tekintettel bizonytalanság mutatkozhat a tekintetben, hogy valóban nyitva áll-e ez a lehetőség számukra. Az új Luganói Egyezmény angol nyelvű szövegének 69. Art.-a ugyanis úgy fogalmaz, hogy „*The convention shall be open for signature by... and States, which, at the time of the opening for signature, are Members of the European Free Trade Association.*” Hasonló jelentésű a magyar nyelvű szöveg is, mely szerint „*Ezen egyezményt ... és azon államok írhatják alá, amelyek az aláírásra való megnyitáskor az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjai.*” Amennyiben ezt a szöveget fogadjuk el irányadónak, úgy a CEFTA államok előtt csak az Unióhoz való csatlakozáson keresztül vezethet az út ahhoz, hogy részeseivé váljanak a brüsszeli juriszdkciós rezsímnek. Ellenkező értelmezést látszik támogatni ugyanakkor a német nyelvű szöveg, mely szerint „*Dieses Übereinkommen liegt für die ... und die Staaten, die Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation sind, zur Unterzeichnung auf.*” Látható, hogy utóbbi verzió nem határoz meg időpontot, vagyis a bármikor az EFTA tagjává váló állam számára egyúttal nyitva áll az új Luganói Egyezményhez való csatlakozás lehetősége is. Tekintettel arra, hogy a CEFTA államok a közeljövőben az EFTA-hoz várhatóan nem fognak csatlakozni, a kérdés egyelőre teoretikus. Szükséges azonban jelezni, hogy bár olyan ötletek is napvilágot láttak a szakirodalomban, mint a CEFTA országok egyszerre való csatlakozása az új Luganói Egyezményhez, ezen alterna-

⁵¹ Central European Free Trade Agreement

⁵² Leszámítva Horvátországot, mely eséllyel pályázik az Unió tagságra

tíva megvalósulása – ezen érintett államok egyes jogászai által is kifejezetten – kevésbé valószínű.⁵³

Ami a brüsszeli jurisdikciós rendszer legutóbbi, e tanulmányhoz kapcsolódó fejleményeit illeti, elmondhatjuk, hogy a 2009-re elkészült szakértői bizottsági jelentésben foglaltak alapján a Rendelet joghatósági rendszere kielégítően működik, annak általános felülvizsgálatára nincs szükség.⁵⁴ Ugyanakkor a bizottsági jelentés kifejezetten hangsúlyozza, hogy a 4. Art.-al kapcsolatban két irányban is probléma merült fel. Egyrészt a tagállamok többségének megítélése szerint a Rendelet nyilvánvalóan hátrányos pozícióba hozza a harmadik államokban lakóhellyel rendelkező alpereseit,⁵⁵ másrészt, dacára a 4. Art. (2) bek.-nek, a tagállamok jellemzően úgy ítélik meg, hogy a tagállami felperesek helyzete sem kielégítő. Az említett előbbi vonatkozásban annyit kell itt megjegyezni, hogy a külállami alperesek kiszolgáltatottságának mértékét természetesen növeli a tagállamok mostanra megnövekedett nagy száma, valamint az *exequatur* küszöbön álló esetleges eltörlése, ugyanakkor ezt a hátrányt valamelyest csökkenti, hogy egyes tagállamok, így pl. Hollandia, vagy Lengyelország mostanra eltörölt jogrendszeréből minden exorbitánsnak tekinthető okot. A bizottság úgy vélte, hogy a külállami alperesek a fentiek miatt kétségtelen hátrányban vannak, figyelmeztet azonban arra, hogy az EU-s alperesek a külállamban ugyanígy ki vannak téve exorbitáns joghatósági okoknak. Láthatólag nem változott tehát az uniós álláspont e tekintetben a 60-as években képviselthez képest. Úgy vélem vitába kell szállni azonban e ponton a bizottság véleményével. Igaz ugyan, hogy a tagállami alperesek hasonlóan ki vannak téve külállam exorbitáns joghatósági okainak, az igazi problémát azonban, mint az fentebb kifejtésre került, nem ez, hanem az ilyen joghatósági okok alapján hozott határozatok nemzetközi végrehajthatóságának kérdése jelenti. Erre tekintettel megállapítható, hogy míg egy harmadik államban exorbitáns joghatósági ok alapján hozott határozatnak a fórum államán kívüli végrehajtásának várható köre igen szűk, addig valamely, a brüsszeli rendszer részét képező államban hozott ilyen határozat a többi részes államban a brüsszeli rendszer alapján elismerést és végrehajtást nyer. A Bizottság által 2009. április 21-én kiadott Zöld könyv e kérdés feloldásával nem foglalkozik. Ez az álláspont egybevág a szakmai bizottság azon megállapításával, mely szerint a kérdés megnyugtatóan egy széleskörű nemzetközi egyezmény útján volna feloldható, amely rendezné mind a joghatóság, mind a külföldön hozott határozatok elismerésének és végrehajtásának

⁵³ Ld. erről bővebben PAVIC, Vladimir: European Judicial Area in Civil and Commercial Matters and the CEFTA countries. <http://ssrn.com/abstract=1526638>, 7-11. o.

⁵⁴ A jelentés tanulmány formában is megjelent. Ld. HESS, Burkhard – PFEIFFER, Thomas – SCHLOSSER, Peter: The Brussels I Regulation 44/2001 Application and Enforcement in the EU. C.H. Beck/Hart/Nomos, München 2008, 44. o.

⁵⁵ HESS – PFEIFFER – SCHLOSSER: i.m. 45. o.

kérdéseit.⁵⁶ Kérdéses azonban, hogy a legutóbbi hágai próbálkozás eredménytelensége után erre mikor lesz kilátás.

A bizottsági jelentés a tagállami felperesek egyenlőtlen státusát annak következményeként állapította meg, hogy tekintettel az egyes tagállamok nemzeti jogában jelen lévő exorbitáns joghatósági okok eltérő természetére (miszerint egyesek minden EU felperes rendelkezésére állnak, míg mások csak a fórum államban lakó-, illetve székhellyel rendelkező felperesekére⁵⁷) a Rendelet nincs összhangban a Római Szerződés 61. Art.-ával, mely az Unióban a szabadság, biztonság és jog térségének létrehozásáról rendelkezik. E probléma kezelése alapvetően két kézenfekvő, azonban szélsőséges irányban képzelhető el: egyrészt a 4. Art. (2) cikk törlesztével egyidejűleg a közös joghatósági szabályoknak harmadik államok alpereseire való kiterjesztésével, mely megoldás, noha valóban egységes helyzetet teremtené mégsem kívánatos, hiszen ezzel az Unió valamennyi felperesét egységes hátrányba hozná a világ többi részének alpereseivel szemben. Másik megoldás lehetne annak megengedése, hogy lakó-, illetve székhelyre való tekintet nélkül (azaz kondicionálatlanul) valamennyi uniós felperes igénybe vegye bármely tagállam nemzeti joghatósági okait. Ez a megoldás kétségtől olyan politikai implikációkkal járna/járhatna együtt, melyek feltehetőleg több hátrányt okoznának, mint amilyen előnyt jelenthetnének. A fentiekre tekintettel a jelentés egy olyan megoldást javasolt a Bizottság számára, mely szerint célszerű lenne a Rendelet 5. és 6. Art.-ainak kiterjesztése a harmadik államok alpereseinek részvételével zajló jogvitákra, és a nemzeti joghatósági okokra való hivatkozást csak reziduálisan engedné meg.⁵⁸

Úgy tűnik, a Bizottság nagyjából támogatja a szakértői testület javaslatát, ugyanis a Zöld Könyv közmeghallgatásra bocsátott verziójában, az idevonatkozó rész első kérdéseként szerepel a Rendelet különös joghatósági szabályainak harmadik államok alpereseire való kiterjesztésének lehetősége. Hogy ez lesz-e az út, amelyen a brüsszeli juriszdikciós rendszernek tovább kell haladnia, izgatottan várjuk, és e kérdésre a választ, tekintetbe véve a Rendelet felülvizsgálata folyamatának állását, feltehetőleg a közeli jövőben meg is fogjuk kapni.⁵⁹

FELHASZNÁLT IRODALOM

BOGDAN, Michael: The „Common Market” for judgments: The extension of the EEC jurisdiction and enforcement treaty to nonmember states. *St. Louis University Public Law Review*, 1990

⁵⁶ HESS – PFEIFFER – SCHLOSSER: i.m. 46. o.

⁵⁷ Vö. német ZPO 23. §-t, illetve Nmjtvr. 57. §-t a Code Civil 14. Art.-val

⁵⁸ HESS – PFEIFFER – SCHLOSSER: i.m. 47. o.

⁵⁹ A témában tartott közmeghallgatás begyűjtött anyagait a Bizottság honlapján már közzétette, melyek között számos pro és kontra érv is megtalálható a joghatósági szabályok tervezett fenti változtatása kapcsán.

- HESS, Burkhard – PFEIFFER, Thomas – SCHLOSSER, Peter: The Brussels I Regulation 44/2001 Application and Enforcement in the EU. C.H. Beck/Hart/Nomos, München 2008
- JENARD, Paul: Report on the Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters signed at Brussels, 27 september 1968. Official Journal C 59, 5 March 1979
- KENGYEL Miklós – HARSÁGI Viktória: Európai polgári eljárásjog. Osiris Kiadó, Budapest 2009
- KENGYEL Miklós – HARSÁGI Viktória: Európai polgári eljárásjog. Osiris Kiadó, Budapest 2006
- KULZER, Barbara: Some aspects of enforceability of foregin judgments: A comparative summary, Buffalo Law Review, 1966-67, vol. 16.
- LANDAY, Bruce M.: Another Look at the EEC Judgments Convention. Dickinson Journal of International Law, 1987, vol. 6.
- MAGNUS, Ulrich – MANKOWSKI, Peter szerk.: Brussels I Regulation. Sellier, 2007
- MAGYARY Géza: A polgári per nemzetközi vonatkozásai. Singer és Wolfner, Budapest 1902
- MAGYARY Géza: Ujabb irányok a nemzetközi perjogban. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest 1907
- NADELMANN, Kurt H.: Common Market Assimilation of Laws and the Outer World. The American Journal of International Law, 1964, Vol. 58. No. 3.
- NADELMANN, Kurt H.: Jurisdictionally improper fora in treaties on recognition of judgments: The Common Market Draft, Columbia Law Review, 1967, vol. 67.
- NADELMANN, Kurt H.: The outer world and the Common Market experts' draft of a convention on recognition of judgments, Common Market Law Review, 1968, Vol. 5. No. 4.
- NYGH, Peter: Towards a global judgments convention: The proposed nem Hague convention on the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters, Australian International Law Journal, 1997
- PAVIC, Vladimir: European Judicial Area in Civil and Commercial Matters and the CEFTA countries. <http://ssrn.com/abstract=1526638>
- POCAR, Fausto: Explanatory Report on the Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters signed in Lugano 30 October 2007, Official Journal C 319, 23 December 2009
- RAUSCHER, Peter (szerk.): Europäisches Zivilprozeßrecht. Sellier, 2007

Szepesházi Péter

Polgári Jogi Tanszék

Témavezető: Weiss Emilia

A GYERMEKTARTÁSDÍJ MEGÁLLAPÍTÁSA ÉS BEHAJTÁSA EGYES KÜLFÖLDI JOGRENDSZEREKBE – A HAZAI ADAPTÁCIÓ ESÉLYEI

I. Bevezetés

A gyermektartásdíj megállapítása és behajtása világszerte súlyos nehézségekkel jár együtt, elégedettségre okot adó teljesítési, behajtási arányt (az önkéntesen megfizetett vagy kikényszerített gyermektartásdíj megítélt vagy egyezségben kikötött összes gyermektartásdíj százalékában) még a legfejlettebb országok sem érnek el, miközben a kérdés jelentősége nőtt, hiszen robbanásszerűen emelkedett a csonka, egyszülős családokban nevelt gyermekek száma, s a munkanélküliség tartósan magas szintje folytán a kötelezett munkanélküliségének ideje alatt biztosítandó tartás problémái is előtérbe kerültek.

Nem véletlen, hogy a vonatkozó nemzetközi jogi instrumentumok is kifejezetten azt a kötelezettséget róják a részes államokra, hogy a gyermektartásdíj behajtása érdekében aktív magatartással támogassák a gyermekeket.

A multilaterális megállapodások közül a gyermekek jogairól szóló New York-i Egyezmény¹ rendelkezéseit kell kiemelni (hazánkban kihirdette az 1991. évi LXVI. tv.), különösen a 27. cikket, mely szerint „az Egyezményben részes államok elismerik minden gyermeknek jogát olyan életszínvonalhoz, amely lehetővé teszi a testi, szellemi, lelki, erkölcsi és társadalmi fejlődését”, igaz a „gyermek fejlődéséhez szükséges életkörülményeket” a szülőknek csak „lehetőségeik és anyagi eszközeik határai között” kell biztosítaniuk.² Az államnak pedig nemcsak a 27. cikk 3. pontjában rögzített általános jellegű, a költségvetési korlátok („a rendelkezésükre álló erőforrások határai között”) miatt nehezen számon kérhető feladatai vannak e tekintetben, mert a 4. cikk a gyermektartásdíj belföldi és külföldi behajtását támogató intézkedéseket is kötelezővé tesz. A 4. cikk szerint „az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést arra, hogy a gyermektartásdíjat

¹ A gyermek jogairól szóló 1989. november 20-án New Yorkban kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. tv.

² 27. cikk 2. pont

behajtsák a szülőktől vagy a gyermekkel szemben pénzügyi felelősséggel tartozó bármely más személytől, saját területükön és külföldön egyaránt...”

Feltétlenül megemlítendő továbbá az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága nem kötelező jellegű, mindazonáltal az európai demokráciák jogi szemléletét tükröző ajánlásai, köztük is elsősorban a (84)/4-es és a (91)/9-es. Az előbbi 8. alapelve alapján „minden esetben mindkét szülőt terheli a gyermek eltartásának kötelezettsége”, az utóbbi szerint az államnak meg kell tennie a „szükséges intézkedéseket”, ha „a gyermek, vagy védelmet, segítséget igénylő más személy érdekeit komoly veszély fenyegeti”. A vegyes házasságok, élettársi kapcsolatok arányának növekedésével ma már a kérdéskör nemzetközi magánjogi aspektusa is nagyobb jelentőséggel bír, a joghatóság, a nemzetközi magánjogi perfüggőség, a külföldi ítéletek elismerése és végrehajtása sűrűbben merül fel gyermektartásdíj-ügyekben a jogalkalmazó szervek gyakorlatában is.

Írásom az egyes külföldi nemzeti jogok tanulmányozása során feltárt tanulságokat tárgyalja, nemcsak a rendszerszintű adaptáció lehetőségét (kizártságát), hanem a magyar családjogban akár ismeretlen, szokatlan konkrét jogintézmények átvételének esélyeit is vizsgálja.

Előre kell bocsátanom, hogy nem értek egyet azokkal a nézetekkel, amelyek a külföldi országok családjogi jogintézményeinek átvételét az eltérő kulturális, erkölcsi hagyományok miatt nem vagy csak kivételes jelleggel tartják lehetségesnek illetve indokoltnak, még ha a kötelező óvatosság természetesen e körben is érény. E tekintetben meggyőzőnek érzem Masha Antokolskaia nézeteit. A kiváló hollandiai családjogász nő szerint az adaptációt ilyen okok alapján ellenző érvek statikus és nem dinamikus természetűnek tartják egy-egy ország kultúráját, és gyakran minden reform elutasítása, a stagnálás kényelemszerető igenlése áll az efféle hivatkozások mögött, ráadásul sok tradíció ellentétes az emberi jogokkal, a demokráciával, a nyitott gondolkodással (*open-mindedness*).³ Ettől még természetesen igaz, hogy a kapkodó, túlzottan vakmerő változtatások a családjogban különösen ellenjavalltak. Egyet lehet érteni Antokolskaia-ával abban is, hogy a XX. században az európai családjog – s annak része, a tartási jog – a meglehetősen lassú egységesülés felé halad,⁴ s ebben az összehasonlító jogi kutatások a katalizátor szerepét tölthetik be.

II. A gyermektartásdíj megállapítása és behajtása egyes külföldi jogrendszerekben

Az előadásomban vizsgált gyermektartásdíj-jogokból államonként más és más területről tárgyaltam a hazai tartási jog szempontjából releváns jogintézményeket,

³ ANTOKOLSKAIA, Masha: Family Values and the Harmonisation of Family Law in: Family Law and Family Values (Onati International Series in Law and Society) (szerk.: Maclean Mavis) Hart Publishing, 2005, Oxford, Portland, Oregon 295-310. o., 297. o.

⁴ A kapcsolódó jogtörténeti igazolásról – ANTOKOLSKAIA: i.m. 298-299. o.

az egyik országban elsősorban tartásdíj megállapítása, a másikban inkább a végrehajtás, a behajtás vonatkozásában találtam több követendő példát.

Az *európai kontinentális jogcsalád* országai közül *Németországban* a német joggyakorlat a gyermektartásdíj mértékének bírósági megállapítása során az ún. düs-seldorfi táblázat tételszámaiból indul ki. 2009-ben az első és a második kiskorú gyermeke után az adós az átlagos jövedelemsávbán (havi nettó 1900-2300 euró átlagkereset mellett) a gyermek életkorával növekvő mértékben 214-314 euró gyermektartásdíjat fizet, azzal, hogy a harmadik gyermek után kisebb díjat kell teljesíteni. A tartásdíjak így a jövedelem körülbelül 10 %-ának megfelelő összegnek felelnek meg, alatta maradnak tehát a hazai 15-25 %-nak. A táblázat tartásdíj-összegei egyébként csak nem kötelező iránymutatásul szolgálnak, a német bíróságok – az adott ügy összes körülményei⁵ alapján egyéniesítve – mégis kivétel nélkül alkalmazzák azokat. A kétévenként felülvizsgált düs-seldorfi tabella értékeit úgy határozzák meg, hogy három tartományi felsőbbíróság és a Családjogi Bírák Országos Értekezletének tartásdíjjal foglalkozó bizottsága az összes németországi tartományi felsőbbíróságok családjogi bírúinak megkérdezése során nyert információk alapján kialakított véleményüket egyeztető tárgyalásokon ütköztetik. Természetesen figyelembe veszik az elmúlt két év gazdasági, társadalmi, jövedelmi változásait tükröző hivatalos statisztikai adatokat is.

Fontos változás, hogy 2008. január 1-jétől a kiskorú gyerek a tartásra jogosultság sorrendjében egyértelműen megelőzi a (volt) házastársat a BGB (a német Polgári Törvénykönyv) 1609-1612. §-ai alapján. A korábbi szabályozás szerint más országokéhoz képest az együttélés ideje alatti életszínvonal megközelítését biztosító magasabb összegű, a gyermek tartásával túlnyomórészt jogi értelemben is egyenrangú házastársi tartás járt.

A német gyermektartási jog további érdekessége, hogy a nagykorú, 21⁶ év alatti, tanulmányokat folytató, a szülei háztartásában élő gyermek tartására a kiskorú gyermek tartására vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.⁷ A kiskorúság határainak tartási jogi szempontból történő kitolása több európai országban is sor került.

Bizonytalanság érezhető a magyar bírói gyakorlatban arra nézve, hogy mikor állapítható meg a Csjt. 69. §-ának (1) bekezdése vagy az új Ptk. 3:213. §-ának (1) bekezdése szerinti lényeges körülményváltozás a gyermektartásdíj módosításánál, s bár a német bírói gyakorlat azon alapelve, mely szerint a tartásra kötelezett vagy a tartásra jogosult oldalán a tartásdíj megállapításánál számításba vett számszerűsíthető körülmények összességében legalább 10 %-os változása tekinthető lényeges-

⁵ Nach den Umständen des Falles

⁶ Az új hazai Ptk. szerint középiskolai tanulmányok folytatása esetén 20 év (3:217. §)

⁷ Egy eseti döntés alapján a nagyszülők háztartásában élő, nagykorú, 21 év alatti tanulmányokat folytató gyermeke is – 21OLG Dresden, Beschluss 12.9.2001 – 20 WF 592/01

nek,⁸ hazánkban egy az egyben nem lehet irányadó. Indokolt lenne azonban, ha jogszabály vagy legalább legfelsőbb bírósági jogegységi határozat számszerűsítene az adós vagy a gyermeket nevelő szülő átlagos jövedelmének olyan arányú változását, amely – hangsúlyozottan más tényállási elemek figyelembe vétele mellett – általában megalapozná a tartásdíj módosítását.

Összességében rögzíthető, hogy az ún. düsseldorfi tartásdíj-táblázathoz hasonló rendelkezések bevezetése a fekete- és szürkegazdaság kiterjedtsége miatt Magyarországon ellenjavallt, de a tartásdíjak adott évi forintosítható mértéke tekintetében is orientáló, nem kötelező legfelsőbb bírósági vagy más gazdasági-szociális testületi döntés hasznos lenne a magyar bírák számára. E körben a 2011. január 1-jén hatályba lépő új Ptk. 3:208. §-a (rokontartás) és 3:221. §-a (kiskorú gyermek tartása) sem adnak a jelenlegi szabályozásánál sokkal több segítséget, bár az állami, önkormányzati gyermekek után járó juttatások figyelembe vétele a gyermektartásdíj megállapítása során fontos és helyes változás (3:221. §-ának (2) bekezdése e.) pontja).⁹

Míg a jogirodalomban még mindig erősen tartja magát az a nézet, hogy a büntetőjogi fenyegetés nem hatékony, a hivatalos adatok mást mutatnak. 2007-ben Németországban e bűncselekmény miatt 14058 gyanúsított¹⁰ ellen rendelt el nyomozást a rendőrség, közülük 3244¹¹ vádlottat ítélték el a bíróságok. 1998-ban szintén Németországban, Hessen tartományban 693 gyanúsított ellen indult büntetőeljárás,

⁸ Stud.iur. BIEDER, Marcus A.: Zur Bedeutung des Merkmals der „wesentlichen Änderung der Verhältnisse“ nach § 323 I ZPO für die Anpassung familienrechtlicher Urteile, Osnabrück 650. o. In: Zeitschrift für das Gesamte Familienrecht (Németország) 2000, Vol. 47. No. 11. 649-654. o.

⁹ A Ptk. 3:208. §-ának (1) bekezdése szerint a bíróság a tartás mértékét a jogosult indokolt szükségletei és a kötelezett teljesítőképessége alapján állapítja meg.

(2) A jogosult indokolt szükségletei körében megélhetésének ésszerű költségeit kell figyelembe venni.

3:221. § (1) A gyermektartásdíjról a szülők megegyezésének hiányában a bíróság dönt.

(2) A gyermektartásdíj megállapítása során figyelembe kell venni:

a) a gyermek indokolt szükségleteit,

b) mindkét szülő jövedelmi viszonyait és vagyoni helyzetét,

c) a szülők háztartásában eltartott valamennyi gyermeket,

d) a gyermek saját jövedelmét, valamint

e) a gyermeknek, valamint reá tekintettel az őt nevelő szülőknek jövedelmi helyzetétől függetlenül juttatott gyermekvédelmi, családátmozgatósi, társadalombiztosítási és szociális ellátásokat.

(3) A gyermek indokolt szükségletei körébe tartoznak a megélhetéséhez, egészségügyi ellátásához, neveléséhez és taníttatásához szükséges rendszeres kiadások. Ha a gyermek érdekében olyan rendkívüli kiadás szükséges, amelynek fedezését a tartásdíj kellő előrelátás mellett sem biztosítja, a tartásra kötelezett e rendkívüli kiadás arányos részét is köteles megtéríteni.

(4) A tartásdíj összegét – az összes körülmény mérlegelésével – gyermekenként általában a kötelezett átlagos jövedelmének tizenöt-huszonöt százalékában kell megállapítani. Az átlagos jövedelem megállapításánál rendszerint a kötelezettnek a keresetlevél beadását megelőző egyévi összes jövedelmét figyelembe kell venni.

¹⁰ http://www.bka.de/pks/pks2008/download/pks2008_imk_kurzbericht.pdf – 49. o.

¹¹ <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/SharedContent/Oeffentlich/AI/IC/Publikationen/Jahrbuch/Justiz.property=file.pdf>

közülük végül 216 személyt ítelt el a bíróság. Ugyancsak Németországban 1992-ben 14639 gyanúsított közül csak 3.952 esetben jutott el az eljárás bírósági szakba, s még közülük is 1426 fizette meg gyermektartásdíj-hátralékát az eljárás befejezése előtt, tehát csak 2526 vádlottat ítéltek el (Görögországban is hasonlóak voltak 1992-ben az arányok). Az persze nem tagadható, hogy sok notórius tartásdíj-nemfizető kötelezett nem éli meg drámaként a börtönt, esetleg nagyon ügyes a vagyonmentésben, számos gyermek, jogosult szülő pedig semmiképpen nem akarja börtönbe küldeni szülőjét.¹²

Ausztriában a gyámhivatalok mediációs, közvetítő szerepe mellett dicsérendő a gyermek-tartásdíj megállapítása iránti peren kívüli egyszerűsített eljárás. A munkabér levonástól mentes része¹³ pedig olyan alacsony összeget tesz ki, hogy a kötelezett szülő elveszti munkavállaláshoz fűződő érdekeltségét. A magas (egész Európában legnagyobb összegű) tartásdíjak miatt az önkéntes teljesítés egyébként alacsonynak minősíthető, és ezt nem kompenzálja a viszonylag hatékony végrehajtási eljárás sem.¹⁴

Svájcban helyeselhető előírás, hogy a gyermektartásdíjat nem a keresetlevél (végrehajtási kérelem) benyújtásától visszamenőlegesen hat hónapra lehet követelni, mint jelenleg Magyarországon, hanem egy évi időtartamra.¹⁵ Ugyanakkor – bár az Egyesült Államok egyes tagállamaiban a születés évére visszamenőleges követelés sem lehetetlen – a magyar jogalkotó mintha egy kicsit átesett volna a ló túlsó oldalára azzal, hogy az új Ptk. Családjogi Könyvéből kimaradt mindenféle visszamenőleges határidő. Így ugyanis az általános polgári jogi elévülési időtartammal, tehát 5 évvel egyezik meg 2011. január 1-jétől az érvényesítés visszamenőleges határideje. Ausztriával ellentétben Svájcban a levonástól mentes rész az általános létminimummal egyező összeg, míg nagykorú gyermek tartásánál a létminimum 101-120 %-a a bíróság mérlegelése szerint. Ez utóbbihoz hasonló vagy legalább is a kiskorú és a nagykorú gyermek tartása közötti különbségeket nemcsak elvi élel, hanem matematikailag is kifejező rendelkezés, legfelsőbb bírósági jogegységi határozat segítené a tapasztalataim szerint e vonatkozásban meglehetősen bizonytalan magyar bírói gyakorlatot is.

A *franciaországi* modellben elsősorban a gyermektartásdíj behajtására szolgáló büntetőjogi eszközök szigorú és eredményes alkalmazása, a polgári nemperes végrehajtási eljárás büntetőeljárássá alakulása és a büntetőeljárásnak szintén az adós fizetési hajlandóságától függő végrehajtássá „visszaváltozása” érdemel kiemelés.

¹² XANTHAKI, Helen: The judiciary-based system of child support in Germany, France and Greece: an effective suggestion? Institute of Legal Studies, University of London 295-311. o., Journal of Social Welfare and Family Law 2000, Vol. 22. No. 3. 295-311. o., 307. o.

¹³ Regelbedarf, azaz a gyermektartásdíj megállapításánál irányadó, az általános minimálbérnél, létminimumnál sokkal alacsonyabb összegű létminimum

¹⁴ BRÁBNÍKOVÁ, Radana: Child Support – Public Responsibility? – Application of the of Legal on the Rights of the child in comparative perspective – (CEU Budapest Department of Legal Studies 2004, Budapest) 38. o.

¹⁵ BRÁBNÍKOVÁ: i.m. 46. o.

A jogosult szülő egyébként a gyermek lakóhelye szerint illetékes államügyésztől kérheti az ismeretlen helyen tartózkodó kötelezett szülő tartózkodási helye rendőrségi felkutatásának elrendelését. Amennyiben a rendőrség megtalálja az adóst, akkor az államügyész elé állítja. Az államügyész határidő tűzésével hívja fel a kötelezett szülőt a gyermektartásdíj-hátralék teljesítésére, a határidő elmulasztása esetére a büntetőeljárás megindítása terhével. Ha a lakóhelykutatás nem jár eredménnyel, az adóst távollétében is elítélhetik.¹⁶ Önmagában a büntetőjogi fenyegetés persze nem vezetne sikerre, a büntetőeljárás és a polgári nemperes végrehajtási eljárás összefüggő folyamata, az egymásba való átmenet lehetőségei az adós fizetési hajlandóságától függően már igen. Az ügyész¹⁷ felfüggesztheti ill. megszüntetheti a tartás elmulasztása miatt indított büntetőeljárást az eljárás bármely szakaszában, sőt ha az adós csak rövid ideig fizette a megszüntetést követően a gyermektartásdíjat, azonnal ismételt büntetőeljárást indíthat, így a kötelezett feje felett mindig ott lebeg a büntetőjogi szankció pallosa, ha azonban kiegyenlíti hátralékát, megszabadul a büntetett előélet veszélyétől. A magyar Be. 222.§-ának (3) bekezdése, 226. §-ának (2) bekezdése is lehetőséget ad hasonló filozófiájú intézkedésekre, de a hatósági mérlegelés határidőhöz kötött és a végrehajtási eljárással való összefüggés is hiányzik. A franciaországi hatóságnak emellett széles, de nem partalan mérlegelési joga van az esetleges önhibán kívüli nemfizetés megítélése tekintetében, ezért előfordulhat, hogy magas hátralék ellenére sem kezdeményez büntetőeljárást, de csak akkor, ha az adós legalább „jóhiszemű erőfeszítéseket” tesz a tartásdíj későbbi kifizetése iránt.¹⁸ Más esetben azonban elfogatóparancs is kiadható az ismeretlen helyen tartózkodó és elfogása esetére vizsgálóbíró¹⁹ elé állítandó adós ellen. A vizsgálóbíró egyébként mindvégig törvényességi felügyeletet gyakorol az ügyész eljárása felett.

Csehországban egy a jogosult szülőre a gyermektartásdíj megállapítása iránti perben háruló bizonyítási terhet csökkentő, így ebben az értelemben a gyermektartásdíj érvényesítését könnyítő jogszabály érdemel figyelmet. Ha a kötelezett szülő életszínvonala nyilvánvalóan nem felel meg hivatalos jövedelmének, a bíróság egy fiktív kötelezett szülői jövedelemből, a létminimum tízenötszöröséből indulhat ki a gyermektartásdíj meghatározá-sánál.²⁰ Álláspontom szerint hasonló (de mértékében óvatosabb) előírás nem ártana hazánkban sem. Magyarországon jelenleg a hivatalos jövedelemtől eltérő életszínvonal mértékét kell bizonyítania a jogosult szülő felperesnek, és a megítélt gyermektartásdíj sokszor csak a bevallott jövedelem szerintinél lesz magasabb, de bizonyítási nehézségek miatt a kötelezett szülő teljesítőképességéhez képest megfelelő összeghez viszonyítva a jogosult szülő nem lehet maradéktalanul elégedett. Ha azonban az előbbi esetben a fiktív jövedelem

¹⁶ XANTHAKI: i.m. 307. o.

¹⁷ Procureur

¹⁸ Munkát keres stb.

¹⁹ Juge'd instruction

²⁰ BRÁBNÍKOVÁ: i.m. 57. o.

szerinti megállapítás engedélyezett lenne, az eljárás egyszerűbbé, gyorsabbá válna, a kötelezettnek a legtöbb esetben nem érné meg, hogy ne tárja fel saját a jogszabályi fikcióbelinél alacsonyabb jövedelmét.

Az *angolszász jogrendszerekre* rátérve, az adófizetők pénzének megóvása és a gyermek-tartásdíj behajtása iránti egyéni érdekelttség erősítése ihlette meg a *brit* jogalkotót, amikor úgy rendelkezett, hogy az állami segílyt (pl. álláskeresési támogatást) kérelmező szülőt automatikusan gyermektartásdíjat igénylő szülőnek tekint, hacsak nem nyilatkozott kifejezetten ezzel ellentétesen, az utóbbi esetben azonban csak csökkentett segélyre jogosult.²¹ Imponáló, hogy minden postahivatalban kapható külön a gyermektartásdíj jogosulthoz továbbítására rendszeresített, díjmentesen feladható készpénzáttutalási megbízás.²²

Az *Egyesült Államok* számos tagállamában a vezetői engedély, foglalkozási/vállalkozói hatósági engedély, kamarai tagsági jogviszony felfüggesztése, visszavonása (*suspend licenses*) a gyermektartásdíj-hátralék behajtása érdekében bevetett fő fegyver.²³ Alapgondolata, hogy olyan szankcióval kell sújtani az adóst, amelyet egyrészt azonnal megérez, hiszen például sok esetben munkaeszköze a személygépkocsi, illetve foglalkozási engedélye nélkül nem dolgozhat, másrészt nem a hatóság keresi a tartásdíj fizetésére kötelezettet, nem a jogosult vagy az állam próbálja rászorítani őt a teljesítésre, hanem az esetek túlnyomó részében maga jelentkezik a jogosítvány, engedély visszaadása, a felfüggesztés megszüntetése érdekében (ettől függetlenül szükség szerint elfogatóparancs kiadására is sor kerülhet), ezért az eljárás gyors és hatékony. A vonatkozó eljárásjog ugyanakkor tekintettel van az adós tisztességes eljáráshoz való jogára,²⁴ így a jogorvoslati jog is biztosított az esetleges visszaélésszerű jogosulti kérelmek hátrányos következményeinek elkerülésére.

További hatékony behajtási módszert tesz lehetővé a *Passport Denial Program*,²⁵ melynek keretében az 5.000. USD-t meghaladó gyermektartásdíj-hátralékkal adós szülő útlevélét bevonják (érvénytelenítik), benyújtott útlevélkérelmét automatikusan elutasítják. Véleményem szerint a program egyes elemei adaptálásra érdemesek. Talán nem jelentene elviselhetetlen pénzügyi terhet hazánk számára, ha a kezdetben még a bíróságok és a bírósági végrehajtók elektronikus hálózataival össze nem kapcsolt útlevélhatósági belső számítógépes rendszerek tartanák nyilván az előbbieket kötelező megkeresésében megküldött személyes adatokat a meghatározott

²¹ Independent Case Examiner for the Child Support Agency 2004/2005. évi jelentése (a továbbiakban: ICE Report) 55. o. – (elérhető a brit CSA honlapjáról – www.csa.gov.uk)

²² A brit CSA honlapja alapján – www.csa.gov.uk (a továbbiakban: CSA-honlap)

²³ FIERRO, Eugene J.: Please Hand Your License to the Bailiff: Florida's Latest Effort to collect Delinquent child support in: American Journal of Family Law, Vol. 7. (1993) 165-168. o.

²⁴ Right to the due process

²⁵ United States General Accounting Office: Child Support Enforcement – Report to the Honorable LLOYD Doggett (House of Representatives), azaz LLOYD Doggett a képviselőház tagja kérésére készített jelentés a gyermektartásdíj behajtásáról 2002 március 26., www.gao.gov – a továbbiakban: GAO

összeget meghaladó mértékű gyermektartásdíj-hátralékos kötelezett szülőkről. Igaz ma már az Európai Unió 27 országába beutazáshoz nem kell útlevél, s arra is vigyázni kell a megfelelő szabályozás kialakításánál, hogy ne hogy a külföldi munkavállalást, azaz pontosan a hátralék csökkentését gátolja meg az útlevél bevonása.

Az ún. *Federal Parent Locator Service* (FPLS)²⁶ elektronikus nyilvántartásából minden a gyermektartásdíj behajtására jogosult állami Gyermektartásdíj Ügynökség (*state agency*) jogosult hozzáférésre a kötelezett szülő lakóhelyére, tartózkodási helyére vonatkozó adatok tekintetében. Az FPLS automatikusan hozzájut az összes állami adóhatóság, munkaügyi hivatal, végrehajtói iroda, telefontársaság, közműcég, társadalombiztosítási kirendeltség adataihoz az ismeretlen helyen tartózkodó kötelezett szülőről, és létfontosságú információkat szolgáltathat a *state agency*-k számára a gyermektartásdíj végrehajtása érdekében. Az igazsághoz azonban az is hozzátartozik, hogy a rendszer amerikai mércével mérve nem működik tökéletesen, gyakran elavult információkat szolgáltat, főleg a gyakran munkahelyet váltó vagy önfoglalkoztató, esetleg feketén dolgozó kötelezettekről. A *National Directory of New Hires*²⁷ (NDNH) az összes új munkaszerződést kötő munkavállaló adatait tartalmazó, természetesen az összes *state agency* számára hozzáférhető nyilvántartás. Minden munkáltatónak be kell jelentenie az NDNH-nak új munkavállalóit, méghozzá a munkába lépés napján. A munkáltatónak a bejelentési kötelezettség megszegése esetén 25 USD-ig terjedő, amennyiben csalárd összejárás²⁸ miatt nem jelentette be a gyermektartásdíj-hátralékkal rendelkező munkavállalót, 5000 USD-ig terjedő pénzbüntetéssel kell szembenéznie. Az FPLS és az NDNH létezése, hasznossága Magyarországon is az elektronikus igazgatás fejlesztésének fontosságára ösztönöz.

Ausztráliában a gyermektartásdíj megállapítása, végrehajtása iránti igények akár telefonon történő benyújtását, de még a tartási egyezség megkötését is segítő minden részletre kiterjedő, jól áttekinthető formanyomtatvány-rendszer hozott sikereket. A közérthető ausztrál forma-nyomtatványokon (így a gyermektartásdíj-egyezség jóváhagyása iránti kérelemre szolgáló 102-es számú, *Child Support Agreement*-formanyomtatványon is) szereplő kitöltési útmutató, anyagi és eljárásjogi tájékoztatás segítené a laikus feleket a jogszabályoknak mindenben megfelelő, a jövőbeni veszélyekkel számoló egyezség megkötésében, mentesítené a bírakat a Pp. 7. §-a szerinti eljárásjogi kioktatási kötelezettség úgymint egyéniesítendő, sokszor lelkileg, idegileg megterhelő, fárasztó tárgyaláson eszközölt, többnyire szóbeli, mindezek folytán ritkán kimerítő ill. kifogástalan színvonalú teljesítése alól. A formakényszer és a fentiek szerinti tájékoztató egyben a valamelyik fél kárára akár jogász (ügyvéd, közjegyző) közreműködésével elkövetett visszaélések megelőzését is segítené. Egy jogaival, a gyermektartásdíj-egyezség szokásos tartalmával, főbb típusaival tisztába jött fél nehezebben vehető rá egyoldalúan hátrá-

²⁶ Szövetségi Szülő-lakóhelykutató Szolgálatként fordítható, honlapja: www.fpls.gov

²⁷ Új Munkaszerződések Nemzeti Nyilvántartása

²⁸ Conspiracy

nyos megállapodás megkötésére. Apróságnak tűnhet, mégis említésre méltó, hogy a magyarországi bírósági nyomtatványokkal ellentétben a legfontosabb tájékoztató sorokat nem (vagy nem csak) a nyomtatványok hátoldalán, hanem a kitöltendő rubrikák közötti részen helyezték el, nyilvánvalóan abból a (tömeglélektani eredetű) tapasztalatból kiindulva követték ezt a szerkesztési gyakorlatot, hogy sok ügyfél csak így olvassa el és érti meg azokat.

Észak-Európában a gyermektartásdíj anyagi és eljárásjog nem annyira a családjog önálló jogterületének, sokkal inkább a szociális jog, a munkajog, az esélyegyenlőségi politika integráns részének tekinthető. *Svédországban* a gyermektartásdíj biztosításáért viselt egyéni felelősséget az állam által érvényesített társadalmi szolidaritás szorítja korlátok közé. A tartás nyújtása nem járhat a különélő kötelezett szülő tönkretételével, de még jövőbeni életesélyei, új család alapítása iránti törekvései aránytalan elnehezülésével sem. A gyermek megfelelő fejlődését ezért nem kis részben a társadalom többségére, nemcsak a rászorulókra, szegényekre, hanem középosztálybeliekre is kiterjedő bőkezű szociális juttatások fedezik a különélő szülő „helyett”. A túl magas tartásdíj csökkentené a kötelezett munkavállalási hajlandóságát, így tényleges és hivatalos teljesítőképességét, végső soron a megfizetett ill. behajtott tartásdíj összegét.

A jogszabály a gyermektartásdíj tekintetében is az együttműködés terhére telepíti a felekre, mindenki számára elérhető a mediációs (és más alternatív vitaoldó) eljárás. Ugyanezért 1996-ban, majd 1998-ban az egyéb jogi segítséget (*legal aid*) erőteljesen megkurtították (a gyermektartási ügyekben is) a pereskedés visszaszorítása és az együttműködési hajlam növelése végett.

Az állam által előlegezett (garantált) gyermektartásdíj (*maintenance support* vagy *guaranteed maintenance*) mértéke általában meghaladja a különélő szülő által fizetendő tartást (*child support*), mindkét fajta tartást erőteljesen csökkenti a gyermek által a különélő szülőnél (kapcsolattartás vagy váltott elhelyezés címén) töltött időtartam (legalább havi 5 egybefüggő nap), sőt az év 1/3-adát meghaladó meg is szünteti azokat. Apró, de fontos és elvben a helyes irányba tett elmozdulást tükröz a hazai jogalkotó részéről az új, 2011. január 1-jén hatályba lépő Polgári Törvénykönyv 3:219. §-ának (3) bekezdése, amely szerint – bár a gyermeket gondozó szülő a tartást természetben, a különélő szülő elsősorban pénzben teljesíti (gyermektartásdíj) – de ha a különélő szülő háztartásában hosszabb időt tölt folyamatosan a gyermek, vagy a különélő szülő a gyermek tartásáról egyéb módon természetben gondoskodik, akkor az érintett időszakra a gondozó szülő tartásdíjat nem követelhet. A hosszabb idő mibenlétét a bírói gyakorlatnak kell majd tisztáznia. Ugyanakkor sajnos nem elvetendő az a kritikai észrevétel, amely szerint ez a törvényi megoldás túl sok bizonytalanságot, bizonyítási nehézséget generál.

Ami az állam által előlegezett (garantált) tartásdíjat (*maintenance support* vagy *guaranteed maintenance*) illeti, összegének meghatározásánál (szemben a *child support*-tal) sem az együttélő, sem a különélő szülő jövedelme, sem a gyermek életkora, sem szükségletei nem jönnek figyelembe, összegéből a gyermek saját

jövedelme azonban részben levonandó. A *maintenance support* mindenkori teljes összegéről (2007-ben gyermekenként 1273 svéd korona, azaz 34.370. Ft, 137 euró) a parlament minden évben dönt, a teljes összeg elvben megfelel egy gyermek átlagos svédországi megélhetési költségeinek az egyéb állami szociális juttatásokkal nem fedezett része fele összegével. A kötelezett különélő szülő gyakran csak részben köteles az előlegezett (garantált) tartásdíj visszatérítésére, így a visszatérítés nem lehet magasabb a ténylegesen folyósított *maintenance support*-nál, a visszatérítés pontos összegét a kötelezett adóköteles jövedelme befolyásolja. A visszatérítési kötelezettség korlátozottsága folytán tehát a magyarországgal azonos fogalom szerinti, szűk értelemben vett előlegezésről nem is beszélhetünk (ezért tulajdonképpen a garantált és az előlegezett jelzők együttes használata lenne indokolt).

A svéd bíróság a különélő szülő által fizetendő gyermektartásdíjat (*child support*) a körülmények gyors, előre nem látható változása vagy annak már a megállapításnál eltúlzottan magas mértéke folytán (eltúlzottan alacsony összege miatt nem) módosíthatja. Magyarországon a változás gyorsasága nem feltétel, a svéd jog pedig a változó körülmények lényeges mivoltát nem említi, egyebekben a svéd előírás megfelel a Csjt. 18. §-ának (3) és 69. §-ának (1) és (2) bekezdésében²⁹ foglaltaknak. Hat évvel a gyermektartásdíj megállapítása (utolsó módosítása) után – ha ebben a hat évben legfeljebb az automatikus indexálásról határozó országos testület, a *National Insurance Board* döntése nyomán emelkedett a tartásdíj – a fenti kritériumok nélkül is változtathat az összeg a bíróság. Az új Ptk. nem teszi ugyan kötelezővé, de a jelenlegi gyakorlattal ellentétben – összhangban a kötelezett jövedelem valamilyen százalékában történő, az értékállóságot ezzel részben biztosító megállapítás eltörlésével – támogatja a tartás minimálnyugdíj módosítást követő indexálással összefüggő szabályozását. Az új Ptk. az egyezségben kikötött tartásdíj két éven belüli módosítását is nehezítő rendelkezést [Csjt. 18. §-ának (3) bekezdése] – szerintem helyesen – nem tartalmaz. A munkahelyek instabilitása, a gyakori állásváltoztatások, a jövedelmek több forrásból származó jellege megszüntette a szabályozás mögöttes indokait.

²⁹ A Csjt. 18. §-ának (3) bekezdése szerint a felek tartós jogviszonyát rendező egyezség megváltoztatását az egyezség jóváhagyásától számított két éven belül a bíróságtól – az egyéb törvényes feltételek megléte esetén is – csak akkor lehet kérni, ha az a felek kiskorú gyermekének érdekét szolgálja, illetve, ha a körülmények változása folytán a megállapodás valamelyik fél érdekét súlyosan sérti. Csjt. 69. § (1) Ha a közös egyetértéssel vagy bírósági ítélettel megállapított rokon tartás megállapításának alapjául szolgáló körülményekben lényeges változás állott be, a tartás mértékének megváltoztatását vagy a tartás megszüntetését lehet kérni. Az új Ptk. 3:213. §-ának (1) bekezdése szerint, ha a felek megállapodásán vagy a bíróság ítéletén alapuló tartás megállapításának alapjául szolgáló körülményekben olyan változás következett be, hogy a tartás változatlan teljesítése valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a tartás mértékének vagy a szolgáltatás módjának megváltoztatását lehet kérni. Nem kérheti a megállapodáson alapuló tartás megváltoztatását az a fél, akinek a körülmények megváltozásának lehetőségével a megállapodás időpontjában ésszerűen számolnia kellett, vagy akinek a körülmények megváltozása felróható.

A common-law országokkal és Norvégiával (mely a common law és az észak-európai tartási modell eredményes ötvözetét hozta létre) ellentétben Svédországban gyermektartásdíj elmulasztása miatt nincs börtönbüntetés (*imprisonment*), büntető-eljárás (*criminal prosecution*) sem indulhat, útlevél-*(passports confiscation)* és jogosítványbevonás (*driving licenses revoked*) sem lehetséges. A végrehajtási jog ismeri ugyanakkor a munkabérletiltást (*attachements of earnings*), a bankszámla-pénzből, járadékjövedelemből, megtakarításból levonást (*deductions from bank accounts/pensions/savings*) Enforcement Service általi eszközölését, az állami juttatásból levonást (*deductions from benefits*), az adóvisszatérítésből levonást (*attachements of any tax returns*), a lefoglalást és az árverést (*seizing and selling assets*), a késedelmi kamatot (*interest charged on debt*), a fizetési tervet és a teljesítés elhalasztását (*posponement and payment plan*).

A végrehajtási kérelmet az Enforcement Service-nél kell benyújtania a gyermekkel együttélő szülőnek egy ún. fizetési felszólítás (order) kitöltésével. Ezután a sok mindenben a fizetési meghagyásos eljárásra emlékeztető eljárásban az Enforcement Service ezt a felszólítást megküldi az adósnak, aki azt a kézbesítést elismerő aláírásával visszaküldi, majd kifizetheti a gyermektartásdíj-hátralékot vagy fizetési tervben (*payment plan*) egyezhetnek meg a szülők. A másik esetkör, amikor a különélő szülő az általa előterjesztett beadványban úgy nyilatkozik, hogy nem áll fenn a tartozás, vagy nem ír semmit és nem is fizet a felszólításbeli határidőben, ez utóbbi esetben azonban törvényi vélelem szól a tartozás fennállása mellett. A hallgatás sokkal hátrányosabb, mint a tartozás elismerése, mert csak az előbbi esetben kezdeményezi a szolgálat a bejegyzést abba nyilvántartásba, amelynek érintettjei számára a törvény öt évig megnehezíti a pénzügyi kötelezettségvállalásokat, a hitel-felvételt (egyfajta svéd BAR-listáról van tehát szó).³⁰

III. Általános következtetések

Míg az észak-európai országokban (Finnországot kivéve) a különélő szülő által fizetendő gyermektartás (*child support*) önkéntes teljesítésének aránya nemcsak Európában, hanem az egész világon is a legmagasabb, eközben Franciaországban, Finnországban, Németországban és az USA sok államában óriási problémákkal küszködnek. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a behajtási, végrehajtási rend szigorúsága és a beépített hatósági automatizmusok, továbbá az önkéntes teljesítést elősegítő egyéb eszközök „békés egymás mellett élése” a döntő tényező. Önmagában sem a drákói szigor, sem az önkéntesség erőltetése nem vezet meggyőző eredményre, a kemény szankciók kilátásba helyezése a rendszeres, szándékos tartásdíjfizetés megfelelő ösztönzőivel azonban igen.³¹

³⁰ Child Support Policy kutatás Svédországról 30. o.

³¹ Az Egyesült Államokban még az ún. öncsöddel (bankruptcy proceeding) sem lehet megszabadulni a gyermektartásdíj-hátraléktól: CORDEN, Anne – MEYER, Daniel R.: Child support policy

Kétségtelen tény, hogy a hatósági hivatalbóli eljárási automatizmusok, a kiterjedt formanyomtatvány-rendszer számos államban (Norvégia, Ausztrália,³² Új-Zéland) sokat segít a behajtás (önkéntes teljesítés) hatékonyságán, ám gyengíti a szülők közötti kooperációs hajlamot, márpedig kellő mélységű együttműködésre a gyermek érdekében és nemcsak a gyermektartásdíj területén mindenképpen szükség van.

Ugyanakkor a gyermektartásdíj-jogot és intézményrendszert nem önmagában, hanem a jóléti transzferek hatásmechanizmusával együtt szemlélve az észak-európai államoké a pálma, a gyermekszegénység leküzdésében egyébként is jóval sikeresebbek az angolszász országoknál. Svédországban a nem mindkét szülővel együttélő gyerekek 5 %-a nem kap csak gyermektartást egy 2006-os kutatás alapján, s ez nagyon jó aránynak számít.³³

Az észak-európai ún. garantált (előlegezett) állam által előlegezett gyermektartásdíj (*guaranteed maintenance* vagy *maintenance support*) megítélése szintén a teljes újraelosztási rendszerrel összefüggő, szükségszerűen politikai elemeket sem nélkülöző nézetek függvényében változhat. Annyi azért rögzíthető, hogy drága az államnak, s így az adófizetőknek, hiszen pl. Svédországban 2002-ben 445 millió SEK-et tett ki a nem fizető adósoktól történő behajtás adminisztratív (végrehajtási) költség összege, míg pl. 2005-ben a teljes kifizetett garantált gyermektartásdíj 55 %-át sikerült csak visszakapnia (önkéntes visszatérítés és behajtás útján) az államnak, ezzel a költségvetést 1.875 millió SEK kár érte.³⁴ A garantált gyermektartásdíj bevezetése hatékony végrehajtási szervezetet, eljárást igényel, mert az a tudatállapot, amely abból indul ki, hogy „hiszen úgyis kap a gyerek pénzt” egyébként csökkentené a kötelezett fizetési készségét, ráadásul növelheti a szülők látszatszakitási hajlandóságát. Az egységes mérték folytán az átláthatóság (transzparencia) hiánya, a tényleges gyermeki szükségletek feltáratlanul maradása is veszélyeket rejt magában.³⁵ Nem kell hosszasan kifejtenem, hogy az általánosabb jellegű kulturális-mentális eltérésbeli indokok (skandináv mértékű társadalmi szolidaritás és felelősségérzet hiánya) mellett ezek az érvek is a magyarországi bevezetés ellen szólnak.

regimes in the United States, United Kingdom, and other countries: Similar issues, different approaches In: Focus (a University of Wisconsin-Madison Institute for Research and Poverty lapja) Vol. 21. No. 1. 2000. Spring 72-79. o., – <http://www.ssc.wisc.edu/irp> 77. o.

³² Erről részletesebben: SZEPESHÁZI Péter: A gyermektartásdíj-egyezség sajátosságai az ausztrál jogban, in: Jogelméleti Szemle, 2006/4. szám, 2006. december 20. – <http://jesz.ajk.elte.hu/szepeshazi28.mht>

³³ SKINNER, Christine – BRADSHAW, Jonathan – DAVIDSON, Jacqueline [University of York, Departement of Social Policy and Social Work SPRU-ja (Social Policy Research Unit)]: Child support policy: An international perspective című kutatása (research report no. 405.) 2007, www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrs-index.asp (a továbbiakban: Child Support Policy összefoglalás) keretében kitöltött kérdőív Svédországról a 2006.07.01-i állapot szerint – www.york.ac.uk/inst/spru/research/childsupport/Sweden.pdf, a svéd kérdőívet kitöltötte: Dr Kenneth Nelson (a továbbiakban: Child Support Policy kutatás Svédországról) 40. o.

³⁴ Child Support Policy kutatás Svédországról 34. o.

³⁵ Child Support Policy összefoglalás 2. o.

Szemléletben, hatékonyságában, a korrupciós fertőzöttségi arányokban bürokráciánk még hosszú ideig nem versenyezhet az észak-európai országokkal és ezért a gondoskodó állam megfizethetetlen lenne. Eközben az angolszász adaptáció – ha nem is eredeti hatékonyságával – jól működő bürokrácia és magas költségvetési források nélkül is eszközölhető, s bár az észak-európai országok gyakorlatához képest lehet szociális érzéketlenséggel vádolni, de a magyarországi pazarló és nem hatékony, az ügyfelek érdekeivel szemben rugalmatlansága, lassúsága miatt közbönsnek ható rendszerhez, szervezethez képest szociális, gyermekjóléti szempontból is előrelépést jelentene.

Mindezek alapján megkockáztatom azt a következtetést, hogy a magyar jogba az angolszász gyermektartás-eljárásjog egyes sajátosságaiából több elemet kellene átvenni, mint a más jogcsaládokba tartozó országokéból, így az adófizetők pénzét védő felfogást, a gyors, egyszerű és hatékony eljárás szempontjainak érvényesítését, az adójogi behajtás eszközeit előtérbe helyező megoldásokat,³⁶ a végrehajtás szigorúságát, az igazságszolgáltatás emberközelit, ügyfélbarát jellegét, Ausztráliából főleg a kiterjedt formanyomtatvány-rendszert.

Fontos aláhúzni azonban, hogy egy-egy jó ötlet, jogintézmény, joggyakorlat alapos jogalkotói megfontolást követően bármilyen jogrendszerű államtól adaptálható, nem szabad fetisizálni a rendszerszintű különbségek következményeit, azaz pl. egy jövőbeni sok tekintetben angolszász elvi alapokra épülő hazai gyermektartásdíj jog nem járna rosszul egy-egy skandináv vagy éppen kontinentális országbeli sikeres válasz befogadásától.

Természetesen a belső jog fejlesztése mellett fokozott figyelmet kell biztosítani a gyermektartásdíjak végrehajtását segítő nemzetközi³⁷ és európai uniós egyezmények³⁸ hazai alkalmazásának gördülékenyebbé tételére is, ez a kérdés azonban – csakúgy, mint a mediáció³⁹ igénybevétele – külön tanulmány témája lehetne.

Nem szabad azért illúziókat kergetni, önmagában a gyermektartási anyagi és eljárásjog, a szervezetrendszer reformja nemcsak hazánkban, de más országokban

³⁶ Ausztráliában a Gyermektartásdíj Ügynökséget (Child Support Agency-t – CSA) az adóhivatal egyik részlegeként hozták létre, a kötelezett jövedelmének megállapítása az utolsó adóbevallás szerint történik, a hátralékos gyermektartásdíjat a CSA az adóvisszatérítésből is levonhatja stb.

³⁷ A tartásdíj külföldön való behajtása tárgyában, New Yorkban, 1956. évi június hó 20. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1957. évi 53. törvényerejű rendelet, a gyermektartási kötelezettség tárgyában hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, Hágában, 1958. április 15-én aláírt egyezmény kihirdetéséről szóló 1965. évi 7. törvényerejű rendelet

³⁸ A Tanács 2000. december 22-i 44/2001/EK rendelete a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, A Tanács 2201/2003/EK rendelete a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályaon kívül helyezéséről, Az Európai Parlament és a Tanács 805/2004/EK rendelete a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról

³⁹ CASALS, Miquel Martín, *Divorce Mediation in Europe: An Introductory Outline*, Vol. 9.2 *Electronic Journal of Comparative Law*, (July 2005), <http://www.ejcl.org/92/art92-2.html>

sem oldhatja meg az egyszülős családok jelentős hányadának magas szegénységi kockázatával kapcsolatos társadalmi problémákat. A munkajog gyermeknevelést elősegítő, a gyermekes szülő munkavállalók javára történő újraszabályozása, a szociális rendszer rászorultsági alapon történő gyökeres átalakítása és a jóléti juttatások összegének erőteljes növelése nélkül⁴⁰ világraszóló sikereket nem lehet elérni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ANTOKOLSKAIA, Masha: Family Values and the Harmonisation of Family Law in: Family Law and Family Values (Onati International Series in Law and Society) (szerk.: Maclean Mavis) Hart Publishing, Oxford, Portland, Oregon, 2005, 295-310. o.
- BIEDER, Marcus A. stud.iur.: Zur Bedeutung des Merkmals der „wesentlichen Änderung der Verhältnisse“ nach § 323 I ZPO für die Anpassung familienrechtlicher Urteile, in: Zeitschrift für das Gesamte Familienrecht (Németország) 2000, Vol. 47. No. 11. 649-654. o.
- BRÁBNÍKOVÁ, Radana: Child Support – Public Responsibility? – Application of the of Legal on the Rights of the child in comparative perspective – (CEU Budapest Department of Legal Studies – 2004 Budapest)
- CASALS, Miquel Martín, *Divorce Mediation in Europe: An Introductory Outline*, Vol. 9.2 Electronic Journal of Comparative Law, (July 2005), <http://www.ejcl.org/92/art92-2.html>
- CORDEN, Anne – MEYER, Daniel R.: Child support policy regimes in the United States, United Kingdom, and other countries: Similar issues, different approaches In: Focus (a University of Wisconsin-Madison Institute for Research and Poverty lapja) Vol. 21. no. 1. 2000, Spring 72-79. o., <http://www.ssc.wisc.edu/irp>
- FIERRO, Eugene J. : Please Hand Your License to the Bailiff: Florida's Latest Effort to collect Delinquent child support in: American Journal of Family Law, VOL.7. (1993) 165-168. o.
- OLDHAM, J. Thomas: Lessons from the New English and Australian Child Support Systems, in: Vanderbilt Journal of Transnational Law Vol. 29, 1996. október No. 4. 691-733. o.
- SKINNER, Christine – BRADSHAW, Jonathan – DAVIDSON, Jacqueline [University of York, Departement of Social Policy and Social Work SPRU-ja (Social Policy Research Unit)] Child support policy: An international perspective című kutatása (research report no. 405) 2007, www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrs-index.asp kereté-

⁴⁰ Svédország az 1990-es években a GDP-je 13 %-át, Ausztrália és az Egyesült Államok csak 4 %-át költötte gyermekjóléti kiadásokra, a csonka családok szegénységi rátája az utóbbi két országban tízszer olyan magas – OLDHAM, J. Thomas: Lessons from the New English and Australian Child Support Systems. In: Vanderbilt Journal of Transnational Law Volume 29, 1996. október No. 4. 691-733. o., 732. o.

ben kitöltött kérdőív Svédországról a 2006.07.01-i állapot szerint – www.york.ac.uk/inst/spru/research/childsupport/Sweden.pdf, (a svéd kérdőívet kitöltötte: Dr. Kenneth Nelson)

XANTHAKI, Helen: The judiciary-based system of child support in Germany, France and Greece: an effective suggestion? Institute of Legal Studies, University of London 295-311. o., Journal of Social Welfare and Family Law 2000, Vol. 22. No. 3. 295-311. o.

Molnár Hella

Polgári Jogi Tanszék

Témavezető: Harmathy Attila

A KÉPVISELET JOGEGYSÉGESÍTÉSI PROBLÉMÁI – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A DRAFT COMMON FRAME OF REFERENCE SZABÁLYAIRA

1. A DRAFT COMMON FRAME OF REFERENCE SZABÁLYAIRÓL ÁLTALÁBAN

A Draft Common Frame of Reference (a továbbiakban: DCFR) a Közös Hivatkozási Rendszer Tervezete, nem azonos a közösségi jogalkotó szervek által politikailag elfogadott Közös Hivatkozási Rendszerrel (a CFR-rel). A CFR megalkotásának gondolata először az Európai Bizottság 2003-ban megjelent közleményében¹ érhető tetten, ahol az elsődleges cél az európai szerződési jog közös alapokra helyezése volt. A CFR fontos eszköz a jogalkotás minőségének fejlesztésében, az európai szerződési jog koherenciájának megteremtésében.² A CFR és a DCFR jövőbeli szerepe kétséges, számos jogtudós a választható jogként történő elismerés mellett foglal állást.³ A DCFR amellet, hogy a CFR elfogadásához mintaként szolgálhat, a magánjogi kutatások és az oktatás számára sem megkerülhető, mivel megmutatja az egyes jogintézményekkel kapcsolatban felmerülő problémákra adott legaktuálisabb válaszokat.

A DCFR 2009-ben megjelent kiadása⁴ a korábbi, 2008-ban publikált változathoz képest három fő irányban tér el. Egyrészt az egyes szerződésekre vonatkozó ren-

¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A more coherent european contract law. An action plan. Brussels, 12.2.2003. COM (2003) 68 final. OJ C 63. 15.3.2003. 1-44. o.

² HARMATHY Attila: On regulation of contracts. (In: Luc Thévenoz, Norbert Reich (éd.), *Liber amicorum Bernd Stauder Droit de la consommation*, Schulthess, Genève, Zürich, Bâle 2006, 126. o.)

³ BÁN Dániel – BENKE József – CSÖNDES Mónika – KOVÁCS Bálint – NEMESSÁNYI Zoltán: Beszámoló a Közös Hivatkozási Rendszer tervezetéről rendezett ljubljani konferenciáról. In: *Európai Jog*, 2008. évi 6. szám, 31-32. o.

⁴ *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law, Draft Common Frame of Reference (DCFR) Outline Edition*. Prepared by the Study Group on a European Civil Code and the Research Group on EC Private Law (Acquis Group) Based in part on a revised version of the *Principles of European Contract Law*. Edited by Christian von Bar – Eric Clive – Hans Schulte-Nölke – Hugh Beale – Johnny Herre – Jérôme Huet – Matthias Storme – Stephen Swann – Paul Varul – Anna Veneziano – Fryderyk Zoll. Copyrighted 2009, by sellier. European law publishers GmbH, Munich. (A továbbiakban: DCFR Outline Edition, 2009)

delkezéseket tartalmazó IV. könyv kiegészült a kölcsön és az ajándékozási szerződés szabályaival, a VIII.-X. könyvek pedig az eddigi jogegységesítési törekvéseket meghaladóan kísérletet tesznek egységes dologi jogi alapok lefektetésére. Másrészt az előző, ideiglenes szöveg megjelentetésének célja az volt, hogy az érdekelt felek véleményezhessék az egyes rendelkezéseket, javaslatokat tehessenek a szöveg javítására – a 2009-es kiadás ezen véleményeket beépíti a DCFR szabályaiba. Harmadrészt a felülvizsgált kiadás magában foglal egy független, alapelvekkel kapcsolatban született kutatási eredményt (Principes directeurs du droit Européen du contrat), valamint a gazdasági hatások elemzése is rendelkezésre áll.⁵

A DCFR megjelent kötetének címe szerint az európai magánjog alapelveit, definícióit, modell-szabályait foglalja magában. Az alapelvek és a modell-szabályok közé elvileg egyenlőségelet is lehetne tenni, mivel a Principles of European Contract Law (a továbbiakban: PECL) és az UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts (a továbbiakban: UNIDROIT Alapelvek) is jogi kötelező erővel nem rendelkező mintaszabályokat adnak. Azzal azonban, hogy a DCFR önállóan jelöli meg az alapelveket és a modell-szabályokat, egyértelművé kívánja tenni, hogy a DCFR esetében az alapelvek a modell-szabályoktól eltérő tartalommal bírnak. Olyan általános elveket jelentenek, mint az egyes nemzeti jogokban, alapelvként tekint például a szerződési szabadságra, valamint a jóhiszeműség követelményére.⁶ A 2009-es kiadás már négy alapelvvvel kiegészülve jelent meg: a szabadság (freedom), a biztonság (security), az igazságosság (justice) és az eredményesség (efficiency) elvével.⁷

A DCFR kimondottan épít a PECL felülvizsgált rendelkezéseire, viszont tovább is lép rajta. Az európai szerződési jog általános szabályai már önmagukban sokkal részletesebben jelennek meg,⁸ kiegészülnek az egyes szerződésekre vonatkozó rendelkezésekkel, a szerződések joga mellett találhatunk irányadó szabályokat a szerződésen kívüli jogellenes károkozás kérdéseire, a jogalap nélküli gazdagodásra és a megbízás nélküli ügyvitelre. A szabályozási terület a kötelmi jog kereteit túllepve tartalmaz ingókra vonatkozó dologi jogi szabályokat (tulajdon megszerzése és elvesztése, dologi biztosítékok, trust) is, címével ellentétben mégsem öleli fel az európai magánjogot. A DCFR I. könyv 1:101. cikkének (2) bekezdésében felsorolt területek szabályozási körén kívül maradnak: a) a természetes személyek státusa és jogképessége, b) a végrendeletek és az öröklés, c) a családjogi kapcsolatok, d) a váltók, csekkek, kötelezvények és egyéb forgatható értékpapírok, e) a munkajogi

⁵ DCFR Outline Edition, 2009, 4-5. o.

⁶ DCFR Outline Edition, 2009, 9. o.

⁷ DCFR Outline Edition, 2009, 57-99. o.

⁸ A DCFR és a PECL szoros kapcsolatát két táblázat is mutatja. Az egyik azt mutatja, hogy a PECL adott rendelkezését (szakasz és bekezdésszám szerint) beépítették-e a DCFR-be, ha igen, akkor pontosan hova. A másik táblázat fordított irányú, a DCFR rendelkezéseit sorolja fel, és mellette jelzi, hogy a PECL szabályaiból vették-e át, ha igen, melyik szakaszból. Ld. DCFR Outline Edition, 2009, 101-130. o.

jogviszonyok, f) az ingatlan tulajdonjoga, az ingatlan mint dologi biztosíték, g) a társaságok és más jogalanyok létrejötte, jogképessége, belső szervezete, megszűnése, illetve nem tartalmazza h) az eljárási és a végrehajtási rendelkezéseket sem.⁹

A képviseletre (representation) irányadó rendelkezéseket a „Szerződések és más jogi aktusok” („Contracts and other juridical acts”) címet viselő második könyv 6. fejezetében találjuk. A II. – 6:101. szakasz (1) bekezdése szerint kizárólag a külső jogviszonyt, azaz a) a képviselt és a harmadik személy közötti, valamint b) a képviselő és a harmadik személy közötti jogviszonyt szabályozza. A DCFR képviseleti szabályainak vizsgálata során nem vállalkozhatunk valamennyi rendelkezés ismertetésére. A képviselet legvitatottabb problémáiról kell szót ejtenünk: a képviselet típusairól, keletkezésének módjairól, az összeférhetetlenségről, valamint az álképviseletről. Az áttekintés során figyelemmel kell lennünk a korábbi jogegységesítő törekvésekre is, érdekes lehet annak nyomon követése, mennyiben térnek el a DCFR képviseletre vonatkozó rendelkezései a PECL vagy az UNIDROIT Alapelvek idevágó szabályaitól.

2. A képviselet típusai

a) A kontinentális jogokban a képviselet fajtáját döntően a képviselt és a képviselő viszonya határozza meg, a harmadik személy tudomására ez a szemléletmód nincs tekintettel. Közvetlen képviselet esetén a képviselő a képviselt nevében és javára jár el, a képviselő által tett jognyilatkozat, az általa kötött szerződés a képviseltet jogosítja és kötelezi, a képviselt és a harmadik személy között jön létre közvetlen jogviszony. A „más nevében történő eljárás” kritériuma azt jelenti, hogy csak akkor állnak be a képviselt személyében a képviselő által kötött szerződésből fakadó joghatások, ha a képviselő szerződési nyilatkozata nyíltan utal a képviseletre, azaz félreérthetetlenül a harmadik személy tudomására hozza, hogy a jognyilatkozatai közvetlenül a képviselt személyt érintik.¹⁰ Közvetett képviseletről akkor beszélünk, ha a képviselő a saját nevében, de a képviselt javára, számlájára jár el. A joghatások előbb a képviselő személyében állnak be, ő szerzi meg a jogokat, ő vállalja a kötelezettségeket, amelyeket aztán egy további aktsussal a képviseltre ruház. A saját nevében eljáró

⁹ DCFR „I. – 1:101: Intended field of application

(2) They are not intended to be used, or used without modification or supplementation, in relation to rights and obligations of a public law nature or, except where otherwise provided, in relation to: (a) the status or legal capacity of natural persons; (b) wills and succession; (c) family relationships, including matrimonial and similar relationships; (d) bills of exchange, cheques and promissory notes and other negotiable instruments; (e) employment relationships; (f) the ownership of, or rights in security over, immovable property; (g) the creation, capacity, internal organisation, regulation or dissolution of companies and other bodies corporate or unincorporated; (h) matters relating primarily to procedure or enforcement.”

¹⁰ Leonhard elnevezésével ez az ún. Offenheitsprinzip (nyilvánossági elv). Ld. LEONHARD, Franz: Vertretung beim Fahrnisserwerb. Leipzig, 1899, 2. o.

képviselő jognyilatkozata a harmadik személlyel szemben csak őt kötelezi és jogosítja, a képviselt és a harmadik személy közvetlenül nem perelhetik egymást.

A common law országokban a képviselet szempontjából a legfontosabb a disclosed principal és az undisclosed principal közötti megkülönböztetés, amely azon alapszik, hogy a képviselő a szerződéskötéskor a harmadik személy tudomására hozza-e, hogy megbízója érdekében jár el. A nyílt képviselet (disclosed principal) esetén a harmadik személy tisztában van azzal, hogy az agent képviselő, a vele történő szerződéskötés időpontjában tudja, mögötte a megbízó személye áll. Lehetséges, hogy az agent a szerződéskötéskor megnevezi a megbízóját (named principal), miként az is, hogy az agent képviselői minőségben jár ugyan el, de a megbízó személyét nem nevezi meg (unnamed principal). A jogviszony főszabályként mindkét esetben a megbízó és a harmadik személy között jön létre, de a képviselő és a harmadik személy kifejezetten vagy ráutaló magatartással abban is megállapodhat, hogy a megbízó a jogviszonyon kívül marad. A rejtett képviselet (undisclosed principal) kategóriájánál a harmadik személy nincs tudatában az agent képviselői minőségének, a harmadik személy ilyenkor úgy tudja, hogy ő csak és kizárólag az agenttel szerződik. A jogviszony ilyenkor a képviselő és a harmadik személy között jön létre, ha azonban a későbbiek folyamán a harmadik személy előtt ismertté válik a képviseleti viszony, a bírói gyakorlat által behatárolt körben lehetőség adódik a megbízó és a harmadik személy közötti közvetlen fellépésre.¹¹

A rejtett képviseletet a kontinentális jogi gyakorlat rendkívül bonyolultnak és nehezen megemészthetőnek találja,¹² az elmélet viszont a mindenkor érdekeket finom és differenciált módon figyelembe vevő jogpolitikai példaként tekint rá. A common law jogászai körében a megítélése korántsem ilyen kedvező – Müller-Freienfels, a képviselet jogának neves német szakértője ezt azzal magyarázza, hogy már a bibliai időkől tudjuk, senki sem lehet próféta saját hazájában.¹³ A common law képviselői ténylegesen inkább ellene, mint mellette hoznak fel érveket. Reynolds szerint az undisclosed principal szabályának jogi alapja, és ennek következtében annak teljes alkalmazási köre még mindig bizonytalan.¹⁴ Ha elhagynánk a common law undisclosed agency doktrínáját, semmilyen drámai veszteség nem következne be, mivel – akárcsak a consideration tan esetében – ezt az elméletet is komolyabban veszik a kontinentális jogrendszerek összehasonlító jogászai, mint

¹¹ BOWSTEAD, William – REYNOLDS, F. M. B.: Bowstead and Reynolds on Agency. 17th Edition, London, 2001, 30-31. o.

¹² GRÖNFORS, Kurt: Unification of Agency as a Legislative Challenge. (In: Uniform Law Review, 1998, No. 2-3.) 469. o.

¹³ MÜLLER-FREIENFELS, Wolfram: The Undisclosed Principal. (In: Modern Law Review, 1953, No. 3.) 299. o.

¹⁴ BEALE, H. G. (ed.): CHITTY on Contracts, Volume 2 (Specific Contracts). London, Sweet & Maxwell, 28th edition, 1999, 36. o.

maguk a common law jogászok.¹⁵ A szabály pontos alapja nem világos, a privity of contract elvével nehezen összeegyeztethető, ezen elv alóli olyan kivétel, melyet a kereskedelmi élet igényei indokolnak.

Természetesen a közvetlen és közvetett, valamint a nyílt és a rejtett képviselet közötti megkülönböztetés leegyszerűsítő. Sokkal árnyaltabb képet kapunk, ha figyelembe vesszük, hogy a képviselet egyes aspektusait a polgári törvénykönyvek, más területeit több ország jogában is a kereskedelmi törvénykönyvek tartalmazzák. Emellett az a tény sem elhanyagolható, és az egységesítés során problémát jelenthet, hogy a képviselttel szemben fennálló jogviszony alapján különbséget kell tenni függő helyzetben lévő és önálló képviselők, ügynökök között.

b) A DCFR a korábbi jogegységesítő modelltörvényektől eltérően nem nevezi el a képviselet típusait. (Az UNIDROIT Alapelvek angolszász alapokra építve agency disclosed és agency undisclosed alcím alatt tárgyalja a képviselet típusait, a PECL a common law fogalomrendszerétől elszakadva a direct és az indirect representation kifejezést használja.) A II. – 6:105. cikk az „Amikor a képviselő cselekményei hatással vannak a képviselt jogi helyzetére” („When representative’s act affects principal’s legal position”), a II – 6:106. cikk „A saját nevében eljáró képviselő” („Representative acting in own name”) címet viseli. A címekből első látásra a kontinentális jogok közvetlen és közvetett képviselet tanának dominanciájára következtethetünk.

A képviselő cselekményei akkor vannak hatással a képviselt jogi helyzetére, ha a képviselő a képviseleti jogkörén belül jár el a képviselt nevében, vagy másként, olyan módon, ami jelzi a harmadik személy számára a képviselt jogi helyzetének befolyásolására irányuló szándékot. A hatás pedig abban áll, hogy a képviselő cselekményeire úgy kell tekinteni, mintha azokat a képviselt maga tette volna meg, azaz a képviselő és a harmadik személy között nem jön létre semmilyen kapcsolat.¹⁶

A II. – 608. cikk szerint viszont abban az esetben, ha a képviselő olyan képviselt nevében jár el, akinek kilétét később kell közölni, és a képviselő a harmadik személy erre irányuló kérésétől számított ésszerű időn belül a képviselt kilétét nem fedi fel, a szerződés által maga a képviselő válik kötelezetté.¹⁷

¹⁵ BONELL, Michael Joachim: Unidroit Principles 2004 – The New Edition of the Principles of International Commercial Contracts adopted by the International Institute for the Unification of Private Law. In: Uniform Law Review, 2004, No. 1. 13. o.

¹⁶ DCFR „II. – 6:105: When representative’s act affects principal’s legal position
When the representative acts: (a) in the name of a principal or otherwise in such a way as to indicate to the third party an intention to affect the legal position of a principal; and (b) within the scope of the representative’s authority, the act affects the legal position of the principal in relation to the third party as if it had been done by the principal. It does not as such give rise to any legal relation between the representative and the third party.”

¹⁷ DCFR „II. – 6:108: Unidentified principal

If a representative acts for a principal whose identity is to be revealed later, but fails to reveal that identity within a reasonable time after a request by the third party, the representative is treated as having acted in a personal capacity.”

A DCFR II. – 605. cikkében egyértelműen felismerhető a német BGB 164. §-ának (1) bekezdése, amely nem a kötelmi jogi részben, hanem az általános részben található. Eszerint az akaratnyilatkozat, amelyet valaki képviseleti jogkörében eljárva, a képviselt nevében tesz, közvetlenül a képviseltet jogosítja és kötelezi. Ez független attól, hogy az akaratnyilatkozatot kifejezetten a képviselt nevében tette vagy a körülményekből következik, hogy annak a képviselt nevében tett akaratnyilatkozatnak kell lennie.¹⁸

Hasonlít a PECL szövegéhez, mely a közvetlen képviselet szabályait akkor rendeli alkalmazni, ha a képviselő a képviselt nevében járt el, függetlenül attól, hogy a képviselt személy kiléte a képviselő eljárása során vagy csak később válik ismertté, de minden kétséget kizáróvá teszi a német mintát.¹⁹

Az UNIDROIT Alapelvekben ellenben a common law hatása tagadhatatlan: nyílt képviseletről akkor beszélhetünk, ha a harmadik személy tudta vagy tudnia kellett volna, hogy a vele szerződő fél képviselőként járt el, a jogviszony főszabályként a harmadik személy és a képviselt között közvetlenül jön létre, a képviselő és a harmadik személy között jogviszony nem keletkezik. Amennyiben azonban a képviselt hozzájárulásával a képviselő ezt vállalja, a harmadik személlyel szemben ő lesz jogosítva és kötelezve.²⁰

c) Ha a képviselő felhatalmazása ellenére saját nevében jár el, vagy másként, olyan módon, hogy nem jelzi a harmadik személy számára a képviselt jogi helyzetének befolyásolására irányuló szándékot, a képviselőt úgy kell tekinteni, mintha saját személyes minőségében járt volna el, cselekménye közvetlen jogviszonyt saját maga és a harmadik személy között hoz létre. A képviselő cselekménye nem gyakorol direkt módon hatást a képviselt és a harmadik személy közötti jogviszonyra, csak abban az esetben, ha ezt valamely speciális jogszabályi rendelkezés indokolja.²¹ Kétséges, hogyan lehet a képviselőnek másként (tehát nem saját nevé-

¹⁸ § 164 BGB [Wirkung der Erklärung des Vertreters]: (1) „Eine Willenserklärung, die jemand innerhalb der ihm zustehenden Vertretungsmacht im Namen des Vertretenen abgibt, wirkt unmittelbar für und gegen den Vertretenen. Es macht keinen Unterschied, ob die Erklärung ausdrücklich im Namen des Vertretenen erfolgt oder ob die Umstände ergeben, dass sie in dessen Namen erfolgen soll.”

¹⁹ PECL Article 3:102 „(1) Where an agent acts in the name of the principal, the rules on direct representation apply. It is irrelevant whether the principal’s identity is revealed at the time the agent acts or is to be revealed later.”

²⁰ UNIDROIT Principles Article 2.2.3 „(1) Where an agent acts within the scope of its authority and the third party knew or ought to have known that the agent was acting as an agent, the acts of the agent shall directly affect the legal relations between the principal and the third party and no legal relation is created between the agent and the third party.

(2) However, the acts of the agent shall affect only the relations between the agent and the third party, where the agent wit the consent of the principal undertakes to become the party to the contract.”

²¹ DCFR „II. – 6:106: Representative acting in own name

When the representative, despite having authority, does an act in the representative’s own name or otherwise in such a way as not to indicate to the third party an intention to affect the legal position of a principal, the act affects the legal position of the representative in relation to the

ben) eljárnia úgy, hogy a harmadik személynek ne jelezze a képviselt jogi helyzetének befolyásolására irányuló szándékot. Valószínűleg az ellentmondás abból fakad, hogy a II. – 6:106. cikk a 6:105. cikk mechanikus tükrözése. Tartalmilag azonban csak akkor kapna értelmet, ha a „vagy másként” helyett „és” szerepelne.

A DCFR II. – 6:106. cikkében meghatározott esetben azonban a képviselő – bár más elnevezést nem kap – nem minősül képviselőnek, mivel a II. – 6:102. cikk definíciói között a képviselő fogalmát meghatározó (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a képviselő olyan személy, akinek felhatalmazása van arra, hogy más valaki (a képviselt) harmadik személlyel szembeni jogi helyzetére hatást gyakoroljon oly módon, hogy a képviselt javára jár el.²² Első látásra a saját nevében, de a képviselt javára eljáró személy képviselőnek minősül, de ha megnézzük a DCFR mellékelt definíciói között a képviselő fogalmát,²³ azt láthatjuk, hogy a „hatást gyakorol a képviselt jogi helyzetére” kifejezés azt szeretné kifejezni, hogy a képviselő cselekménye révén a képviselt válik jogosítottá és kötelezetté. Csak azért nem úgy rendelkezik, hogy „a képviselő cselekménye köti a képviseltet”, mert a képviselő nemcsak kötelezettségeket vállalhat a képviseltre nézve, hanem jogokat is szerezhet számára, illetve valamely kötelezettségétől meg is szabadíthatja.

A DCFR szabályaitól eltérő PECL a közvetett képviselet fogalmánál vegyíti a kontinentális jog és a common law szabályait, de végeredményben olyan megoldást fogad el, amelyik mindegyik rendszertől idegen. Kontinentális hatásra a közvetett képviselet szabályait kell alkalmazni, ha a közvetítő személy a megbízó utasításai alapján és érdekében jár el, de nem a megbízó nevében. Az undisclosed principal szabályaira tekintettel akkor is a közvetett képviselet rendelkezéseire kell figyelemmel lenni, ha a harmadik személy nem tudja, és nem is tudhatja, hogy a közvetítő személy képviselőként jár el.²⁴ Mindkét esetben a közvetítő és a harmadik személy válik egymással szemben jogosítottá és kötelezetté.²⁵ Kivételes helyzetekben elismeri a megbízó és a harmadik személy egymással szembeni közvetlen

third party as if done by the representative in a personal capacity. It does not as such affect the legal position of the principal in relation to the third party unless this is specifically provided for by any rule of law.”

²² DCFR „II. – 6:102: Definitions

(1) A „representative” is a person who has authority to affect directly the legal position of another person, the principal, in relation to a third party by acting on behalf of the principal.”

²³ „A „representative” is a person who has authority to affect the legal position of another person, the principal, in relation to a third party by acting in the name of the principal or otherwise in such a way as to indicate an intention to affect the principal’s legal position directly. [II. – 6:102(1)]” DCFR Outline Edition, 2009, 564. o.

²⁴ PECL Article 3:102 „(2) Where an intermediary acts on instructions and on behalf of, but not in the name of, a principal, or where the third party neither knows nor has reason to know that the intermediary acts as an agent, the rules on indirect representation apply.”

²⁵ PECL Article 3:301 „(1) (...) the intermediary and the third party are bound to each other.”

fellépését fizetéseképtelenség, alapvető nem-teljesítés, vagy előzetes alapvető nem-teljesítés esetén.²⁶

Rejtett képviselet az UNIDROIT Alapelvek rendelkezéseinek értelmében akkor következik be, ha a harmadik személy nem tudott és nem is kellett volna tudnia a képviselői minőségről. Ha időközben tudomást szerzett arról, hogy az üzlet más javára kötött, a képviselttel szemben érvényesítheti az őt a képviselővel szemben megillető jogokat.²⁷

3. A képviselet keletkezése

A korábbi modelltörvények alkalmazási köre nem terjed ki a jogszabályon alapuló törvényes és szervezeti képviselőkre, továbbá azokra a képviselőkre, akiket a bíróság vagy hatóság rendel ki, egyedül a jogügyleten alapuló képviseletre tartalmazzanak szabályokat.²⁸ A DCFR hatályát a törvényes képviseletre is kiterjeszti.²⁹

A képviselet keletkezését illetően mindegyik modelltörvényben megegyező a kifejezett vagy hallgatóságos felhatalmazásra vonatkozó rendelkezés. A megbízó a képviselőt akár kifejezetten, akár a körülményekből következően hallgatóságosan felhatalmazhatja a nevében történő eljárásra.³⁰ A képviselő jogköre kiterjed arra, hogy az adott körülmények között szükséges valamennyi cselekményt elvégezze azoknak a céloknak az elérése érdekében, amelyre nézve a felhatalmazást adták.³¹

A DCFR és a PECL szabályai alapján a képviselet vélelem alapján is létrejöhet. Vélelmezni kell a felhatalmazás megadását annak a személynek a részéről, akinek

²⁶ Ld. a PECL 3:302. és 3:303. cikkét

²⁷ UNIDROIT Principles Article 2.2.4 „(1) Where an agent acts within the scope of its authority and the third party neither knew nor ought to have known that the agent was acting as an agent, the acts of the agent shall affect only the relations between the agent and the third party.

(2) However, where such an agent, when contracting with the third party on behalf of a business, represents itself to be the owner of that business, the third party, upon discovery of the real owner of the business, may exercise also against the latter the rights it has against the agent.”

²⁸ PECL Article 3:101 „(2) This Chapter does not govern an agent’s authority bestowed by law or the authority of an agent appointed by a public or judicial authority.”

UNIDROIT Principles Article 2.2.1 „(3) It does not govern an agent’s authority conferred by law or the authority of an agent appointed by a public or judicial authority.”

²⁹ DCFR „II. – 6:103: Authorisation

(1) The authority of a representative may be granted by the principal or by the law.”

³⁰ DCFR „II. – 6:103: Authorisation (2) The principal’s authorisation may be express or implied.”

Ld. továbbá a PECL 3:201. cikkének (1) bekezdését, valamint az UNIDROIT Alapelvek 2.2.2. cikkének (1) bekezdését.

³¹ DCFR „II. – 6:104: Scope of authority (2) The representative has authority to perform all incidental acts necessary to achieve the purposes for which the authority was granted.” Hasonló rendelkezést találunk a PECL 3:201. cikkének (2) bekezdésében és az UNIDROIT Alapelvek 2.2.2 cikkének (2) bekezdésében.

a nyilatkozatai vagy a magatartása alapján harmadik személy jóhiszeműen és észszerűen azt hihette, hogy az eljáró személy felhatalmazás alapján cselekedett.³²

A képviselet létrejötte döntően a common law szabályaira emlékeztet. A kifejezett (express) vagy hallgatólagos felhatalmazás (implied authority), valamint a vélelem (presumed agency)³³ mellett kivételesként ismeri el az angol jog a szükséghelyzetben létrejövő képviseletet (agency of necessity). Utóbbi esetben úgy tesz valaki felhatalmazás nélkül jognyilatkozatot, hogy általa mégis egy másik személy válik jogosulttá, illetve kötelezetté. Ahhoz, hogy a jognyilatkozatot elismerjék, szükséges, hogy azt a „képviselő” jóhiszeműen, a képviselt érdekeinek figyelembevételével tegye meg.³⁴ A szükséghelyzetben létrejövő képviseletet az angol bírói gyakorlat nagyon ritkán ismeri el, valószínűleg a modelltörvényekbe ezért is nem került be. A bírói gyakorlat a szükséghelyzetben létrejövő képviseletet csak akkor tartja megállapíthatónak, ha a felek között már fennáll szerződéses jogviszony. Tipikusan ilyenek a vízi áru fuvarozási esetek, ahol elismerik, hogy a hajó kapitánya bizonyos esetekben tehet olyan jognyilatkozatot, amely a hajó tulajdonosát fogja jogosítani, illetve kötelezni.³⁵

A DCRF – csakúgy, mint a korábbi modelltörvények – delegálhatónak tartja a képviseleti jogot, elismeri az alképviseletet. A képviselő felhatalmazással rendelkezik arra nézve, hogy alképviseletet jelöljön ki azoknak a feladatoknak az elvégzésére, amelyekre nézve észszerűen nem elvárható, hogy azokat a képviselő személyesen végezze el. Az alképviselekre a képviseletre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, az alképviselet cselekményeire úgy kell tekinteni, mintha a képviselő maga járt volna el.³⁶

4. Az összeférhetetlenség

A képviselet azon eseteiben, amikor a képviselő cselekményei a képviseltet jogosítják és kötelezik, összeférhetetlenségről akkor beszélünk, ha az egyik szerződő

³² DCFR „II. – 6:103: Authorisation (3) If a person causes a third party reasonably and in good faith to believe that the person has authorised a representative to perform certain acts, the person is treated as a principal who has so authorised the apparent representative.”

PECL Article 3:201 (3) „A person is to be treated as having granted authority to an apparent agent if the person’s statements or conduct induce the third party reasonably and in good faith to believe that the apparent agent has been granted authority for the act performed by it.”

³³ Vélelmezett például az együtt élő házastárs és az élettárs képviseleti joga a háztartási szükségletek körében. Ld. FURMSTON, M. P. (ed.): Chesire – Fifoot – Furmston: Law of contract. 11th edition, London, Butterworths, 1986, 465. o.

³⁴ GÁRDOS Péter: Az ügyleti képviselet szabályainak rendszertani elhelyezése. (In: Polgári Jogi Kodifikáció, 2006. évi I. szám), 22. o.

³⁵ Ld. a Notara v. Henderson esetet (1872) LR 7 QB 225

³⁶ DCFR „II. – 6:104: Scope of authority (3) A representative has authority to delegate authority to another person (the delegate) to do acts on behalf of the principal which it is not reasonable to expect the representative to do personally. The rules of this Chapter apply to acts done by the delegate.”

fél a képviselt, a másik maga a képviselő vagy olyan személy, akit ugyancsak a képviselő képvisel. Ilyen helyzetekben a szükségképpen ellentétes érdekállású pozíciókban ugyanaz a személy lép fel, közvetít a szerződéskötéskor, felmerül a visszaélés lehetősége, ezért az ilyen irányú szerződéskötéseket lehetőleg szűk körre kell korlátozni. A képviselet másik típusánál, amikor a képviselő saját nevében jár el, a helyzetet nehezíti, hogy a szerződő felek személye egy és ugyanaz.

Ha a képviselő által végzett cselekmények esetén a képviselőnél összeférhetetlenség áll fenn, és arról a harmadik személy tudott vagy ésszerűen elvárható módon tudnia kellett, a képviselt a szerződést megtámadhatja. Az összeférhetetlenséget vélelmezni kell, ha a képviselő egyúttal a harmadik személy képviselőjeként is eljár, vagy az ügyletet saját magával mint harmadik személlyel kötötte meg. A képviselt azonban nem támadhatja meg a szerződést, ha a) a képviselő a képviselt előzetes hozzájárulásával járt el, b) a képviselő feltárta előtte az összeférhetetlenséget, és a képviselt ezt ésszerű időn belül nem kifogásolta, c) a képviselt tudott vagy ésszerűen elvárható gondosság tanúsítása mellett tudnia kellett volna az összeférhetetlenségről, és a képviselt ezt ésszerű időn belül nem kifogásolta, d) vagy bármely más okból (utalva a megbízási szerződés összeférhetlenségi szabályaira) a képviselőnek joga volt az eljárásra.³⁷ Ebben a négy esetben tehát megengedett az összeférhetetlenség, mert a képviselt felmérheti az ezzel járó veszélyeket, mérlegelheti a kockázatokat. A DCFR szabályai tartalmilag szinte teljesen megegyezők a PECL rendelkezéseivel,³⁸ az eddigi európai irányvonaltól nem térnek el.

5. Az álképviselet

Kontinentális jogokban a közvetlen képviselet témájához kapcsolódó kérdés, hogyan kell rendezni az olyan helyzeteket, amikor egy képviselő anélkül, hogy erre

³⁷ DCFR „II. – 6:109: Conflict of interest

(1) If an act done by a representative involves the representative in a conflict of interest of which the third party knew or could reasonably be expected to have known, the principal may avoid the act according to the provisions of II. – 7:209 (Notice of avoidance) to II. – 7:213 (Partial avoidance).

(2) There is presumed to be a conflict of interest where: (a) the representative also acted as representative for the third party; or (b) the transaction was with the representative in a personal capacity.

(3) However, the principal may not avoid the act: (a) if the representative acted with the principal's prior consent; or (b) if the representative had disclosed the conflict of interest to the principal and the principal did not object within a reasonable time; (c) if the principal otherwise knew, or could reasonably be expected to have known, of the representative's involvement in the conflict of interest and did not object within a reasonable time; or (d) if, for any other reason, the representative was entitled as against the principal to do the act by virtue of IV. D. – 5:101 (Self-contracting) or IV. D. – 5:102 (Double mandate).”

³⁸ Ld. a PECL 3:205. cikkét. Abban különbözik a két szöveg, hogy a DCFR akkor is megengedi az összeférhetetlenséget, ha a megbízási szerződésre adott szabályai lehetővé teszik a megbízott eljárását. Mivel a PECL az egyes szerződésekről külön nem rendelkezik, ez a szabály a PECL-ben nem jelent még meg.

joga lenne, eljár a képviselt személy nevében. Elképzelhető, hogy egyáltalán nem rendelkezik képviseleti joggal, miként az is, hogy meglévő képviseleti jogkörének határait túllépte. Milyen következményekkel jár a „képviselő” eljárása? Kit részesít védelemben a jog: a „képviseltet” vagy a harmadik személyt?

A DCFR rendelkezései az eddigi jogegységesítési munkák eredményeire támaszkodva lehetővé teszik a „képviselt” általi utólagos jóváhagyást.³⁹ A jóváhagyást követően a képviselő eljárását úgy kell tekinteni, mintha kezdettől fogva felhatalmazás alapján járt volna el. Az utólagos jóváhagyás tehát tulajdonképpen a képviselet keletkezésének egyik módjának is tekinthető, a „képviselő” eljárására visszamenőleges hatállyal képviseleti jogot keletkeztet. Az utólagos jóváhagyás elé a DCFR egyedül azt a korlátot állítja, amely már a PECL rendelkezései között is megjelent, nevezetesen, hogy az nem sértheti mások jogait.⁴⁰ A DCFR-ben az UNIDROIT Alapelveinek képviseleti rendelkezései is visszaköszönnek. A harmadik személy védelmében megengedik a harmadik személynek, hogy a „képviselt” számára ésszerű időt tűzzön az utólagos jóváhagyásra. Ha a „képviselt” ezt a határidőt elmulasztja, többé nem határozhat a jóváhagyás felől.⁴¹

Nem került viszont bele a DCFR szabályai közé az UNIDROIT Alapelvek azon rendelkezése, mely szerint, ha a harmadik személy nem tudta, és nem is kellett tudnia, hogy a vele szemben fellépő személynek nem volt képviseleti jogosultsága, a jóváhagyás előtt bármikor jelezheti a megbízónak, hogy az utólagos jóváhagyást visszautasítja.⁴² A harmadik személy védelmében az a szabály sem jelenik meg, hogy ha a megbízó cselekménye alapos adott okot arra, hogy a harmadik személy azt higgye, a képviselőnek van felhatalmazása a képviselt nevében történő eljárásra, a megbízó a harmadik személlyel szemben nem hivatkozhat a képviselő képviseleti jogosultságának hiányára.⁴³ A PECL esetében is érezhető volt, hogy a har-

³⁹ DCFR „II. – 6:111: Ratification

(1) Where a person purports to act as a representative but acts without authority, the purported principal may ratify the act.

(2) Upon ratification, the act is considered as having been done with authority, without prejudice to the rights of other persons.

(3) The third party who knows that an act was done without authority may by notice to the purported principal specify a reasonable period of time for ratification. If the act is not ratified within that period ratification is no longer possible.”

⁴⁰ PECL Article 3:207 „(1) Where a person acting as an agent acts without authority or outside its authority, the principal may ratify the agent’s acts. (2) Upon ratification, the agent’s acts are considered as having been authorised, without prejudice to the rights of other persons.”

⁴¹ UNIDROIT Principles Article 2.2.9 (2) „The third party may by notice to the principal specify a reasonable period of time for ratification. If the principal does not ratify within that period of time it can no longer do so.”

⁴² UNIDROIT Principles Article 2.2.9 (3) „If, at the time of the agent’s act, the third party neither knew nor ought to have known of the lack of authority, it may, at any time before ratification, by notice to the principal indicate its refusal to become bound by a ratification.”

⁴³ UNIDROIT Principles Article 2.2.5 (2) „However, where the principal causes the third party reasonably to believe that the agent has authority to act on behalf of the principal and that the

madik személlyel szemben kevésbé megengedő, de a DCFR azt a szabályt sem vette át, melynek értelmében, ha a megbízó nyilatkozatai vagy magatartása adott alapot arra, hogy a harmadik személy azt hihesse, hogy a képviselő felhatalmazás alapján járt el, de a harmadik személy kételkedik a felhatalmazás létében, akkor írásbeli megerősítést küldhet a megbízónak, vagy jóváhagyást kérhet tőle. Ha a megbízó késedelem nélkül nem él kifogással, illetve nem válaszol, a képviselő eljárását úgy kell tekinteni, hogy az felhatalmazáson alapul.⁴⁴

Ha a képviselt nem hagyja jóvá a képviselő eljárását, cselekményei a képviseltet és a harmadik személyt nem kötik. Arról, hogy az álképviselő által kötött szerződés hogyan minősül, a DCFR sem rendelkezik, mivel az egyes jogrendszerekben más-más tartalmakat rejt a nem létező, érvénytelen vagy hatálytalan szerződés. A képviselő jóváhagyás hiányában felelősséggel tartozik a harmadik személy kárának megtérítéséért, így teremtve a harmadik személy számára olyan helyzetet, mintha a képviselő felhatalmazás alapján járt volna el. Ez a szabály nem alkalmazható azonban abban az esetben, ha a harmadik személy tudta, vagy tudnia kellett volna, hogy a képviselő nem rendelkezik képviseleti joggal.⁴⁵

A modelltörvények nem tesznek különbséget a jó- és a rosszhiszemű álképviselő között. Jogunkban – a német megoldáshoz hasonlóan – a jóhiszemű álképviselő (aki nem tudta, és kellő gondosság tanúsítása mellett sem kellett volna tudnia arról, hogy az adott kérdésben képviseleti jogosultsággal nem rendelkezik) csak a szerződés megkötéséből eredő károkért felelős, a rosszhiszemű álképviselő a teljes kárért felel.⁴⁶ Az angol jog kezdetben az álképviselőket csak akkor tette felelőssé, ha gondatlanul jártak el.⁴⁷ Az 1800-as évek közepén született *Collen v. Wright*

agent is acting within the scope of that authority, the principal may not invoke against the third party the lack of authority of the agent.”

⁴⁴ PECL Article 3:208 „Where the statements or conduct of the principal gave the third party reason to believe that an act performed by the agent was authorised, but the third party is in doubt about the authorisation, it may send a written confirmation to the principal or request ratification from it. If the principal does not object or answer the request without delay, the agent’s act is treated as having been authorised.”

⁴⁵ DCFR „II. – 6:107: Person purporting to act as representative but not having authority

(1) When a person acts in the name of a principal or otherwise in such a way as to indicate to the third party an intention to affect the legal position of a principal but acts without authority, the act does not affect the legal position of the purported principal or, save as provided in paragraph (2), give rise to legal relations between the unauthorised person and the third party.

(2) Failing ratification by the purported principal, the person is liable to pay the third party such damages as will place the third party in the same position as if the person had acted with authority.

(3) Paragraph (2) does not apply if the third party knew or could reasonably be expected to have known of the lack of authority.

Ld. még a PECL 3:204. cikkének (2) bekezdését és az UNIDROIT Alapelvek 2.2.6. cikkét.

⁴⁶ Ld. a Ptk. 221. §-át

⁴⁷ Ld. a *Smout v. Ilbery* (1842) 10 M. & W. 1. esetét

(1857)⁴⁸ eset óta vált általánosan elfogadottá az a nézet, hogy az álképviselő jóhiszeműségétől függetlenül felel a harmadik személynek okozott károkért. Az ügyben a bíróság abból indult ki, hogy az álképviselő tettének morális megítélését megváltoztatja az a tény, hogy őszintén az eljárásra jogosultnak hiszi magát. Ez az „erkölcsi ártatlansága” azonban nem segíti azzal a személlyel szemben, akit ő vett rá a szerződés megkötésére, nem csökkenti az okozott kellemetlenséget és a harmadik személy által elszenvedett kárt.⁴⁹ A modelltörvények rendelkezései tehát ebben a kérdésben is a common law rendszerével mutatnak hasonlóságot.

6. Összegzés

A DCFR megalkotása az európai jogegységesítés terén egy újabb fontos állomás. Bizonyos területeken a korábbi törekvésekhez képest jelentős eredményeket tudott elérni, elegendő a dologi jogi szabályokról rendelkező fejezetekre gondolni. A szerződési jogban nagyrészt a PECL által kitaposott úton jár, annak ellentmondásait, esetleges hibáit igyekszik kiküszöbölni.

Ha a képviselőre megalkotott szabályokat vizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy a képviselő keletkezése, az összeférhetetlenség és az álképviselő szabályai döntően a PECL rendelkezéseinek átfogalmazott megismétlései. Eltérést tapasztalunk viszont a képviselő típusai körében. Azzal, hogy a DCFR el sem nevezi a képviselő típusait, azt mutatja, hogy a szerkesztők szerint a képviselő típusaira nincs tökéletesen helytálló megfogalmazás. Tartalmilag vizsgálva a saját nevében eljáró képviselőről rendelkező II. – 6:106. cikk a II. – 6:105. cikk tükörképeként a logika szabályainak ellentmond. Érezhető a PECL azon törekvése, hogy a közvetlen és a nyílt, valamint a közvetett és a rejtett képviselő szabályaiból vegyítve hozzon létre két olyan képviselői típust, amely minden jogrendszer számára elfogadható. Azáltal azonban, hogy a II. – 6:106. cikk „és” helyett a „vagy másként” fordulatot alkalmazza, jogalkalmazási nehézséget teremt. Ha például arra keressük a választ, hogy a magyar jog szerinti bizományos melyik cikk hatálya alá tartozna, azzal szembesülünk, hogy akár mindkét cikk alkalmazásának indoka lehet. A bizományos saját nevében, megbízója javára jár el, de nincs annak akadálya, hogy megbízójának személyét a harmadik személy előtt feltárja. Ha ezt teszi, tulajdonképpen kifejezi a harmadik személy irányában a képviselt jogi helyzetének befolyásolására irányuló szándékát, azaz a II. – 6:105. cikk a) pontjának második fordulatát kimeríti. Ugyanakkor mivel saját nevében jár el, a II. – 6:106. cikk alkalmazása sem kizárt. Mindkét cikk ugyanarra a helyzetre viszont nem alkalmazható, mert az egyik esetben a képviselt

⁴⁸ 8. E. & B. 647. Idézi BENNETT, Howard: Agency in the Principles of European Contract Law and the UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts (2004). (In: Uniform Law Review, 2006, No. 4.) 786. o. 75. lj.

⁴⁹ GÁRDOS: i.m. 22. o.

és a harmadik személy, a másikban a képviselő és a harmadik személy között keletkezik közvetlen jogviszony.

A képviselet típusai az UNIDROIT Alapelvekben vannak a legcélravezetőbben megfogalmazva, ezt az irányt kellene inkább követni. Valószínűleg ez annak tulajdonítható, hogy az UNIDROIT 2004-ben felülvizsgált Alapelvei beépítette a Genfi Egyezmény 48 év alatt elkészült és megvitatott, hatályba még sem lépő képviseleti rendelkezéseit. Nyílt képviseletről beszél, ha a harmadik személy tudta vagy tudnia kellett volna, hogy a vele szerződő fél képviselőként járt el. Magában foglalja a kontinentális közvetlen képviselet eseteit (ha a képviselő a képviselt nevében jár el, a harmadik személynek tudnia kell, hogy képviselővel áll szemben), valamint a common law szerinti nyílt képviseletet. Ez utóbbi átfedésbe kerülhet a kontinentális közvetett képviselettel, amikor a képviselő saját nevében jár el, de a harmadik személy számára közli, hogy megbízója érdekében lép fel. Erre tekintettel az UNIDROIT Alapelvei szerint a jogviszony főszabályként a harmadik személy és a képviselt között jön létre közvetlenül (a közvetlen képviselet szabályának megfelelően), ha azonban a képviselt hozzájárulásával a képviselő ezt vállalja (közvetett a képviselet, van közöttük bizományi szerződés), a harmadik személlyel szemben ő lesz jogosítva és kötelezve. Az UNIDROIT Alapelvek szerint rejtett képviseletről akkor van szó, ha a harmadik személy nem tudott és nem is kellett volna tudnia a képviselői minőségről. Magában foglalja a common law szerinti rejtett képviselet eseteit, valamint a kontinentális közvetett képviseletet abban az esetben, ha az eljáró személy a harmadik személy előtt nem tárja fel, hogy ő egy másik személy javára tevékenykedik. Közvetlen jogviszony a képviselő és a harmadik személy között keletkezik, a kontinentális jogok többsége a képviselt és a harmadik személy között igényérvényesítési lehetőséget nem ismer el. Így az UNIDROIT Alapelvek azon korábban már említett rendelkezése, mely szerint, ha a harmadik személy tudomást szerez arról, hogy a vele szemben saját nevében fellépő személy más javára járt el, a képviselttel szemben érvényesítheti az őt a képviselővel szemben megillető jogokat, nem alkalmazható.

A jogegységesítő modelltörvényekből úgy tűnhet, hogy a szerződések joga közelíthető a leginkább egymáshoz, ez azonban csak lidércfény. Ha megpróbáljuk összevetni az egyes országok jogának szerződésekre vonatkozó rendelkezéseit, az első probléma, amivel szembe kerülünk, hogy az egyes fogalmak a nemzeti jogokban teljesen más tartalmat takarnak, már eleve a „szerződés” is mást és mást jelent. A német „Vollmacht”, a francia „représentation”, az olasz „rappresentanza” képviseletként fordítható, de tartalmilag egyik sem azonosítható a magyar jog képviseletre alkotott definíciójával. Az európai egységes jog megteremtése előtti legnagyobb akadály a „bábeli zűrzavar”. Nem is kellene azonban egységes Polgári Törvénykönyv megteremtésén fáradozni, mert a nemzeti jogok különbözőségei értéket hordoznak, a különböző jogok összehasonlításának tapasztalataiból tanulni lehet.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BÁN Dániel – BENKE József – CSÖNDES Mónika – KOVÁCS Bálint – NEMESSÁNYI Zoltán: Beszámoló a Közös Hivatkozási Rendszer tervezetéről rendezett ljubljainai konferenciáról. (In: Európai Jog, 2008. évi 6. szám, 31-45. o.)
- BEALE, H. G. (ed.): CHITTY on Contracts, Volume 2 (Specific Contracts). London, Sweet & Maxwell, 28th edition, 1999
- BENNETT, Howard: Agency in the Principles of European Contract Law and the UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts (2004). (In: Uniform Law Review, 2006, No. 4. 771-793. o.)
- BONELL, Michael Joachim: Unidroit Principles 2004 – The New Edition of the Principles of International Commercial Contracts adopted by the International Institute for the Unification of Private Law. (In: Uniform Law Review, 2004, No. 1. 5-40. o.)
- BOWSTEAD, William – REYNOLDS, F. M. B.: Bowstead and Reynolds on Agency. 17th Edition, London, 2001. 30-31. o.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A more coherent european contract law. An action plan. Brussels, 12.2.2003. COM (2003) 68 final. OJ C 63. 15.3.2003. 1- 44. o.
- FURMSTON, M. P. (ed.): Chesire – Fifoot – Furmston: Law of contract. 11th edition, London, Butterworths, 1986
- GÁRDOS Péter: Az ügyleti képviselet szabályainak rendszertani elhelyezése. (In: Polgári Jogi Kodifikáció, 2006. évi 1. szám, 21-25. o.)
- GRÖNFORS, Kurt: Unification of Agency as a Legislative Challenge. (In: Uniform Law Review, 1998, No. 2-3. 467-474. o.)
- HARMATHY Attila: On regulation of contracts. (In: Luc Thévenoz, Norbert Reich (éd.), Liber amicorum Bernd Stauder Droit de la consommation, Schulthess, Genève, Zürich, Bâle 2006, 123-129. o.)
- LEONHARD, Franz: Vertretung beim Fahrniserwerb. Leipzig, 1899
- MÜLLER-FREIENFELS, Wolfram: The Undisclosed Principal. (In: Modern Law Review, 1953, No. 3. 299-317. o.)
- Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law, Draft Common Frame of Reference (DCFR) Outline Edition. Copyrighted 2009 by seller. european law publishers GmbH, Munich. (<http://www.cfr-publications.eu> – 2010. február 17.)
- Principles of European Contract Law (PECL) – (<http://www.jus.uio.no> – 2010. március 5.)
- UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts 2004. – (<http://www.unidroit.org> – 2010. március 5.)

Lukácsi Péter

Polgári Jogi Tanszék

Témavezető: Harmathy Attila

VÉDJEGY ÉS VERSENY, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EU BÍRÓSÁGÁNAK GYAKORLATÁRA

1. Bevezetés

A jelen tanulmány tárgya a védjegy és a verseny viszonyának elemzése a térbeli védjegyek tükrében, az Európai Bíróság joggyakorlata alapján.

Álláspontom szerint a védjegy és verseny viszonyában az egyik legaktuálisabb kérdés az, hogy a védjegy jogi oltalomkizáró okokat és azok gyakorlatát milyen mértékben szükséges és indokolt, hogy meghatározza a szabad és fair verseny követelménye. Nézetem szerint a védjegyoltalomnak az ún. „új típusú megjelölések” közé tartozó térbeli megjelölésekre történő kiterjesztésével vált igazán hangsúlyossá ez a kérdés, és az optimális határvonal meghúzása két alapvető érdek között, jelesül a megkülönböztető megjelölések védelme, valamint a tisztességtelen verseny megakadályozása között.

Az Európai Közösségek Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) védjegyügyekben két formában jár el, egyfelől előzetes döntéseivel a joggyakorlatra nézve kötelező iránymutatást ad, másfelől pedig az egyedi közösségi védjegyügyekben végső főrumként jár el.¹

A jelen tanulmány azt vizsgálja tehát a Bíróság előzetes döntései és a Bíróság, valamint a Törvényszék (korábban: Elsőfokú Bíróság) egyedi döntései alapján, hogy a védjegy és verseny közötti optimális egyensúlyt sikerült-e a térbeli védjegyekkel kapcsolatos joggyakorlatnak megtalálnia. Ennek során vizsgálom a megkülönböztető képességgel kapcsolatos gyakorlatot, valamint a funkcionalitást a LEGO ügy tükrében.

¹ A közösségi védjegyről szóló 207/2009/EK számú rendelet alapján a közösségi védjegy bejelentésének elutasítása vagy a közösségi védjegy törlése ügyében hozott határozat ellen a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (BPHH) fellebbezési tanácsához lehet fordulni, amelynek döntése ellen a Törvényszékhez (korábban Elsőfokú Bíróság) nyújtható be fellebbezés, amelynek döntését pedig fellebbezéssel az Európai Bíróság előtt lehet megtámadni

2. A szellemi alkotások joga és a verseny

Az iparjogvédelem végső célja az általános fejlődés előmozdítása a szóban forgó társadalom előnyére és hasznára.² A szellemi alkotások joga hozzájárul az innovációhoz és a versenyhez, például az innováció révén új termékek és új piacok létrehozásával.³ A szabad verseny a tulajdon tiszteltben tartása és a szerződés szabadsága mellett a modern piacgazdaságok egyik alappillére.⁴ A verseny gazdasági és társadalmi életben jóléti, allokációs és hatékonysági funkciókat tölt be, védve mind a versenytársak, mind a fogyasztók érdekeit. A szabad verseny védelmét szolgáló versenyjognak nemcsak célrendszere, hanem szabályrendszere is meglehetősen heterogén, mivel az felöleli a tisztességtelen verseny elleni jogot, az antitröszt jogot, a versenyjogi fogyasztóvédelmet, továbbá az Európai Unióban elválaszthatatlan a piaci integrációtól, vagyis az áruk-, szolgáltatások, munkaerő és a tőke szabad áramlásától.

Jogi értelemben a védjegyjog és a versenyjog alapvető kapcsolatára már Beck Salamon is rámutatott, amikor a védjegyjogról szóló monográfiájának előszavát azzal kezdte, hogy „a könyv úgy fogja fel a védjegyjogot, hogy az része a versenyjognak – és a jognak.”⁵ Közgazdasági értelemben is szoros a védjegy és a verseny kapcsolata, hiszen a védjegyek funkcióikat a gazdasági versenyben töltik be,⁶ és a jogosultnak kizárólagos oltalmat adó védjegy a gazdasági verseny egyik alapfeltétele, a gazdasági verseny nem alakulhatott volna ki és érvényesülhetne az alapvető versenyesszükszámító védjegyek hiányában.⁷ A megkülönböztető jelzések tehát a piacgazdaságban lényeges funkciót töltenek, sőt, a Bíróság megfogalmazásában a védjegy lényeges eleme a torzításmentes verseny rendszerének.⁸ Nem vitás, hogy a szellemi alkotások joga és a versenyjog értékrendszere, szabályai adott esetben konfliktusba is kerülhetnek egymással, ebben az esetben pedig kulcsfontosságú a két érték-, és szabályrendszer között az optimális egyensúly megtalálása a társadalmi jólét és a haladás maximalizálása érdekében.

² Dr. OSMAN Péter: Az iparjogvédelem gazdasági szerepéről és rendeltetéséről – I. rész, Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle, Magyar Szabadalmi Hivatal, Budapest, 113. évf. 4. szám, 2008. augusztus, 5-18. o., 18. o.

³ Steven D. ANDERMAN – Hedvig SCHMIDT: EC competition Policy and IPRs, In: The Interface between Intellectual Property Rights and Competition Policy, szerk.: Steven D. ANDERMAN, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, 2-110. oldalak, 38. o.

⁴ Dr. BOYTHA Györgyné: Versenyjogi ismeretek, Szent István Társulat, Budapest, 1998., 11. o.

⁵ Dr. BECK Salamon: Magyar védjegyjog, Kertész József Könyvnyomdája, Karcag, 1934, az előszó

⁶ Remo FRANCESCHELLI: Trademarks as an Economic and Legal Institution, In: International Review of Intellectual Property Law and Competition Law (a továbbiakban: IIC) Max Planck Institute for Intellectual Property, Competition and Tax Law, München, 1977. 4. szám, 295. o.

⁷ A védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. tv. (a továbbiakban: Vt.) általános miniszteri indokolásának 1. pontja

⁸ SA CNL-SUCAL NV v HAG GF AG, C-10/89 (HAG II) számú ügy, 13. pont

Kiindulópontként megállapítható, hogy mára széleskörű elismerést nyert, hogy a versenypolitika és a szellemi tulajdonjogok egymást kiegészítő alkotóelemei a modern iparpolitikának. Mindkettő a fogyasztói jólétet kívánja növelni, jóllehet ezt a közös célt eltérő eszközökkel érik el: a szellemi alkotások kizárólagos jogokat jelentenek, míg a versenypolitika a hatékony versenyt kívánja fenntartani, a piacok lezárásának megakadályozása, és a piacokra való belépés fenntartása révén.⁹

Ugyanakkor napjainkban egyre több figyelmet kap a két jogterület egymáshoz való viszonyának kérdése, a szellemi tulajdonjogok és a versenyjog esetleges konfliktusai, illetve a kizárólagos szellemi tulajdonjogok esetleges versenyjogi korlátozása. A versenyjogi korlátok egyrészt külső – a külön versenyjogi normák által meghatározott – másrészt belső – a szellemi alkotások jogának szabályaiba már beépült – korlátként jelentkezhetnek.

A szellemi alkotások jogának külső versenyjogi korlátjai – kivételes jelleggel – elsősorban a kartelljogi, illetve a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés szabályai-ból eredő korlátozások lehetnek. Ily módon a versenyjog minősíthet jogellenessé olyan magatartásokat, amely a szellemi alkotások joga szerint jogszerűek. A kartelljogi szabályok jelentősége elsősorban a licenc-, technológia transzfer és együttműködési szerződéseknél mutatkozik meg. A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés elleni szabályok alkalmazása szellemi alkotásoknál csak kivételes esetekben képzelhető el, lényegében akkor, amikor a szellemi alkotás „essential facility”-ként működik, és a jogosult magatartása visszaélést valósít meg.¹⁰ Ezek a jellegű korlátozások kivételes jellegűek, bár ezen esetek nagy számban találhatók. A védjegyeknél ezek a korlátozások a védjegy jellegéből eredően jelentéktelenek. Régibeau és Rockett két esetkört jelöl meg a védjegyeknél, ahol versenyjogi aggályok merülhetnek fel a védjegyjogok gyakorlásával kapcsolatban, jelesen egyfelől a védjegyek kötelező licencbeadását és az ún. „umbrella branding”et. A szerzőpáros azonban mindkét esetben arra a következtetésre jut, hogy komoly versenyjogi ag-

⁹ Pierre RÉGIBEAU – Katherine ROCKETT: The Relationship between Intellectual Property Law and Competition Law: an Economic Approach, In: The Interface between Intellectual Property Rights and Competition Policy, szerk.: Steven D. ANDERMAN, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, 505-545. oldalak, 523. o. és Olav KOLSTAD: Competition law and intellectual property rights – outline of an economic-based approach, In: Josef DREXL (szerk.): Research Handbook on Intellectual Property Law and Competition Law, Edward Elgar Publishing Limited, Glos, 2008., 3. o; valamint ld. még az AIPPI végrehajtó bizottságának 2005-ös berlini kongresszuson elfogadott Q187 számú határozatának 1. pontját (<https://www.aippi.org/download/comitees/187/SR187English.pdf>.)

¹⁰ Ld. pl. C-241/91 P és 242/91 P. sz RTE Magill egyesített ügyeket, ahol visszaélésszerűnek minősült televíziós társaságok azon magatartása, hogy szerzői jog által védett műsoraikhoz megtagadták a hozzáférést új műsorúság elkészítéséhez, valamint a COMP D3/38.044 sz. IMS Health ügyet, ahol a kérdés az volt, hogy a szellemi alkotások joga által védett adatfeldolgozó szoftverhez a jogosult köteles-e hozzáférést engedni a versenytársaknak megfelelő díjazás ellenében

gályok nem merülnek fel, és versenyjogi beavatkozás nem indokolt egyik problémakör esetében sem.¹¹

A belső korlátok között említendő például a védjegyjogszabályok által a védjegyoltalom gyakorlásaként felállított korlátok, valamint a szellemi alkotások joga, a szabad verseny, illetve az áruk szabad mozgása között felmerülő konfliktusok feloldására szolgáló ún. jogkimerülés. A belső korlátok közé tartoznak továbbá az oltalomkizáró okok, amelyeket nagymértékben áthatnak a versenyszempontok. A Nemzetközi Iparjogvédelmi Egyesület¹² egyik határozata kifejezetten elemezte a szellemi alkotások és a versenyjog viszonyát,¹³ és rögzítette, hogy „a szabad és fair verseny szükségességét a szellemi alkotásokra vonatkozó jogszabályok megalkotása során kell tekintetben venni”.¹⁴ Ezek a szabályok a védjegyjog belső korlátai.

3. A térbeli védjegyek fogalma és rövid története

A védjegyoltalomra alkalmas megjelölések az oltalom tárgyának sajátosságai alapján határozhatóak meg, így beszélhetünk többek között szó-, ábrás védjegyekről (ezek a tradicionális védjegyek), továbbá személynevekről, számokról, stb., valamint új típusú védjegyekről, elsősorban szín-, hang-, illatvédjegyekről. Az ún. új típusú védjegyek egyik csoportját képezik az ún. térbeli védjegyek.

A térbeli védjegyeknek közös jellemzője, hogy ez a védjegy típus a síkbeli felületen, a két dimenzió túlterjeszkedik. A háromdimenziós védjegy kategóriában több csoportot lehet elkülöníteni, így (i) azokat a megjelöléseket, amelyek a csomagolás külső formájának integráns részeiből állnak (pl. egy egyébként banális kozmetikai tartálynak egy eredeti és sajátos dugasza), továbbá (ii) a csomagolás egészének kialakításából álló megjelöléseket (pl. a Coca-Cola üveg), (iii) azokat a megjelöléseket, amelyek az áru egyes integráns elemeiből állnak (pl. töltőtollak vonatkozásában a töltőtolltartók), továbbá (iv) azokat a megjelöléseket, amelyek az áru egészének kialakításából állnak (pl. a Toblerone csokoládé háromszög alakú formája), valamint (v) a szolgáltatásokra vonatkozó térbeli megjelöléseket.¹⁵

A közösségi védjegyjog harmonizálását megvalósító irányelv¹⁶ (a továbbiakban: Irányelv) kifejezetten lehetővé teszi a térbeli megjelölések védjegykénti oltalmát,

¹¹ RÉGIBEAU – ROCKETT: i.m. 543-545. o.

¹² Association Internationale pour la Protection de Propriété Intellectuelle

¹³ Q187: Limitation on exclusive IP Rights by Competition Law

¹⁴ A határozat 2. pontja

¹⁵ Frank N. WINKEL: Formalschutz dreidimensionaler Marken, Carl Heymanns Verlag, Köln, 1979, 5-7. o.

¹⁶ A Tanács 1988. december 21-i 89/104/EGK Első Irányelve a védjegyekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről, időközben felváltotta, de tartalmilag vele lényegileg azonos szabályozást ad a 2008/95/EK számú irányelv

tehát az áru formájából, vagy csomagolásából álló megjelölések védjegyként történő lajstromozását.¹⁷

A védjegyoltalomnak az Irányelvben a térbeli megjelölésekre történő bevezetését több tényező is indokolta.¹⁸

Az első indok gyakorlati jellegű, és alapvetően a jogharmonizáció jellegéből ered: az Irányelv megalkotásakor az európai országok egy része (különösen: Benelux országok, Spanyolország, Olaszország, Dánia) már lehetővé tette ezt a típusú oltalmat, és tekintettel arra, hogy a közösségi harmonizáció alapvető módszere a fölfelé, és nem a lefelé történő harmonizálás, ezért az a megoldás volt a kézenfekvő, hogy ezt az oltalmat egész Európában tegyék lehetővé, illetve kötelezővé. Ehhez közrejátszott nyilván az is, hogy azokban az európai, valamint további országokban (pl. az Egyesült Államokban), amelyekben a csomagolás, áruforma oltalom már bevezetésre került, ez a típusú oltalom nem járt elfogadhatatlan következménnyel. Több tagállamban különösen a térbeli védjegy oltalmának előírása és bevezetése jelentette a nemzeti jog jelentős megváltoztatását (pl. Egyesült Királyság, Németország, Görögország).¹⁹

A második ok az a társadalmi-gazdasági változás volt, amely szerint a fogyasztók ténylegesen képesek a termékek meghatározott külső kialakítását, csomagolását meghatározott gyártókkal összefüggésbe hozni. Ezáltal ezen megjelölések a megkülönböztető képességet, mint a védjegy alapfunkcióját képesek megvalósítani. A joggal szemben általánosságban, így védjegyjoggal szemben is, reális elvárás, hogy mindig a valós gazdasági viszonyokat tükrözze.²⁰ Ehhez persze hozzátehetjük, hogy nem alaptalan azt feltételezni, hogy az Irányelvben a termékforma és a csomagolás oltalmának elismerését a vállalkozások által az oltalom elismerése érdekében kifejtett lobbitevékenység is megalapozta, hiszen a design, a termék és csomagolásforma jelentős szerepet tölt be a modern gazdasági versenyhelyzetben, és erre a döntő versenyzeszköze a védjegy a vállalkozások számára gyakorlatilag a legkedvezőbb oltalmi formát jelenti, mivel a védjegy időben potenciálisan korlátlan szellemi tulajdonjog.

A térbeli védjegyek oltalmának bevezetése azonban számos problémát is felvetett.

Elsőként, a termékformának, termékdesignnak a védjegyként történő oltalma némileg felborítja a tradicionális szellemi alkotási paradigmát, amely szerint a művészeti tevékenység szerzői jogi, a feltalálói tevékenység szabadalmi, míg az eredetazonosítási jelzések védjegyoltalomban részesülhetnek. A termékdesign

¹⁷ Irányelv 2. cikk

¹⁸ Összefoglaló jelleggel ld. Robert BURRELL, Huw BEVERLY SMITH & Allison COLEMAN: Three-dimensional Trade Marks: Should the Directive Be Reshaped, In.: Norma DAWSON – Alison FIRTH (szerk.) Trade Marks Retrospective, University of London, London, 137. o., 140. o.

¹⁹ James E. ROSINI & Christopher C. ROCHE: Trade Marks in Europe 1992 and Beyond, In: European Intellectual Property Review (a továbbiakban: E.I.P.R.), Sweet & Maxwell, London, [1991] 11 404-412., 405. o., valamint 17-18. lj.-ek

²⁰ Reform of Trade Mark Law, Cm 1203 (1990), paras 1,2, 18: „trade mark law should reflect the reality of the marketplace”. Idézi BURRELL-BEVERLY SMITH-COLEMAN: i.m. 141. o. 16. lj.

ugyanis egyszerre lehet művészeti alkotás, feltalálói alkotás, valamint – amint az utóbbi évtizedek tendenciái mutatják – eredetazonosító is (pl. a Ferrari autó speciális külső formája, kialakítása).

Másodsorban, a tradicionális oltalmi körön történő túlterjeszkedés azzal a veszéllyel járhat, hogy megzavarja az egyes szellemi alkotásokra vonatkozó jogokban felállított kényes versenyegyensúlyt, valamint a védjegy jog belső struktúrájában is okoz változást, hiszen a hagyományos megjelöléseknél az áru és az árujelző elválik, a térbeli megjelöléseknél azonban nem.

Harmadsorban, a térbeli védjegyek esetében a megjelölésnek egy jogosult részére történő lefoglalása adott esetben jobban beszűkítheti a fennmaradó alternatívák lehetőségét, mint hagyományos védjegyek esetében. Más szóval, a védjegyvoltalomnak egyes szavakra történő megadása, és ezáltal a szó kisajátítása egy meghatározott piaci szereplő számára minimálisan hat ki a megmaradó versenytársak versenyképességére, mivel a termék megjelölésére és eredetazonosítására nyitva álló szavak száma gyakorlatilag végtelen számú, és ezért a védjegyvoltalom által történő kisajátítás elhanyagolható versenyhatással jár. Adott esetben azonban korlátozottabb azon formák kínálata, amelyekkel egy adott terméket elő lehet állítani. Ezzel összefüggésben érdekes rámutatni, hogy már John Locke megfogalmazta azt, hogy szükséges mérlegelni a magáncélokra történő kisajátítás és azon közérdek között, amely szerint a magáncélra való kisajátítás nem korlátozhatja indokolatlanul a továbbiakban is szabadon használható közkincset. Részben ezen elméleti tézisen alapul a szellemi tulajdonjogokban számos belső beépített korlát a közérdek védelme és a magáncélra történő kisajátítás negatív hatásainak csökkentése érdekében.²¹

4. Az oltalomkizáró okok

Az Európai Unió tagállamainak, valamint a közösségi védjegyjognak az oltalomkizáró rendelkezéseit az Irányelv határozza meg. Az Irányelv az alábbi, a térbeli védjegyek vonatkozásában különös jelentőséggel bíró abszolút (feltétlen) kizáró okokat tartalmazza:

„3. cikk

Kizáró, illetve törlési okok

(1) A megjelölés nem részesülhet védjegyvoltalomban, illetve a védjegy törlésének van helye, ha a megjelölés

- a) nem képezheti védjegy részét;*
- b) nem alkalmas a megkülönböztetésre;*
- c) kizárólag olyan jelekből vagy adatokból áll, amelyeket a forgalomban az áru vagy a szolgáltatás fajtája, minősége, mennyisége, rendeltetése, értéke, földrajzi*

²¹ Giovanni B. RAMELLO: Intellectual property and the market of ideas, In: Jürgen G. BACKHAUS (szerk.) The Elgar Companion to Law and Economics, Edward Elgar, Glos, 2005, 128-129. o.

származása, előállítási vagy teljesítési ideje, illetve egyéb jellemzője feltüntetésére használhatnak;

d) kizárólag olyan jelekből vagy adatokból áll, amelyeket az általános nyelvhasználatban, illetve a tisztességes üzleti gyakorlatban állandóan és szokásosan alkalmaznak;

e) kizárólag olyan formából áll, amely

i. az áru jellegéből következik; vagy

ii. a célzott műszaki hatás eléréséhez szükséges [funkcionalitás]; vagy

iii. az árunak jelentős értéket kölcsönöz. ”

Az Bíróság szerint mindegyik lajstromozási akadályt külön és egyként kell vizsgálni, más szóval ezek a kizáró okok egymástól függetlenek.²²

A Bíróság továbbá sorrendiséget is meghatározott a kizáró okok vizsgálata során. Az Irányelv 3 (1) (e) pontjába foglalt három ok egy előzetes akadály a térbeli megjelölések lajstromozásának. Amennyiben ezen akadályok nem állnak fenn, úgy vizsgálni kell a 3 (1) (b)-(d) alatti kizáró okokat.²³ A Bíróság ítéletéből tehát levonható az a következtetés, hogy a háromdimenziós védjegyek lajstromképességének vizsgálata kétlépcsős: az első lépcsőben azt az előkérdést kell vizsgálni, hogy a bejelentett áruforma abba a szűk tartományba esik-e, amit az irányelv a háromdimenziós védjegy számára biztosít; a második lépcsőben az általános, minden védjegyfajta vonatkozásában érvényes lajstromozási akadályok fennállását kell vizsgálni.²⁴

A védjegyoltalomból történő egyes abszolút jellegű kizáró okokat alapvetően a szabad verseny gondolata indokolja. A védjegyoltalom lényegi előfeltétele a megjelölés megkülönböztető képessége. Csak a megkülönböztetésre alkalmas megjelölések tudják betölteni a forgalomban a védjegy funkcióit; a megkülönböztető képességgel nem rendelkező megjelölések kizárólagos joggal való lefoglalása, használatukra a védjegyjogosult monopóliumának biztosítása indokolatlan volna mind a versenytársak, mind a fogyasztók szempontjából.²⁵ A verseny védelméből eredően közérdek fűződik ahhoz, hogy a leíró, általános megjelöléseket egyetlen vállalkozás se sajátíthasson ki magának, hanem azokat bármelyik piaci szereplő szabadon használhassa. Különösen indokolt továbbá a szabad és tisztességes verseny védelmét és a nemkívánatos monopóliumok elkerülését feltételezni a 3 (1) (e) szerinti forma-specifikus kizáró okok elsődleges közérdekbeli okaként.²⁶

²² C-53/01-C-55/01 számú egyesített ügyek: Linde és társai, 67. pont, C-218/01 számú Henkel ügy, 38. pont

²³ C-299/99 számú Philips v Remington ügy 76. pont, C-53/01-C-55/01 számú egyesített ügyek Linde és társai 44-45. pontok

²⁴ Dr. VIDA Sándor: Térbeli védjegy oltalma az európai és német jogban, Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle, Magyar Szabadalmi Hivatal, Budapest, 2004. február, 24. o.

²⁵ Ld. a Vt. 1. §-hoz fűzött miniszteri indokolást

²⁶ Alison FIRTH – Ellen GREDLEY – Spyros M. MANIATIS: Shapes as Trade Marks: Public Policy, Functional Considerations and Consumer Perception. In: E.I.P.R., Sweet and Maxwell, London, 2001, 86-99. o., 89. o.

A fentiek alapján tehát az egyes megjelölésekre vonatkozó védjegyoltalom megadása vagy annak kizárása végső soron két alapvető közérdek és érték közötti ideális egyensúly felállítását jelenti. Nyilvánvalóan közérdek a tisztán leíró megjelölések szabad használatának biztosítása, a verseny védelme, és annak megakadályozása, hogy a jogosult védjegyoltalom formájában leíró vagy funkcionális megjelöléseket sajátítsa ki gyakorlatilag korlátlan időre. Másrészt azonban egyértelmű közérdek fűződik a megkülönböztető képességgel rendelkező megjelölések védjegyként való oltalmazásához, hiszen a megkülönböztető megjelölések a piacgazdaságban fontos funkciót töltenek be. A ténylegesen megkülönböztető megjelölések részére megadott védjegyoltalom elősegíti, hogy a fogyasztók a különböző gyártóktól származó termékeket azok eredete vonatkozásában egymástól meg tudják különböztetni. Továbbá, a kizárólagos jog hiányában a versenytársak jogosultak lennének az egyedi megjelöléseket a legutolsó részletig utánozni, ez azonban – a jogosultak érdeksérelmén túl – elkerülhetetlenül a fogyasztók megtévesztéséhez, a fogyasztói érdekek nyilvánvaló sérelméhez vezetne.

Az egyes megjelöléseknek abszolút védjegyjogi kizáró okok alapján történő vizsgálata során tehát végső soron mindig mérlegre kell tenni, hogy adott esetben a szabad verseny védelméhez, vagy a védjegyjogosultak, és a fogyasztóknak megtévesztés elleni védelméhez vezető érdek-e a fontosabb.

A továbbiakban a jelentőségük miatt a megkülönböztető képességgel és a műszaki hatás eléréséhez szükséges formával (a funkcionalitással) foglalkozok.

5. Megkülönböztető képesség

Elsőként a Bíróság előzetes döntéseit elemzem.

A Bíróság szerint egy védjegy akkor rendelkezik megkülönböztető képességgel, ha a termék – amelyre vonatkozóan lajstromozását kéri – azonosítását szolgálja oly módon, hogy megállapítható, hogy mely vállalkozástól származik, és így megkülönbözteti az adott terméket más vállalkozások termékeitől.²⁷ A Bíróság előzetes döntése szerint a védjegy megkülönböztető képessége egyrészt azon áruk vagy szolgáltatások vonatkozásában vizsgálandó, amelyek tekintetében lajstromoztatni kívánják, másrészt azon releváns személyek szemszögéből, akik az adott áruk vagy szolgáltatások fogyasztói.²⁸ A lajstromozni kívánt védjegy megkülönböztető képességének vizsgálatakor többek között a következő szempontok is jelentőséggel bírhatnak: a védjeggyel érintett áruk piaci részesedése; a védjegy használatának intenzitása, földrajzi elterjedtsége és időbeli terjedelme; a vállalkozás által a védjegy reklámozására fordított összeg; a releváns fogyasztói kör milyen arányban azonosítja a

²⁷ C-299/99 számú Philips v Remington-ügy 35. pont, C-53/01-C-55/01 Linde/Winward/Rado egyesített ügyek, 40. pont

²⁸ C-299/99 Philips v Remington-ügy 63. pont, C-53/01-C-55/01 Linde/Winward/Rado egyesített ügyek 41. pont, C-218/01 Henkel-ügy, 50. pont

védjeggyel érintett árukat egy bizonyos vállalkozással; valamint kereskedelmi és iparkamarák vagy más kereskedelmi szakmai szervezetek közleményei.²⁹

Melyek az anyagi jogi feltételei a megkülönböztető képesség megállapításának? A Bíróság előzetes döntései kevés iránymutatással szolgálnak, azonban a következők mégis megállapíthatók.

Egyrészt a Bíróság azt mondta ki, hogy az áru megkülönböztetéséhez nem szükséges, hogy az áru – lajstromozni kívánt – formája valamilyen szokatlan jellegzetességgel, például olyan díszítéssel rendelkezzen, amelynek funkcionális jelentősége nincs.³⁰ Továbbá, a Bíróság megállapította, hogy egy adott szektor normáitól vagy szokásaitól való egyszerű eltérés önmagában nem elegendő ahhoz, hogy az Irányelv 3. cikk (1) bekezdésének b) pontjában lefektetett kizáró ok alkalmazhatóságát kizárjuk. Épp ellenkezőleg viszont, ha egy védjegy jelentős mértékben szakít az adott szektor normáival vagy szokásaival, és ezáltal tölti be lényegi (eredeti) funkcióját, rendelkezik megkülönböztető képességgel.³¹

Másodrészt a Bíróság kifejezetten rámutatott arra, hogy Irányelv szerkezete és az említett rendelkezés szövegezése sem utal arra, hogy szigorúbb kritériumokat kellene alkalmazni háromdimenziós védjegyek megkülönböztető képessége esetében, mint másfajta védjegyeknél, így nem alkalmazható szigorúbb teszt az Irányelv 3. cikk (1) bekezdésének b) pontjának történő megfelelés vizsgálatakor háromdimenziós védjegyek esetében, mint amilyen más védjegyek esetében, ahol a minimális megkülönböztető képesség elegendő.³² Azonban a Bíróság elismerte azt, hogy a gyakorlatban valóban nehezebb egy térbeli védjegy megkülönböztető képességét megállapítani, mint egy szó- vagy ábrás védjegyet. A Bíróság azt is megállapította, hogy az átlagos fogyasztóknak nem szokásuk, hogy – ábrás vagy szövmegjelölés hiányában – a termékek csomagolásának formájából vonjanak le következtetést a termék eredetére vonatkozóan, ezért ilyen háromdimenziós védjegyek esetében nehezebbnek bizonyulhat a megkülönböztető képesség megállapítása, mint szó- vagy ábrás védjegyek tekintetében. A fentiekből következően tehát a Bíróság alapján véve ugyanazt a tesztet rendelte alkalmazni, azonban meghagyott egy lehetséges kivételt azzal, hogy kimondta, hogy a gyakorlatban nehezebb lehet háromdimenziós védjegyek megkülönböztető képességét megállapítani. A fenti megfontolások alapján az európai bíróságok az alábbi egyedi döntéseket hozták.

Kezdetben némileg liberálisabb gyakorlatról tanúbizonyságot téve az Elsőfokú Bíróság döntése alapján lajstromozásra került, a fellebbviteli tanácsok döntését megváltoztatva, egy műanyagból készült folyékony szappantartó³³ és egy átlátszó, vonalakkal díszített ásványvizes palack.³⁴

²⁹ C-299/99 Philips v Remington-ügy, 60. pont

³⁰ C-218/01 Henkel-ügy 65. pont

³¹ C-218/01 Henkel-ügy 49. pont

³² Linde-ügy 49. pont

³³ T-393/02 számú, 2004. november 24-i hat.

³⁴ T-305/02 számú, 2003. december 3-i hat.

Később a bírósági joggyakorlat szinte kivétel nélkül elutasította a jogorvoslati kérelmeket a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (BPHH) által megtagadott védjegyek ellen benyújtott fellebbezések vonatkozásában. Elutasításra kerültek többek között az alábbi térbeli megjelölések: mosogató tabletták,³⁵ zseblámpák,³⁶ átlátszó üvegek,³⁷ ital csomagolására szolgáló zacskó,³⁸ szélenergia konverterek,³⁹ édességek és csomagolásai (pl. a BOUNTY csokoládé formája),⁴⁰ parfüm üveg,⁴¹ mintákkal díszített csipesz,⁴² speciális virsli forma.⁴³

Kiemelném az italcsomagolásra szolgáló zacskó-ügyet,⁴⁴ amelyben a megjelölésnek meglehetősen szokatlan formája volt, és a bejelentő azzal érvelt, hogy kizárólag ő hoz forgalomba italokat ezzel a speciális csomagolással, de a bejelentés mégis elutasításra került, jöllehet az előzetes döntések alapján a szokatlan forma az oltalomhoz vezethet. A döntések amiatt sem tűnnek teljesen következetesnek, hogy az elutasítottakhoz adott esetben hasonló egyes formák védjegyként bejegyzésre kerültek.

Álláspontom szerint talán a legtanulságosabb ügy a Bang & Olufsen ügy,⁴⁵ amely azon elenyésző számú ügyek közé tartozik, ahol a bíróság hatályon kívül helyezte a BPHH határozatát. A védjegybejelentés tárgyát egy speciális formájú, különálló, magas, keskeny hangfal képezte (a formát a bejelentő „orgonasíp formának” nevezte). A BPHH fellebbezési tanácsa megállapította, hogy bár a bejelentett védjegyet alkotó és alapvetően esztétikai szempontok ihlette áruforma szokatlan jegyeket mutat, a felperes nem igazolta, hogy a védjegy megkülönböztetésre alkalmas, és ezáltal a célközönség számára betölti a védjegy rendeltetését. A bejelentő előadta, hogy a hangfal megjelenését nem a műszaki rendeltetés, hanem esztétikai szempontok határozzák meg, és kifejezetten arra irányult a szándéka, hogy megkülönböztető legyen és felhívja magára a figyelmet, és ezt a fellebbezési tanács is elismerte. Előadta továbbá, hogy nincsen a piacon olyan hangszóró, amely akár csak megközelítőleg azonos vagy hasonló megjelenéssel rendelkezne. Az Elsőfokú Bíróság elfogadta, hogy bejelentett védjegyre vonatkozó, fent ismertetett leírás valamennyi elemének vizsgálatából arra lehet következtetni, hogy a védjegynek valóban egyedi formája van, semmi esetre sem tekinthető szokásosnak, és ennél fogva megállapította, hogy a bejelentett védjegy jelentősen eltér az ágazati szokásoktól. Tehát nem az érintett ágazatban szokásos áruformáról vagy annak egyszerű

³⁵ C-473/01P és C-474/01P, C-468/01 P – C-472/01 P, C-456/01P and C-457/01P számú egyesített ügyek, 2004. április 29-i hat.-ok

³⁶ Case C-136/02 P számú 2004. október 7-i hat.

³⁷ C-286/04 P számú, 2005. június 30-i határozat, T-12/04 számú, 2005. november 30-i hat.

³⁸ C-173/04 P 2006. január 12-i hat.

³⁹ C-20/08 P számú 2008. december 9-i hat.

⁴⁰ T-28/08 számú, 2009. július 8-i hat.

⁴¹ T-104/08 számú 2009. május 5-i hat.

⁴² T-78/08 számú 2009. június 11-i hat.

⁴³ T-15/05 számú, 2006. május 31-i hat.

⁴⁴ C-173/04 P számú 2006. január 12-i hat.

⁴⁵ Bang & Olufsen A/S v. OHIM, 2007. október 10-i ítélet, T-460/05 sz. ügyben

változatáról van szó, hanem olyan, különleges megjelenésű formáról, amely az esztétikai végeredményt tekintve képes felhívni magára az érintett vásárlóközönség figyelmét, és lehetővé teszi számára, hogy megkülönböztesse a védjegybejelentésben szereplő árukat a más kereskedelmi származású áruktól. Ezen megfontolások alapján az Elsőfokú Bíróság a BPHH fellebbezési tanácsának határozatát hatályon kívül helyezte.

6. Funkcionalitás

A funkcionalitást a Bíróság az ún. Philips v Remington⁴⁶ ügyben értelmezte. A Bíróság álláspontja szerint a speciálisan térbeli védjegyekre vonatkozó lajstromozási akadályoknak – így a funkcionalitásnak is – jogpolitikai célja annak megakadályozása, hogy a védjegyoltalmon keresztül a jogosult kizárólagos jogosultságot (monopóliumot) szerezzen műszaki megoldásokra, vagy az adott termék olyan funkcionális jellemzőire, amelyeket a fogyasztó valószínűleg versenytársak termékeiben is keresne, illetve, hogy a jogosult a műszaki megoldásokhoz fűződő jogait ne tudja a védjegyoltalom leple alatt, amelyik az egyetlen időben korlátlan szellemi tulajdonjog, gyakorlatilag korlátlan időre meghosszabbítani.⁴⁷

Ezen elvi megfontolás alapján a Bíróság az alábbi összegző választ adta: „az Irányelv 3 (1) (e) második fordulatát [a funkcionalitást] úgy kell értelmezni, hogy az alapján nem lajstromozható a kizárólag az áru formájából álló megjelölés, ha megállapításra kerül, hogy a forma lényegi funkcionális jellemzői kizárólag a műszaki hatásnak tulajdoníthatók. Továbbá, a kizáró okon nem lehet felülkerekedni annak bemutatásával, hogy vannak egyéb formák, amelyek ugyanazon műszaki hatás elérését teszik lehetővé.”⁴⁸

A funkcionalitás területén a legnagyobb visszhangot eddig a LEGO kocka védjegytorlési ügy váltotta ki, amely vita párhuzamosan számos jogrendszerben zajlik.

A közösségi védjegyet a BPHH törlési tanácsa törölte, amely döntést a fellebbezési nagytanács helybenhagyott. A LEGO jogorvoslati kérelmét az Elsőfokú Bíróság elutasította. A LEGO érvelésével szemben mind a BPHH, mind az Elsőfokú Bíróság úgy értelmezték a Philips v Remington döntést, hogy az kategorikusan kizárja a kérdéses formával műszakilag egyenértékű, de eltérő kialakítású alternatív formák vizsgálatát. A döntések arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a LEGO kocka funkcionális, mivel a védjegy kizárólag olyan formából áll, amely a célzott műszaki hatás eléréséhez szükséges. Ez a műszaki hatás az építőkocka összeépíthetősége, melyet a szögletes alapon látható, egymástól meghatározott távolságra lévő hengeres kiemelkedések, mint pozitív kapcsológombok, és a védjegyoltalom által nem védett, a kocka alján lévő negatív kötőelemek bizto-

⁴⁶ C-299/99 számú ügyben hozott előzetes döntés

⁴⁷ Philips v Remington 78., 80. és 82. pontok

⁴⁸ Philips v Remington 84. pont

sítanak. Az ilyen rendszerű építőjátékoknak szabadalmak biztosítottak oltalmat, ezek oltalmi ideje azonban mára már lejárt, így az összeépíthetőség és az ahhoz szükséges forma közkinccsé vált. A kérelmező érvelése szerint a tárgyi védjegy semmilyen olyan elemet nem tartalmaz, amely ne a célzott műszaki hatást szolgálja, ilyen alapon a védjegy indokolatlanul korlátozza a versenytársakat a hasonló rendszerű építőköcek gyártásában, forgalmazásában.

A közösségi védjegy-törlési ügy jelenleg az Európai Bíróság előtt van. A főtanácsnoki vélemény a fellebbezést elutasítását indítványozta. Számos más jogrendszertől a LEGO kocka törlése iránt Magyarországon is indult eljárás, amely jogerősen befejeződött a törlési kérelem elutasításával.

A Fővárosi Bíróság elsődlegesen arra mutatott rá, hogy önmagában nem lehet a védjegytalalom akadály, hogy a formát korábbi szabadalomban már leírták vagy bemutatták, mert egy adott áru egyszerre több fajta iparjogvédelmi oltalomban is részesíthető, feltéve, hogy ezek feltételei külön-külön fennállnak (párhuzamos oltalom elve). A Fővárosi Bíróság szerint a védjegy szerinti alakzat egyes formái jellemzői nem tekinthetők egyúttal funkcionális jellemzőnek is, ezek tehát a célzott műszaki hatás befolyásolása nélkül változtathatók meg, például esztétikai szempontokat szem előtt tartva.

A Fővárosi Ítéltábla szerint az elsőfokú bíróság a funkcionalitás körében, helytállóan mutatott rá arra, hogy az un. Philips v. Remington döntés nem azt mondja ki, hogy az adott kizáró ok vizsgálata során az alternatív formákra egyáltalán nem lehet hivatkozni, hanem azt, hogy ha bebizonyosodik, hogy egy védjegy kizárólag olyan formából áll, amely a célzott műszaki hatás eléréséhez szükséges, akkor ennek megdöntésére nem lehet arra hivatkozni, hogy vannak alternatív formák is.

A Fővárosi Ítéltábla rögzítette továbbá, hogy a támadott megjelölés annyiban funkcionális, hogy rendelkezik egy testtel és az összekapcsoláshoz szükséges elemmel. Ez az adott esetben a téglalap forma és a kötőgomb. Amennyiben a szóban forgó kizáró ok alapján csak a térbeli forma (téglatest) és a kapcsológomb ténye lenne a vizsgálat körébe vonható, az összeilleszthető építőköcek egyike sem lenne lajstromozható. Az ilyen jogszabályi értelmezés indokolatlanul elzárna a gyártókat attól, hogy bármilyen összeépíthető elemes játék formájára kizárólagos jogot szerezzenek, amely a védjegyjog alapelveivel összeegyeztethetetlen lenne. Ezért a Fővárosi Ítéltábla szerint a megjelölés egyéb lényeges formai elemeinek vizsgálata alapján lehet csak azt megítélni, hogy azok kizárólag a műszaki hatás eléréséhez szükségesek-e. Az Ítéltábla szerint a tárgyi megjelölés esetében lényeges formai jellemzőnek kell tekinteni a kocka alap síma felszínét, a kapcsológomb hengeres formáját, valamint a kocka alap és a kiemelkedés nagyságának egymáshoz viszonyított arányát, amelyet az elsőfokú bíróság is helyesen emelt ki. Megállapítható, hogy e formai jellemzők egyedi, önkényes kialakítása nem kizárólag a funkciót szolgálja, hanem esztétikai, formatervezési szempontokat is követ. Ahhoz ugyanis, hogy az adott elem összeépíthető, egymáshoz rögzíthető legyen, nem

szükséges a védjegy szerinti konkrét formai kialakítás. Mivel az adott esetben megállapítást nyert, hogy a tárgyi megjelölés lényegi formai elemei nem kizárólag a műszaki hatásnak tulajdoníthatók – az un. Philips v. Remington döntésben kifejtett értelmezéssel is összhangban – értékelhető az a körülmény, hogy a célzott műszaki hatás más módon, alternatív formákkal is elérhető. A LEGO ugyanis igazolta, hogy összeépíthető építőkockát számos a LEGO kocka formájától eltérő, de azzal műszakilag és gazdaságilag is egyenértékű kialakítással lehet elkészíteni. Megállapítható volt tehát, hogy a védjegy szerinti építőkockának számtalan műszakilag és gazdaságilag egyenértékű alternatív kialakítása van.

A LEGO törlési ügyek közül kiemelném még Svájcot, ahol 2003 júliusában a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság új eljárásra utasította az elsőfokú bíróságot, és megállapította, hogy egy termékforma nem „műszakilag szükséges”, és ezért védjegyoltalomban részesíthető, amennyiben ésszerűen megfelelő alternatívák állnak fenn. A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság szerint az alternatíva nem ésszerűen megfelelő, amennyiben az kevésbé praktikus, kevésbé szilárd, vagy drágább az előállítása. A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság a megismételt eljárás tekintetében előírta, hogy vizsgálni kell azt, hogy vannak-e ésszerűen megfelelő alternatívái a LEGO kockák formájának, és a vizsgálat nem szűkíthető le a LEGO-val funkcionálisan kompatibilis kockákra. A svájci Szövetségi Legfelsőbb Bíróság határozata tehát – hasonlóan a magyar bíróságok által elfogadott állásponthoz és ellentétben a közösségi védjegyügyben megfogalmazott állásponttal – szükségesnek tartotta vizsgálni az alternatív formákat.⁴⁹

7. Összegzés és következtetések

Az európai bíróságok joggyakorlata elsöprő többségben a megkülönböztető képességgel foglalkozott.

A Bíróság előzetes döntése szerint fő elvként azonos tesztet kell alkalmazni a térbeli védjegyekre és a hagyományos védjegyekre, de a gyakorlatban az eltérő fogyasztói szokásokra hivatkozással meghagyta a kivétel lehetőségét egy szigorúbb teszt alkalmazására. A joggyakorlat pedig él is ezen kivétel lehetőségével, a megkülönböztető képesség igazolása ugyanis egyértelműen nehezebb a térbeli megjelölések esetében, mint hagyományos megjelölések esetében, ahol a minimális megkülönböztető képesség elegendő. A kivétel lehetősége önmagában is elgondolkodtató annyiban, hogy a térbeli védjegyek bevezetésének egyik oka éppen az volt, hogy a fogyasztó számára az áruforma és a csomagolás is képes megkülönböztető képességet biztosítani. Amennyiben el is fogadjuk a kivétel indokoltságát, úgy is megállapítható, hogy a kivétel vált a főszabállyá, és hogy a megkülönböztető képesség, mint abszolút oltalomkizáró ok tekintetében a joggyakorlat meglehetősen

⁴⁹ Az ügy összegzésére ld. Véronique MUSSON: Building a strategy for shape mark protection, World Trademark Review, Globe Business Publishing Ltd., London, January/February 2007, 23. o.

szigorú. Álláspontom szerint a tendencia tehát az, hogy a bíróságok inkább a verseny érdeke felé billentik el a mérleget.

Több idézet esetben a szigorú álláspont valóban indokoltnak tűnik, azonban a jelenlegi joggyakorlat megszokásból, rutinból is vezethet elutasításra nem indokolt esetben. E körben nézetem szerint elmondható az is, hogy az egyes térbeli megjelölések oltalmával kapcsolatos döntések nem tűnnek egymással teljesen koherensnek, és adott esetben az előzetes döntésekben lefektetett elvekkel sem. A Bang & Olufsen ügyben a BPHH álláspontom szerint már szinte kiüresítette a térbeli védjegyoltalom lehetőségét, amikor megtagadta az oltalmat egy teljesen szokatlan, speciális formatervezésű és megkülönböztetés céljára tervezett megjelöléstől azzal az indokkal, hogy nem került igazolásra, hogy a fogyasztók azt megkülönböztetőnek tartják, akkor amikor ez a kérdés ebben a formában egy szóvédjegy esetén például soha fel sem merülhetne. Az ügyben az Elsőfokú Bíróság végül hatályon kívül helyezte a BPHH fellebbezési tanács döntését, nézetem szerint azonban ennek az ügynek nem is lett volna szabad eljutni bírói szakba.

A megkülönböztető képességgel kapcsolatban tehát egységes és következetes joggyakorlatról még nem beszélhetünk.

A védjegy és verseny közötti optimális egyensúly meghúzása nézetem szerint még hangsúlyosabb a térbeli védjegyekre vonatkozó speciális oltalomkizáró okok – különösen a funkcionalitás – terén. Nem szerezhető védjegyoltalom arra a megjelölésre, amely kizárólag olyan formából áll, amely a célzott műszaki hatás eléréséhez szükséges. Ezen kizáró ok jogpolitikai célja kifejezetten versenyszempontú: azt a célt szolgálja, hogy az időben potenciálisan korlátlan védjegyoltalom ne legyen felhasználható arra, hogy már közkinccsé vált műszaki megoldásokra bárki kizárólagos jogosultságot szerezzen.

A védjegy és a verseny közötti optimális határvonal meghúzása végső soron a fő kérdése a LEGO kockák ellen különböző jogrendszerekben párhuzamosan folyamatban volt, illetve folyamatban lévő törlési eljárásoknak a funkcionalitás alapján. A kérdés nehézségét mutatja, hogy hasonló tárgyban eltérő döntések születnek. A közösségi védjegy ügyében a jogalkalmazó álláspontom szerint indokolatlanul a verseny javára billentette el a mérleget, amikor a védjegyet törölte. Nézetem szerint a védjegy és verseny optimális határvonalát a magyar bíróságok húzták meg helyesen, amikor a magyar LEGO védjegyre vonatkozó törlési kérelmet elutasították, mivel álláspontjuk szerint a LEGO kocka megkülönböztető jellegű, és védjegyoltalma által a szabad verseny sem sérül, hiszen más formai kialakítással senki nincs elzárva attól, hogy ugyanazt a műszaki megoldást alkalmazza. A Legfelsőbb Bíróság által megfogalmazott összegző jellegű álláspont szerint a kérdéses védjegy nem a már megszűnt szabadalommal védett, közkinccsé vált műszaki megoldást helyezi időbeli korlát nélkül jogi oltalom alá, más formai kialakítással ugyanis senki nincs elzárva attól, hogy a lego-kockának az egybeépíthetőséget biztosító műszaki megoldását alkalmazza.

Alapkérdésként merült fel mindkét ügyben, hogy az alternatív formákat a funkcionalitás keretében lehet-e értékelni. A közösségi jogalkalmazók szerint ezt a Philips v Remington ügy kategorikusan kizárja, a magyar szerint nem. A Philips v Remington előzetes döntés tehát többféle módon értelmezhető, és ez önmagában is kritika a döntéssel szemben. A kérdés érdemét tekintve pedig érdemes felidézni a védjegyjog közgazdasági elemzését, amely szerint a funkcionalitás fogalmának pontos közgazdasági értelem adható: a nem-funkcionális jellemző, tehát amelyre védjegytalalom adható, olyan jellemző, amelynek vannak tökéletes (vagy majdnem tökéletes) helyettesítői, ebben az esetben ugyanis az adott jellemző tekintetében a kizárólagos jog megszerzése nem vezet holtteher veszteséghez.⁵⁰ A közgazdasági elemzés is alátámasztja tehát azon nézetet, hogy az alternatív formák elemzése indokolt a funkcionalitás, mint kizáró ok vizsgálata során. Az alternatív formák vizsgálatát rendelte el a svájci legfelsőbb bíróság is az ott folyamatban lévő eljárásban, és az alternatív formákat az amerikai gyakorlat is vizsgálja. A magyar bíróságok álláspontja szerint az alternatív formák vizsgálatát a Bíróságának a Philips v. Remington ügyben hozott előzetes döntése sem zárja ki. Amennyiben pedig a közösségi hatóságok és bíróságok által követett értelmezést vennénk alapul, úgy a közgazdasági elemzés, és a magyar LEGO ügy tanulságai alapján álláspontom szerint akár az a következtetés is levonható lenne, hogy nem jár helyes úton a közösségi joggyakorlat.

⁵⁰ William M. LANDES – Richard A. POSNER: *The Economic Structure of Intellectual Property Law*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge MA, 2003, 198. o.

Tőkey Balázs

Polgári Jogi Tanszék

Témavezető: Vékás Lajos

AZ EGÉSZSÉGÜGYI SZOLGÁLTATÓK PIACRA LÉPÉSI LEHETŐSÉGEI ÉS ENNEK AKADÁLYAI¹

1. Problémafelvetés

A mai magyar egészségbiztosítás a világ többi országának egészségbiztosításához vagy egyéb formában megvalósuló egészségügyi ellátórendszeréhez hasonlóan egyre súlyosodó finanszírozási problémákkal küzd. Nem új jelenségről van szó, mint azt jól mutatja már a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) indoklása is:

„Ma már az nyilvánvaló, hogy az egészségügyi ellátások az eddigi szolgáltatási körben, alig korlátozott hozzáféréssel, a jelenlegi forrásokból bizonyosan nem finanszírozhatók. Az egészségügyi ellátórendszer szereplőinek összetettsége, a humanitárius és a gazdasági érdekek szükségszerű ütközése miatt be kell látni, hogy valamilyen érdeksérelem nélkül az egészségbiztosítás megújítása nem valósítható meg.”

Az okok szinte közismertnek tekinthetők:

- egyre növekvő orvosi költségek a technika folyamatos fejlődésnek köszönhetően;
- egyre többen kívánják igénybe venni az egészségügyi szolgáltatásokat a várható élettartam növekedésének megfelelően;
- egyre kevesebben finanszírozzák az ellátásokat a társadalmi korfa átalakulása következtében.

Ennek megfelelően, hogy az egészségbiztosítási rendszer fenntarthatóságát megőrizzék, jogszabályi úton meghatározzák, hogy egy adott időszakban az egyes egészségügyi szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokat, mekkora mértékben finanszíroz a társadalombiztosítás, ennek eszköze a teljesítményvolumen-korlát alkalmazása (a továbbiakban: TVK).² A TVK azt jelenti, hogy az adott intézmény a

¹ Jelen dolgozat az Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Kari Doktori Tanácsa által az Eötvös Loránd Tudományegyetem megalakulásának 375. évfordulója alkalmából 2010. április 23-án rendezett Ünnepi Konferencián „Az egészségügyi szolgáltatók piacra lépési lehetőségei és ennek akadályai” címmel elhangzott előadás írásbeli változata. A dolgozat – ahogyan az előadás is – az Egészségbiztosítási Felügyelet (a továbbiakban: EBF) által készített, az előadás elhangzásakor még nem publikált tanulmányra épül, melynek elkészítésében tevékenyen részt vettem.

² Ld. különösen az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási alaphól történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III.3.) Korm. rendelet 27-28. §-át és a 28. mellékletét

tárgydőszakban összesen mekkora teljesítményt, azaz szolgáltatás-mennyiséget számolhat el a kötelező egészségbiztosítás finanszírozása keretében.³ Ezért több – jellemzően magas költségigényű – szolgáltatásból (amennyiben annak elvégzése a beteg szempontjából nem tekinthető sürgősnek) a szükségesnél kevesebbet nyújtának a biztosítottak számára a szolgáltatók a társadalombiztosítás keretén belül annak ellenére, hogy a kapacitásaik lehetővé tennék az egészségügyi szolgáltatások magasabb volumenben való nyújtását is. Ennek megfelelően egyes beavatkozások tekintetében egyre hosszabb várólisták alakulnak ki.⁴ A hosszú, akár az egy évet is meghaladó várólisták következménye pedig az, hogy a biztosítottak körében megjelenik az igény arra, hogy ezeket a szolgáltatásokat a kötelező egészségbiztosításon kívül, önfinanszírozáson keresztül vegyék igénybe elkerülve ezzel a hosszas várakozást. Arra a kérdésre keressük a választ, hogy a jellemzően a kötelező egészségbiztosítás által finanszírozott szolgáltatásokat nyújtó egészségügyi szolgáltatók milyen formában elégíthetik ki ezt a keresleti igényt, azaz van-e rá lehetőség, és ha igen, milyen formában, hogy a kötelező egészségbiztosítás keretében térítésmentesen igénybe vehető szolgáltatásait az egészségügyi szolgáltatók akár a jogosultaknak is térítés ellenében is elérhetővé tegyék?

Nem egyszerű a fenti kérdés megválaszolása, mivel a jelenlegi egészségbiztosítási rendszer alapelveire és működésére tekintettel az így kialakítandó gyakorlatnak nemcsak jogszerűnek, hanem mind társadalmi, mind orvosi szempontból etikusnak is kell lennie. Ezen összetett problémakör egyes elemeire kíván rávilágítani jelen tanulmány. E kérdéssel azért is kell mihamarabb foglalkozni, mert a korábban csak közfinanszírozott szolgáltatásokat nyújtó egészségügyi szolgáltatók „megkezdtek a piacra lépésüket”,⁵ sőt e problémával az EBF-nek már hatósági eljárásban is foglalkoznia kellett.⁶

2. Fogalommeghatározások

A jobb érthetőség kedvéért érdemes rögzíteni azt, hogy a tanulmány néhány gyakran használt fogalmat az alábbi definíciók szerinti értelemben használja:

Kapacitás: az ellátási események azon mennyisége, melyet a rendelkezésre álló erőforrások maximális kihasználásával el lehet érni – az adminisztratív és finanszírozási korlátok figyelmen kívül hagyása mellett.

³ A TVK azonban alapvetően intézményi szinten meghatározott korlát, azaz a intézményi vezetés a rendelkezésre álló keretet egyik ellátásról a másikra (az igények, illetve az intézmény saját döntése értelmében) belsőleg elvileg szabadon (kivéve a védett TVK) átcsoportosíthatja.

⁴ Az egyes intézményi várólisták elérhetőek az EBF honlapján: <http://ebf.hu/index.php?m=10.2>
⁵ Lásd erről az alábbi tudósítást: http://www.weborvos.hu/lapszemle/mar_harom_honapos_diagnosztikai/152861/ utolsó letöltés: 2010. április 11.

⁶ Lásd: http://ebf.hu/letoltes/200908/2794_kaposvari_egyetem_eucentrum_aug31.pdf utolsó letöltés: 2010. április 11.

Szabad kapacitás: a kapacitás azon része, melyet a szolgáltató nem használ ki közfinanszírozott ellátás végzésére.

Közfinanszírozott ellátás: az Országos vagy Regionális Egészségbiztosítási Pénztárral (a továbbiakban: OEP és REP) kötött finanszírozási szerződés alapján nyújtott ellátás, amely a biztosított számára ingyenes vagy csak a jogszabályokban meghatározott térítési díjat fizeti érte. Jelen tanulmány *közfinanszírozott ellátásnak* tekinti azt az ellátást is, amelyet a finanszírozási szerződéssel rendelkező szolgáltató megbízásából közreműködő végez, ha a finanszírozási szerződésben a közreműködő, mint az ellátás végzője van feltüntetve.

Magánfinanszírozott (v. térítéses) ellátás: Olyan ellátás, melyet a szolgáltató számára nem az Egészségbiztosítási Pénztár finanszíroz. Az ellátás finanszírozója lehet egyébként biztosított vagy nem biztosított magánszemély, de jogi személy (pl. biztosító, egészségpénztár stb.) is.

Közfinanszírozott szolgáltató vagy intézmény: Olyan szolgáltató, aki az Egészségbiztosítási Pénztárral finanszírozási szerződést kötött. A *közfinanszírozott szolgáltató* által nyújtott szolgáltatás és a *közfinanszírozott szolgáltatás* végzése nem egyenértékű fogalmak, lásd a *közfinanszírozott ellátás* és a *magánfinanszírozott ellátás* definícióját.

Szétválasztás (v. elkülönítés): A *magánfinanszírozott* és a *közfinanszírozott ellátások* megkülönböztethetőségének biztosítása azokban az esetekben, ahol erre a két szolgáltatás valamely elemének (szolgáltatás nyújtója, helye stb.) azonossága miatt szükség van. A *szétválasztás* különböző mértékű lehet, és a szolgáltatás egy vagy több elemére is kiterjedhet (rendelési hely, idő, személyzet, jogi személyek, költségek, bevételek stb.)

3. Az egészségbiztosítás finanszírozása

Ahhoz, hogy a jelen tanulmányban vizsgált problémát könnyebben megértsük, nem árt röviden foglalkozni az egészségbiztosítás finanszírozásával. Az egészségbiztosítás finanszírozása nem más, mint az a módszer, ahogyan az egészségbiztosító az egészségügyi szolgáltatóknak megtéríti az egészségbiztosítás keretében a biztosítottaknak nyújtott szolgáltatások ellenértékét. Az egészségbiztosító az egészségügyi szolgáltatóval finanszírozási szerződést köt, ez alapján nyújt szolgáltatásokat a biztosítottaknak az egészségügyi szolgáltató, amelyeket megtérít neki az egészségbiztosító. Mivel általában piacon kívüli szolgáltatásokról van szó, különböző technikák alakultak ki arra, hogyan állapítsák meg, mekkora pénzbeli ellenértékre jogosultak az egyes szolgáltatók. A leggyakoribb technikák az átlány jelleg csökkenése szerint:

1. Bázisalapú (normatív, feladatalapú): korábbi évek kifizetései alapján határozzák meg az egyes közfinanszírozott szolgáltatók finanszírozását.
2. Fejkvótaalapú: az intézmény finanszírozását a potenciálisan ellátandó bete-

gek száma határozza meg.

3. Napidíj: a finanszírozás alapja a betegek által az intézményben eltöltött napok száma.
4. Definitív ellátás díjazása: más technikával párhuzamosan alkalmazott finanszírozási módszer, melynek lényeg, hogy a véglegesen ellátott (tehát tovább nem utalt) betegek után az intézmény többletfinanszírozást kap.
5. Esetcsoport-alapú (HBCs):⁷ hasonló diagnózisok, beavatkozások kerülnek egy finanszírozási csoportba, az egyes csoportba tartozó esetek után a csoportnak megfelelő átalányösszeg kerül kifizetésre az intézmény számára. Jelenleg így finanszírozzák a fekvőbeteg-ellátásokat (kb. 800 HBCs van).
6. Teljesítmény-pontrendszer (német pontrendszer): az egyes tevékenységek, beavatkozások pontot érnek, az egy beteghez tartozó ellátási eseménynek lesz egy összpontszáma, az összpontszámból a teljesítménypont egységára alapján számítják ki végül azt az ellenértéket, amely a szolgáltatónak kifizetésre kerül. Jelenleg ezen a finanszírozási technikán alapul a járóbeteg-szakellátások finanszírozása.⁸

A magyar egészségbiztosítási rendszer finanszírozása sokat változott az utóbbi két évtizedben, a finanszírozás átalányjellege folyamatosan csökkent, egyre inkább az a jellemző, hogy az egyes szolgáltatásokat, ellátásokat finanszírozzák. Így vált lehetővé, hogy a TVK-n keresztül szabályozni lehet azt, hogy a közfinanszírozott szolgáltatók mekkora mennyiségben, volumenben nyújtsanak közfinanszírozott ellátást, és hogy ezzel párhuzamosan megjelenjen a keresleti igény a térítéses ellátásokra.

4. A térítéses szolgáltatások érintettjei

Az egészségügyi szolgáltatásban sok, gyakran egymástól eltérő érdekekkel bíró szereplő vesz részt. A térítési díj ellenében nyújtott szolgáltatások a különböző szereplőket eltérő módon érinthetik.

A *szabályozó* érdeke, hogy az egészségügyi ellátás az alkotmányos elvekkel és az egyéb jogszabályokkal összhangban valósuljon meg, illetve olyan jogszabályokat alkosson, amelyek az ország és az állampolgárok egésze szempontjából az elérhető legjobb megoldást biztosítják. A térítéses ellátások a szabályozó szempontjából az optimalizáció egyik eszközét jelenthetik. De a szabályozó felelőssége az is, hogy csak akkor és csak úgy teremtsen lehetőséget erre az ellátási formára, hogy az megfeleljen az alkotmányos alapelveknek.

A *finanszírozó* (OEP, REP) érdeke, hogy a rendelkezésre álló pénzt – a jogszabályok által meghatározott módon és célokra – minél hatékonyabban használja fel. A térítéses szolgáltatások terjedése adott esetben egyezhet a finanszírozó érdekével

⁷ Homogén betegcsoport

⁸ Erről lásd részletesebben: KOVÁCSY Zsombor: Egészségügyi jog. Semmelweis Kiadó Bp. 2008, 244-250. o.

(például mert a közfinanszírozott ellátásból kilépőkkel rövidülnek a várólisták, a térítési díjakból befolyt összeget az infrastruktúra fejlesztésére fordítják a szolgáltatók, vagy éppen a magánfinanszírozott rendelés ideje alatt az ügyeleti szintnél több orvos áll rendelkezésre a sürgős esetek ellátásához), de azzal ellentétben is állhat (például úgy csoportosítják át az szolgáltatók az erőforrásokat, hogy minél több térítéses szolgáltatást nyújthassanak, és így egyes közfinanszírozott szolgáltatások területén tovább fokozzák a kínálati hiányt).

Az *intézményfenntartó* célja, hogy a rárott vagy önként vállalt ellátási körébe tartozó emberek érdekeit minél jobban szolgálja, érdekei a kiszolgálni kívánt teljes csoport által képviselt érdekekhez igazodnak. A fenntartó feladata, hogy az egészségügyi szolgáltató töképoztását, fejlesztését biztosítsa. Természetesen ehhez a lehetséges források körének bővítése segítséget nyújthat. De ha a lakosság ellenérzéssel viseltet a térítéses ellátás nyújtásával szemben a fenntartó intézményében, az intézményfenntartó ellenérdekelte lesz a szolgáltatás nyújtásában.

A *közfinanszírozott szolgáltató* célja kettős: egyrészt – mint minden gazdálkodást folytató szervezetnek – biztosítani kell saját működőképességét, más szóval azt, hogy kiadásai ne haladják meg tartósan és jelentősen bevételeit. Másrészt – lévén közszolgáltatást közpénzből végző egészségügyi intézmény – a szolgáltató célja minél magasabb színvonalú szolgáltatást nyújtani minél szélesebb körnek. A térítéses ellátás nyújtása a közfinanszírozott szolgáltató közvetlen érdekeit jól szolgálhatja: többletbevételt jelent. De a közfinanszírozott szolgáltatónak meg kell felelnie a jogszabályok mellett a finanszírozó által támasztott elvárásoknak is – így a finanszírozó érdekei közvetetten és valamennyire torzított formában a közfinanszírozott szolgáltató érdekeivé is válnak, így az érdekek eredője már nem egyértelmű.

A *magánszolgáltató* számára tulajdonképpen minden ellátás „térítéses”. Számára lényegtelen, hogy a szolgáltatásaiért közvetlenül a beteg vagy egy biztosító fizet, viszont a *közfinanszírozott szolgáltatók* által nyújtott térítéses szolgáltatások növelik a versenyt.

Az *egészségügyi dolgozók* számára a térítéses ellátásban való részvétel munkaerőpiaci lehetőségeik bővülését jelentik, és a szolgáltató által szerzett többletbevételek elősegíthetik a munkakörülmények javítását is. Ugyanakkor, ha a megnövekedett feladatmennyiség nem jár arányos többletdíjjal, akkor azokat a dolgozók negatívan is értékelhetik.

A térítéses ellátások azon betegek érdekeit szolgálják, akik képesek azok megfizetésére, és hajlandók is arra a közfinanszírozott ellátásokkal szemben meglévő előnyei miatt (esetleges magasabb kényelmi fokozat, kevesebb várakozás stb.). Emellett a térítéses ellátás abban az esetben kedvezőtlen lehet a betegek számára, ha az ilyen finanszírozással ellátott betegek miatt a közfinanszírozott beteg a kiinduló állapotnál rosszabb helyzetbe kerül – például, ha a szolgáltató a közfinanszírozott ellátás terhére csoportosít át erőforrásokat a magánfinanszírozott ellátásba.

A fentiekből látszik, hogy a térítés szolgáltatások kapcsán rengeteg érdek és ellenérdek ütközik nemcsak egyes szereplők között, hanem azok körében is. Ezért nem jelenthető ki egyértelműen, hogy a közfinanszírozott szolgáltatók által nyújtott térítéses

ellátások terjedése az egészségügy egésze számára „jó” vagy „rossz” lenne, ezért valószínűleg sem teljes tiltása, sem korlátlan engedélyezése nem lenne jó megoldás.

5. A vonatkozó jogszabályi háttér

Összességében megállapítható, hogy a jogalkotó még nem szabályozta a vizsgált kérdést. Az Ebtv.-nek azonban két mondata mindenféleképpen irányadónak tekinthető:

- „Az egészségügyi szolgáltató a finanszírozás keretében kapott összeget más pénzeszközeitől elkülönítetten kezeli.”⁹
- „A finanszírozás keretében folyósított összeg csak a finanszírozási szerződésben foglalt feladatokra használható fel.”¹⁰

Emellett az Eütv. 2. § (2) bekezdése az egészségügyi szolgáltatások területén írja elő az esélyegyenlőség biztosítását. Viszont a 7. § (1) bekezdése már csak a jogszabályi keretek közötti egyenlő hozzáférés és bánásmód jogát¹¹ biztosítja a betegek számára az egészségügyi ellátások területén. Ha ezeket a szabályokat úgy értelmeznénk, hogy nem lehet anyagi ellenszolgáltatás ellenében a közfinanszírozottnál magasabb szintű egészségügyi szolgáltatást igénybe venni, mert az sérti az esélyegyenlőséget, akkor ez ahhoz vezetne, hogy az egészségügyi magánszolgáltatások önmagukban jogellenesek lennének, és megfosztanák a beteget annak lehetőségétől, hogy bizonyos nem közfinanszírozott szolgáltatásokat igénybe vegyenek, ezzel adott esetben csökkenne a túlélési esélyük vagy romlana az egészségük, ami sértené az élethez és a testi épséghez való jogukat. Ezért a fenti szabályok helyes értelmezése az lehet, hogy nem jogellenesek a térítéses szolgáltatások, és nem sérti az esélyegyenlőséget az, hogy magasabb szintű ellátás vehető igénybe anyagi ellenszolgáltatás ellenében. Ennek megfelelően ezek a szabályok nem tiltják, hogy közfinanszírozott szolgáltatók térítéses szolgáltatásokat is nyújtsanak párhuzamosan.

Ezen kívül több jogszabály is rendelkezik arról (Eütv., az Ebtv., az egészségbiztosítás hatósági felügyeletéről szóló 2006. évi CXVI. törvény [a továbbiakban: Ebtv.] és 284/1997. (XII. 23.) Korm. rendelet a térítési díj ellenében igénybe vehető egyes egészségügyi szolgáltatások térítési díjáról), hogy a betegeket tájékoztatni kell arról, hogy az igénybe vett szolgáltatásért kell-e térítési díjat fizetni, és ha igen, akkor mennyit, a különböző térítési díjakat nyilvánosságra kell hozni stb.¹² E jogszabályokat elvileg olyan térítéses szolgáltatások tekintetében

⁹ Ebtv. 35. § (1) bek.-nek 2. mondata

¹⁰ Ebtv. 35. § (2) bek.-nek 2. mondata

¹¹ Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 25. § (1) bekezdése szintén az egyenlő bánásmód biztosítását írja elő az egészségügyi ellátásokkal összefüggésben

¹² Eütv. 13. § (9) Az orvos a vizsgálatot megelőzően köteles a beteget – amennyiben állapota lehetővé teszi – arról tájékoztatni, hogy a vizsgálat és az azt követő ellátás térítési díját meg kell téríteni, ha a vizsgálat eredménye szerint sürgős szükség nem áll fenn és az ellátás költségének fedezete a központi költségvetésben és az Egészségbiztosítási Alapon keresztül sincs biztosítva.

hozták, amelyeket nem is lehet közfinanszírozott formában igénybe venni, de értelemszerűen az összes térítéses szolgáltatásra alkalmazandók.

6. Szervezeti háttér

A szabad kapacitás felhasználhatósága függ attól, hogy milyen az azzal rendelkező egészségügyi szolgáltató jogállása, mivel a különböző gazdálkodó szervekre eltérő könyvvizelési, gazdálkodási és egyéb szabályok vonatkoznak. Az egészségügyi szolgáltatók leggyakrabban az alábbi jogállások valamelyikével rendelkeznek:

- önálló költségvetési szerv (pl. az országos intézeti feladatokat ellátó kórházak, egyetemek, egyes önkormányzati kórházak stb.)
- nonprofit gazdasági társaság (jellemzően kft. vagy zrt., leggyakrabban önkormányzati fenntartású kórházak működnek ebben a formában)
- nyereségérdekelte gazdasági társaság, gazdálkodó szervezet (jellemzően kft. vagy zrt., ezek lehetnek szintén önkormányzati fenntartású kórházak, de akár speciális részfeladatokat végző [pl. labor diagnosztika] nyereségorientált szolgáltatók is).

Ha a szolgáltatás nyújtásában több, összekapcsolódó jogi személy vesz részt, egymáshoz való viszonyuk befolyásolja, melyiküket illeti meg a szabad kapacitás, és azt hogyan lehet felhasználni. Ebből a szempontból a legegyszerűbb eset a következő: egy egészségügyi szolgáltató rendelkezik a szolgáltatás nyújtásához

Ebtv. 25. § (1) Az egészségügyi szolgáltató jól látható helyen kifüggeszti a térítési díjak feltüntetésével a szolgáltatónál térítési díj fizetése mellett igénybe vehető szolgáltatások jegyzékét, továbbá a szolgáltatás megkezdése előtt a biztosítottat tájékoztatja az indokolt és az általa igényelt térítésköteles szolgáltatások díjáról.

Ebtv. 10. § A Felügyelet honlapjáról elérhetővé teszi

b) a kötelező egészségbiztosítás körében a térítési díj ellenében igénybe vehető egészségbiztosítási szolgáltatásoknak, valamint az egészségügyi szolgáltatók – ideértve a finanszírozott egészségügyi szolgáltatókkal egészségügyi tevékenység végzésére irányuló jogviszonyban álló más egészségügyi szolgáltatókat is – térítés ellenében nyújtott egyéb szolgáltatásainak listáját és a térítési díjakat.

284/1997. (XII. 23.) Korm. rendelet térítési díj ellenében igénybe vehető egyes egészségügyi szolgáltatások térítési díjáról 1. § (1) Az egészségügyi szolgáltató a részleges és teljes térítési díj (a továbbiakban: térítési díj) ellenében igénybe vehető szolgáltatások térítési díját a betegek számára hozzáférhető módon hozza nyilvánosságra.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltakon túl a szolgáltatás teljesítése előtt az érintettet külön tájékoztatni kell a térítési díj várható mértékéről, a teljesítés után pedig a biztosított részére az egészségügyi szolgáltató számlát ad, amely tartalmazza az igénybe vett szolgáltatást és a szolgáltatás(ok)ért fizetendő forintösszeget.

(6) Az egészségügyi szolgáltató hatáskörében megállapítható térítési díjak megállapításának, nyilvánosságra hozatalának és befizetésének rendjét, valamint a szolgáltató által megállapított térítési díj mérséklésére, illetve elengedésére vonatkozó rendelkezéseket a szolgáltató – a fenntartó által jóváhagyott – szabályzatban állapítja meg.

szükséges összes személyi, tárgyi és egyéb feltétellel, az illetékes REP-pel maga köt finanszírozási szerződést, és így értelemszerűen ő maga rendelkezik a szabad kapacitással is.

Bonyolultabb viszont a helyzet, ha például egy adott önkormányzat mint fenntartó két társaságot hoz létre a kórház üzemeltetésére: jellemzően egy egészségügyi szolgáltató és egy vagyonkezelő-ingatlanhasznosító vállalkozást. De hasonló helyzet állhat elő akkor is, ha a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 80/A és 80/B. paragrafusát alkalmazva vagyonkezelői jogot alapítanak, és ennek kapcsán alakul meg külön a már nem állami tulajdonú egészségügyi szolgáltató és vagyonkezelő társaság. Ezekben az esetekben a finanszírozási szerződést az egészségügyi szolgáltató társaság köti, ő rendelkezik a szükséges működési engedéllyel is, de a tárgyi eszközök legalább részben a másik társaságot illetik.

Olyan esetek is ismertek, hogy az önálló gazdasági társaság csak egy speciális szolgáltatást nyújt a teljes egészségügyi ellátás keretében: például egy önálló társaság (ez lehet a kórház, a fenntartó vagy harmadik független személy tulajdonában is) végzi egy kórházban a labor- vagy a képalkotó diagnosztikát. Ebben az esetben az önálló társaság és a kórház működése teljesen elkülönülhet (pl. ha teljesen önállóan, a saját tulajdonában levő épületben és műszerekkel, az alkalmazásában levő szakdolgozókkal végzi a tevékenységét a társaság), de lehetnek kisebb-nagyobb átfedések is: például az, hogy a szolgáltatást legalább részben a kórházi infrastruktúra felhasználásával nyújtja a társaság, a kórháztól bérel bizonyos eszközöket, a szakdolgozókat mind a kórház, mind a társaság alkalmazza. Ha az üzemeltetésben több jogi személy vesz részt, akkor a finanszírozási szerződést elvileg megkötheti a kórház is, de az egészségügyi szolgáltatást nyújtó társaság is szerződhet közvetlenül az illetékes REP-pel.

Az is lehetséges, hogy egy diagnosztikai szolgáltatást nyújtó társaság egyszerre több egészségügyi intézményt is kiszolgál. Ilyenkor jellemzően a közreműködő működése jobban elkülönül a kórházaktól, a finanszírozási szerződést maga köti meg az illetékes REP-pel.

Az eddig bemutatott eseteket mind ki lehet egészíteni azzal az alesettel, amikor a térítéses szolgáltatások nyújtására a szolgáltató tulajdonában lévő, de jogilag elkülönült gazdasági társaság jön létre.

A fentiekben bemutatott megoldások természetesen nem fedik le az összes lehetséges szervezeti, kapcsolati struktúrát. A valóságban ezeknél egyszerűbb, de akár jóval bonyolultabb megoldások is kialakulhatnak. Az egészségügyi szolgáltatásokhoz kapcsolódó bonyolult szervezeti rendszer, a működéshez és a finanszírozáshoz kapcsolódó hosszú szerződéses láncolatok könnyen hátráltathatják, megnehezíthetik a szabad kapacitások kihasználását. Minél többen vesznek részt az egészségügyi szolgáltatások nyújtásában, a hozzá kapcsolódó infrastruktúra üzemeltetésében, annál nehezebb eldönteni, ki is rendelkezik a szabad kapacitással. Sőt az is könnyen elképzelhető, hogy a kapcsolatrendszer túlbonyolítása miatt az

7. Tájékoztatás, reklám

A legtöbb ellátás esetében azonban nem tiltják a jogszabályok, hogy az egészségügyi szolgáltató az előírt tájékoztatási kötelezettségének teljesítése mellett térítéses szolgáltatásait reklámozza is. Természetesen a szolgáltatónak figyelembe kell ven-

¹³ Ld. az 5. pontot

nie a reklámtevékenységre vonatkozó általános szabályokat, különös tekintettel a beteg és a szolgáltató között fennálló információs aszimmetriára, illetve arra, hogy egyes betegcsoportokra (pl. gyermekek, pszichiátriai betegek) egyéb speciális szabályok is vonatkozhatnak.

8. Az orvos szerepe a térítéses szolgáltatásokban

A szabad kapacitások felhasználásakor óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy milyen szerepet vállalhatnak abban az egészségügyi szolgáltató olyan orvosai, akik a kötelező egészségbiztosításon alapuló ellátásban vesznek részt. Különösen fontos e kérdés abban az esetben, ha a közfinanszírozott szolgáltató orvosainak érdekeltségük is van a szabad kapacitások felhasználását végző, külön jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaságban.

A lehetséges összeférhetlenségi eseteket külön-külön vizsgálva az alábbi következtetések vonhatóak le a jogszabályokból, illetve a Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexéből:¹⁴

¹⁴ Az egészségügyi dolgozók rendtartásáról szóló 30/2007. (VI. 22.) EüM rendelet Melléklete a következő vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza:

XI. 2. Ha az orvosnak anyagi vagy személyes érdekeltsége van olyan egészségügyi szolgáltatóban, nem-konvencionális gyógyító eljárást nyújtó szolgáltatóban, gyógyszerértárban vagy bármilyen egyéb szervezetben (a továbbiakban együtt: szervezet), ahová betegeket utal kezelésre, egészségügyi vagy egyéb szolgáltatások igénybevételére, köteles érdekeltségéről tájékoztatni a beteget.

XI. 3. Az orvos nem fogadhat el közvetítési díjat vagy bármilyen más anyagi vagy személyes előnyt másik orvostól, más személytől vagy szervezettől a beteg konzultációra vagy kezelésre utalása fejében. Az orvos nem ajánlhat fel vagy fizethet közvetítési díjat, nem nyújthat bármilyen más anyagi vagy személyes előnyt másik orvosnak, más személynek vagy szervezetnek annak fejében, hogy hozzá utaljanak beteget konzultációra vagy kezelésre.

XI. 4. Az orvosetikával összeegyeztethetetlen, ha az orvos betegével olyan közvetlen vagy közvetett kereskedelmi kapcsolatot létesít, ami a beteget kiszolgáltatott helyzetbe hozza, illetve az orvos szakmai elfogulatlanságát befolyásolhatja.

A Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexének alábbi pontjai az irányadóak a vizsgált kérdésben:

IV. Az orvos és a társadalom

Orvosi ténykedések hirdetése

131. Csak a tájékoztatás céljából közzétett, minősítés nélküli, tárgyyszerű, a közérdeket is szolgáló hirdetés engedélyezett. Nem társadalmi érdek a hirdetések révén a vizsgálatok, kezelések szaporítása, a gyógyszerfogyasztás növelése.

133. Tilos a szolgáltatás igénybevételére ösztönző, anyagi érdeket szolgáló, a beteget megtévesztően befolyásoló hirdetés. Az előírás vonatkozik valamennyi lehetséges módon közzétett hirdetésre, beleértve az elektronikus adathordozókat is. A vizuális megjelenés nem lehet harsány, nem alkalmazhat sokkoló effektusokat, de alkalmazkodhat a média jellegzetes képi világához, azonban kizárólag a beteg tájékoztatását szolgáló anyagra korlátozódhat.

134. Tilos a burkolt reklám, ilyen lehet gyógyító eljárások, ki nem próbált vagy el nem fogadott gyógymódok ismertetése, viták, köszönetnyilvánítások közlése.

135. Nem etikátlan az olyan közérdekű hirdetés, amely ugyan növeli a vizsgálatok, kezelések

- Ha az orvosnak semmilyen érdeke nem fűződik a szabad kapacitások terhére nyújtott térítéses vizsgálatok végzéséhez, akkor azokra felhívhatja a figyelmet, bizonyos keretek között akár térítés ellenében is reklámozhatja. Az etikai kódex előírásainak azonban csak akkor felel meg, ha az általa közvetített hirdetés minősítés nélküli, tárgyyszerű, a szolgáltatás igénybevételére feleslegesen nem ösztönző (lásd az Etikai Kódex 131. és 133. pontját). Bár a GVH a 99/2008. sz. határozatában – amelynek bírósági felülvizsgálata e tanulmány írásakor még nem fejeződött be – az egyes orvosi szolgáltatásokra vonatkozó díjtételek mellett vizsgálta volna az Etikai Kódex 131. és 133. pontját is, végül arra a következtetésre jutott, hogy ezek az előírások önmagukban nem vizsgálhatóak, hanem „az Etikai Kódexnek az „Orvosi tevékenységek hirdetése” cím alatti rendelkezései legfeljebb egy másik versenyfelügyeleti eljárásban értékelhetőek”, így egyelőre nem született határozat arról, hogy az Etikai Kódex ezen előírásai a versenyjoggal összeegyeztethető-e.
- Ha az orvos érdekeltsége közvetett, például a beutalások számától függő juttatásban részesül az 30/2007. EüM Rendelet XI. 3. pontja szerint vélhetően jogszerűtlen megoldás. Bár a rendelet hivatkozott pontja csak a konzultációt és a kezelést említi, értelemszerű alkalmazásával az egyéb egészségügyi (pl. diagnosztikai) szolgáltatások közvetett érdekeltségű reklámozása is jogsértőnek tekinthető.
- Ha az orvos közvetlenül érdekelt, például részesedése van abban a gazdasági társaságban, amely térítéses vizsgálatokat végzi, az önmagában nem jogellenes, ha a beutaláskor erről tájékoztatja a beteget a 30/2007. EüM Rendelet XI. 2. pontja alapján. Ugyanakkor ebben az esetben a térítéses szolgáltatások orvos általi hirdetését etikátlannak minősíti az Etikai Kódex 135. pontja, hiszen óhatatlanul anyagi haszonszerzést is jelent ez esetben a beutalás az orvos számára, és ez az orvos szakmai elfogulatlanságát is befolyásolhatja (amely a 30/2007. EüM Rendelet Mellékletének XI.4. pontja alapján önmagában is jogellenes).

A fentiekből az a következtetés vonható le, hogy az egészségügyi szolgáltató orvosainak a térítéses szolgáltatások nyújtásához fűződő közvetett vagy közvetlen érdekeltsége aggályos, illetve hogy orvosi ténykedés csak tényszerű tájékoztatással, felesleges fogyasztásra nem ösztönző módon hirdethető.

9. Köz- és magánfinanszírozott szolgáltatások elkülönítése

Az Ebtv. azt írja elő, hogy a közfinanszírozás keretében kapott összeg csak a finanszírozási szerződésben előírt feladatokra használható fel, magyarul a térítéses szolgáltatások nyújtásához nem használható fel olyan eszköz, forrás, amelyet az OEP

(REP) finanszíroz. Ehhez a köz- és magánfinanszírozott ellátásokat a szükséges mértékben el kell választani egymástól.

Az elkülönítés egyik lehetséges formája a szervezeti elkülönülés, az alábbi fő esetek lehetségesek:

- A. A közfinanszírozott szolgáltató térítéses szolgáltatást is nyújt.
- B. A közfinanszírozott szolgáltató létrehoz egy alvállalkozást (külön jogi személy) a térítéses szolgáltatások nyújtására.
- C. A közfinanszírozott szolgáltató adott ellátási kört teljes egészében kiszervez. A közreműködőnek közvetlenül nincs finanszírozási szerződése, de a szolgáltatóval kötött szerződés alapján ő végzi a közfinanszírozás keretében nyújtott és a térítéses ellátásokat is.
- D. A közfinanszírozott szolgáltató csak közfinanszírozott ellátásokat nyújt, a tőle független vállalkozás nyújtja a térítéses ellátásokat.

A „személyzet elkülönítése” akkor kap lényeges szerepet, ha ugyanaz a jogi személy nyújt térítéses és közfinanszírozott ellátást is. Ebben az esetben az ellátásban részt vevő személyeknek a két különböző finanszírozású szolgáltatások tekintetében külön szerződéssel kellene rendelkeznie, és ennek megfelelően külön javadalmazásban részesülnie, különben a térítéses szolgáltatások nyújtásához felhasznált munkaerőt legalább részben a kötelező egészségbiztosítás finanszírozná. Az nem releváns, hogy a szolgáltató kötött-e közvetlenül finanszírozási szerződést, csak az a lényeges, hogy a egyes szolgáltatásoknak ki a végső finanszírozója (a beteg vagy az OEP, illetve REP).

Végül szükséges lehet a természetbeni elkülönítés is. A jogszabályokból és a finanszírozási szerződésekből nem csak a személyi feltételek, de magának az ellátásnak a minél erősebb elkülönítésére vonatkozó elvárások is tükröződnek (helyben és időben való elkülönítés). Ezeknek az elvárásoknak a gyakorlati megvalósítása nem egyszerű, sőt ha az egészségügyi szolgáltatónak sürgősségi ellátási kötelezettsége van, a teljes időbeli elkülönítés egyáltalán nem lehetséges. Hasonlóan minél összetettebb a szolgáltatás, annál nehezebb a teljes körű helyi elkülönítés is. A természetbeni kettéválasztás egyes esetekben könnyen megvalósítható, más esetekben ugyanakkor olyan többlet erőforrások biztosítását igényli, amelyek már megkérdőjelezzik a magánfinanszírozott ellátás nyújtásának racionalitását, ezért a természetbeni elkülönítés elvárásakor érdemes hangsúlyt fektetni a mértéktartásra és az ésszerűsége.

10. A magánfinanszírozott szolgáltatások ára

A térítési díj ellenében nyújtott ellátásoknál fontos kérdés, milyen árakat alkalmazhat az egészségügyi szolgáltató a szabad kapacitásainak felhasználásakor.¹⁵

¹⁵ A külföldi állampolgárookra vonatkozó, de értelemszerűen más magánfinanszírozott ellátásra is alkalmazható a Magyar Köztársaság területén tartózkodó, egészségügyi szolgáltatásra a tár-

Bár a jogszabályokból látszik, hogy a jogalkotó egyes esetekben (pl. külföldi betegek esetén) szabályozni kívánja a térítési díjakat a térítési díjak megállapítása-kor az egészségügyi szolgáltatókat jelenleg speciális rendelkezések nem kötik.

Az árképzésnél alkalmazandó egyéb jogszabályok azonban rájuk is vonatkoznak, így például az Ebktv. rendelkezései is. Tehát többek között nem alkalmazhatnak hátrányos megkülönböztetést az ügyfelekkel szemben, így nem alkalmazhatnak különböző árakat a magyar és a külföldi betegek ellátása során sem.

Természetesen a betegek között más alapon sem tehető önkényes megkülönböztetés. Hogy a megkülönböztetés mikor önkényes, azt gyakran csak az egyedi szempontokat mérlegelve lehet eldönteni: például az Egyenlő Bánásmód Hatóság gyakorlatát nézve megengedhető különböző árkedvezmények alkalmazása (pl. nyugdíjas vagy diákkedvezmény), azonban elképzelhetőek olyan esetek is, amikor az árképzés jogszerűsége kérdéses: például életkor alapján különböző árak alkalmazása, helyi lakosok előnyben részesítése stb.

A térítési díjak meghatározása szempontjából az is gyakran felmerülő kérdés, van-e valamilyen kapcsolat a közfinanszírozott és a magánfinanszírozott szolgáltatások árai között. Abból indulhatunk ki, hogy a vevő személye (vagyis, hogy az az OEP, illetve a REP vagy egy beteg) önmagában nem indokolhat árkülönbséget. Fennállnak azonban olyan körülmények, amelyek indokolhatják az árak eltérését bármely irányba.

A legfontosabb eltérés, hogy az Egészségbiztosítási Pénztárnak a szolgáltatóval szerződési kötelezettsége van, a szolgáltatónak (vagy fenntartójának) pedig gyakran ellátási kötelezettsége. Emiatt a két fél kénytelen szerződést kötni egymással, a jogviszony létrejöttében nem dönthetnek teljesen szabadon. Ebben a jogviszonyban ráadásul az OEP feltételei a mérvadóak, a szolgáltatásért fizetendő árat a legtöbb esetben ő határozza meg, a szolgáltatónak nincs lehetősége erről tárgyalni. A térítéses ellátások esetében ugyanakkor mindkét fél szabadon dönthet arról, kívánja-e, és ha igen, milyen feltételek mellett a szolgáltatást nyújtani, illetve igénybe venni.

Eltérést okozhat a köz- és magánfinanszírozott árban a vásárolt mennyiség és a szolgáltatás tartalma is. Egyfelől az Egészségbiztosítási Pénztár nagy tételben, hosszú távú szerződésben vásárol, jól fizető, biztos vevő. Ez nyilvánvalóan indokolhatja számára árkedvezmény nyújtását. Másfelől viszont az egészségügyi szolgáltatók gyakran olyan kiegészítő szolgáltatásokat is biztosítanak az OEP/REP számára (pl. ügyelet), melyek önálló szerződéses árral nem rendelkeznek, költség-

sadalombiztosítás keretében nem jogosult személyek egészségügyi ellátásának egyes szabályairól szóló 87/2004. (X. 4.) ESzCsM rendelet tanulmány készítésekor hatályos 3. §-a a következőket mondja ki:

3. § (1) A térítési díjat a szolgáltató, illetve fenntartója vagy tulajdonosa a Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény 2. §-a (1) bekezdésének i) pontja alapján kiadott ajánlások figyelembevételével állapítja meg, illetve hagyja jóvá.

A fenti rendeletben hivatkozott törvényt azonban az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény hatályon kívül helyezte. Ez az újabb jogszabály pedig már nem biztosítja a Magyar Orvosi Kamarának a fenti ajánlások kiadására vonatkozó jogkört.

gük lényegében beépül az egyes, egyedi szolgáltatási tételek árába. Így az is indokolható lehet, ha az egészségügyi szolgáltató a közfinanszírozottnál alacsonyabb áron kínálja a térítéses szolgáltatásait.

Az árképzéssel kapcsolatban összegzésként az mondható el, hogy jelenleg nincsenek egyértelműen elvárva a vonatkozó kérdések. A köz- és magánfinanszírozott ellátás eltérő piaci struktúrája, vevő-eladó viszonya miatt, illetve más mérlegelendő szempontok miatt azonban a két ellátás díja nem hasonlítható össze automatikusan, nem mondható ki általánosan, hogy az egyiknek a másiknál alacsonyabbnak, magasabbnak vagy azzal egyenlőnek kell lennie. A magánfinanszírozott ellátás keretében ugyanakkor a vevők között az árazásban önkényes megkülönböztetések nem tehetők.

11. Javaslatok

A közfinanszírozott szolgáltatók által nyújtható térítés szolgáltatásokkal kapcsolatban megállapíthatjuk, hogy jelenleg e kérdéskörnek nincs megfelelő jogi szabályozása. Első lépésként el kellene dönteni jogalkotói szinten, hogy elfogadhatóak-e a közfinanszírozott szolgáltatók által nyújtható térítés szolgáltatások. Amennyiben igen, a jogalkotónak az alábbi kérdéseket kellene feltétlenül részletesen szabályoznia:

- úgy kellene kialakítani a TVK-rendszert, hogy egyértelműek legyenek a szabad kapacitások, ne legyen lehetőség egyes ellátások tekintetében mesterséges hiányt generálni;
- pontosan meg kellene határozni, hogy milyen formában lehet a szabad kapacitásokat felhasználni (csak külön-külön vagy együtt, csomagban is lehet értékesíteni);
- szabályozni kellene az összeférhetetlenségi eseteket;
- a gyógyszerekhez hasonlóan szükséges lenne a reklámozás szabályozása;
- részletesen szabályozni kellene, milyen mértékben és módon szükséges a két ellátási forma egymástól való elválasztása;
- olyan szabályozást kellene megalkotni, amely nem teszi lehető a források egészségügyi rendszerből való kikerülését;
- többszintű várólistarendszer kialakítása lenne szükséges.
- Amíg nem születik meg a szükséges szabályozás az alábbiakra kellene tekintettel lenni a jogszabályokban rögzítettek mellett:
- a közfinanszírozott intézmény valóban csak szabad kapacitásait használja fel térítéses szolgáltatások nyújtására – azaz az adott időszaki TVK-t teljes egészében használja fel;
- a sürgősségi betegek ellátását ne hátráltathassa a szabad kapacitások felhasználása;
- a térítéses ellátás érdekében a szolgáltató ne csökkentse vagy rontsa a közfinanszírozott ellátások számát, minőségét;
- a térítéses szolgáltatás nyújtásának feltételeit, módját, dokumentálását stb. részletes belső szabályzatok írják le;

- az ellátott számára már az ellátás megkezdése előtt – illetve adott esetben már a listára kerüléskor, előjegyzéskor – legyen egyértelmű, milyen finanszírozású ellátásban fog részesülni, és ez várhatóan milyen térítési díjjal jár;
- minden ellátásról legyen egyértelműen megállapítható és dokumentált, hogy milyen finanszírozás keretében történik, a finanszírozás módjának megállapítása ne önkényesen és ne utólag történjen;
- ahol lehetséges, legyen külön rendelési idő (még ha lesz is egy kevés átfedés a sürgősségi ellátások esetén);
- közfinanszírozott ellátást is nyújtó dolgozóknak legyen külön szerződésük, külön díjazással a térítéses szolgáltatásokra;
- a térítéses szolgáltatásokból származó bevételek ne kerüljenek ki az egészségügyből.

A SZOFTVER TELJES VAGY RÉSZLEGES KÖZKINCSE BEBECÉZÉSE

1. A peer production¹ jelenség és ennek okai

A *peer production*, azaz az egyenrangú résztvevők által önkéntesen végzett, egyéni indíttatáson alapuló, az alkotást részben, vagy egészben közkinccsbe bocsátó közösségi alkotótevékenység az információs társadalomban vált jelentőssé.² A jelenség mind a szabad szoftverek fejlesztésében, mind a tudományos életben, továbbá bizonyos interneten közzétett tartalmak (például a Wikipedia) előállításában, szerkesztésében is tetten érhető. *Yochai Benkler* véleménye szerint a modell azért alakult ki ekkor és ebben a formában, mert

1. ez esetben az alapanyag és a végtermék is nagy közösségek által elérhető információ;
2. mely előállításának fizikai költségeit csökkentette a számítógép-hálózatok megjelenése;
3. a működés alapja az alkotó ember, aki – a hagyományos munkamodellekhez képest – sokkal pontosabb információval bír a feladat elvégzése során felhasználható tudásról, kapacitásról, hisz saját tehetségével, motivációjával, az adott feladat iránti érdeklődésével kell számolnia; és mert
4. a kommunikáció és információcsere sokkal olcsóbb és hatékonyabb lett.³
5. A peer production eredményeképp előálló termék, adott esetben jogi védelem alá nem eső tartalom, más esetben azonban védett szellemi alkotás – ha a szerzői műre vonatkozó követelmények teljesülnek:⁴ a szerzői jogi védelem tárgya lesz.

¹ Nehéz a peer production kifejezés jó és tömör magyar fordítását elkészíteni elsősorban a peer szó egy szóval való lefordíthatatlansága miatt. Egy kísérlet: hálózat segítségével végzett, közös, megosztott eredményű alkotó munka

² A kifejezés magyarázatát lásd például: http://en.wikipedia.org/wiki/Peer_production, http://en.wikipedia.org/wiki/Commons-based_peer_production (2010.04.04.)

³ BENKLER, Yochai: Coase's penguin, or, Linux and nature of the firm. The Yale Law Journal Vol. 112. 2002, 34-35. o.

⁴ „Szerzői mű az irodalom, a művészet vagy a tudomány területén kifejtett alkotó szellemi tevékenység egyéni-eredeti jelleget viselő, megformált gondolatot kifejező, mások számára felfogható és rendszerint rögzített formában megjelenő eredménye.” In: LONTAI Endre – FALUDI

Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy a közösségi szoftverfejlesztés során készülő szoftver-mű felhasználásának engedélyezése miként történik, hogyan jutatható a program – szinte – korlátozásmentesen nagy felhasználói tömegekhez (teljes és részleges közkinsbe bocsátás), és ezzel hogyan tartható fenn és hogyan ösztönözhető a nem kereskedelmi célú szoftverfejlesztés és -terjesztés.

2. A szoftver jogi védelme, szoftverfelhasználás, szoftvertípusok

A szoftver az irodalmi művek gyűjtőfogalma alá vonva,⁵ több helyen pedig nevesítetten⁶ a szerzői jogi védelem tárgya.

A szerzői művek felhasználását tipikusan szerződések biztosítják. Az Sztj. szerint a felhasználási szerződés alapján a szerző engedélyt ad művének a felhasználására, a felhasználó pedig köteles ennek fejében díjat fizetni.⁷

A szoftverek csoportosításánál a jogi szakirodalomban többféle megközelítéssel találkozunk. Témánk szempontjából ígéretes a felhasználás engedélyezési módja, vagy más szóval a szoftver értékesítési módja szerinti csoportosítás alkalmazása. Ennek átgondolásához azonban szükséges látni, hogy a szoftver kétféle formában létezik: forráskódban és tárgykódban. A forráskód a fejlesztők által készített utasítássorozat (egy leíró nyelv jelöléseinek vagy egy programozási nyelv definícióinak és/vagy utasításainak sorozatát tartalmazza), melyet egy fordítóprogram (compiler) fordít tárgykóddá. A tárgykód (gépi, bináris kód) a számítógép által közvetlenül futtatható (ember számára nem értelmezhető) kód.⁸

Ha tehát a szoftver felhasználásának engedélyezési módja szerint típusokat alkotunk, mondhatjuk, hogy a „termékre nézve” ún. *zárt forráskódú*⁹ és *nyílt forráskódú szoftvereket*,¹⁰ vagy – a jogosult engedélyezési nyilatkozat szerint – *tulajdonosi*¹¹ és *szabad szoftvereket*¹² különböztetünk meg.¹³ Míg előbbiek esetében a jogosult részletesen meghatározza a szoftver felhasználásának módját és terjedelmét, kizárja a forráskód megismerésének és a szoftver átdolgozásának, továbbá –

Gábor – GYERTYÁNFY Péter – VÉKÁS Gusztáv: Magyar polgári jog. Szellemi alkotások joga. (Eötvös Kiadó, Budapest 2004.) 41. o.

⁵ Például Berni Unió Egyezmény

⁶ Például 2009/24/EK irányelv a számítógépi programok jogi védelméről, 1999. évi LXXVI. tv. a szerzői jogról (a továbbiakban Sztj.)

⁷ Sztj. 42. § (1) bek.

⁸ Forrás: <http://hu.wikipedia.org/wiki/Forráskód>; http://en.wikipedia.org/wiki/Source_code; http://searchsoa.techtarget.com/sDefinition/0_sid26_gci213030.00.html; http://searchcio-midmarket.techtarget.com/sDefinition/0_sid183_gci539287.00.html (2010.04.05.)

⁹ Closed Source Software (CSS)

¹⁰ Open Source Software (OSS)

¹¹ Proprietary Software

¹² Free Software

¹³ A későbbiekben látható, hogy az elnevezések lényegében fedik egymást, legfeljebb kisebb – inkább szemléletbeli, mint jogi – különbségek fordulhatnak elő

leggyakrabban – a felhasználási jog átruházásának lehetőségét, addig az utóbbiaknál a kód megismerése mellett annak módosítása is lehetővé válik.¹⁴

3. A nyílt forráskódú szoftverfejlesztési és -terjesztési modell

Az Internet térhódítása a nyolcvanas és kilencvenes években megkönnyítette és kiszélesítette a számítógépi programokhoz, így a fejlesztő eszközökhöz való hozzáférés lehetőségét, így jelentősen megnőtt az esélye a közösségek által alkotott szoftverművek létrehozásának. A fejlesztők azonban sokszor munkájukat nehezítő, akadályozó tényezőknek tekintették a szoftverekhez való hozzáférést biztosító felhasználási szerződéseket, különösen azok olyan rendelkezéseit, melyek kizárták a program forráskódjának megismerését, módosítását és új, származékos mű létrehozását. A nyílt forráskódú szoftverek eredetét magyarázó források szerint ebből az elégedetlenségből ered a szabad szoftver mozgalom.¹⁵

4. A hacker kultúra

A közösségi szoftverfejlesztésben résztvevő szakembereket „hacker”-nek nevezik, akik, szemben azzal, amit ma a köznyelvben a szó mögé gondolunk (azaz a különböző rendszereket feltörő és mások jogait sértő számítógépes bűnözőket), a szó eredeti jelentése szerint jól képzett fejlesztők. A hackerek eredeti elgondolásai, ötleteik által vezérelve fejlesztenek különböző programokat (peer production alapon),¹⁶

¹⁴ A tulajdonosi és szabad szoftverek azonban nem abszolút kategóriák, egyes esetekben megjelent a két modell keveredése. Eredetileg kereskedelmi szoftverek terjesztésével foglalkozó jogosultak teszik lehetővé a szoftverek forráskódjának megismerését és módosítását bizonyos közösségek számára, azonban a terjesztés szabadsága nem olyan tág, mint a tipikus szabad szoftverek esetében. Lásd például: Sun Community Source License. <http://www.sun.com/software/opensource/index.jsp> (2010.04.06.), Microsoft Shared Source Initiative. <http://www.microsoft.com/resources/sharedsource/default.aspx> (2010.04.06.)

¹⁵ A „legenda” szerint a szabad szoftver mozgalom atyja, Richard Stallman a hetvenes években a MIT egyik laboratóriumában dolgozott, ahol a nyomtatások feltorlódásából adódtak gyakorlati problémák. Mivel nyomtató szoftverének licence nem zárta ki a szoftver továbbfejlesztését, Stallmann olyan kiegészítést írt a kódhoz, mellyel a szoftver képessé vált a felhasználókat értesíteni, ha nyomtatások feltorlódtak az eszközben. Később azonban, mivel az új nyomtató szoftverének forráskódja zárt lett, erre nem volt mód. Stallman ezzel (a zárt forráskódú szoftverértékesítési modell korlátaiba ütközéssel) magyarázza azt, hogy olyan megoldás kialakítására törekedett, melynek lényege, hogy a szoftver forráskódja bárki számára elérhető legyen. In: CARVER, Brian W.: Share and Share Alike: Understanding and enforcing open source and free software licenses. Berkley Technology Law Journal Vol. 443. 2005

¹⁶ Bár a fejlesztés teljes egészében a peerek együttműködésén alapul, az, hogy mi lesz a kód része és mi nem, különböző döntéshozó mechanizmusok alapján dől el. Erről részletesebben ld.:

melyek forráskódját egymás számára elérhetővé teszik, és ezek folyamatos tanulmányozása és módosítása alapján újabb és újabb műveket hoznak létre.¹⁷

A hackerek azt gondolják, hogy az általuk fejlesztett szoftverek jobbak, mint a hagyományos módon készített tulajdonosi szoftverek, mivel ők szabadon fejlesztenek, programjaik forráskódját mindenki számára elérhetővé teszik, és így egy közösség vesz részt a hibakeresésben, -javításban, a folyamatos továbbfejlesztésben, tökéletesítésben.¹⁸

A jogi megoldás azonban, mely e közösségi szoftverfejlesztés során előálló művek felhasználását széles körben lehetővé teszi, és ennek körében megengedi a forráskód megismerését, a szoftver átdolgozását, az eredeti és származékos művek terjesztését, egy hagyományos eszköz: a zárt forráskódú szoftverek értékesítésénél is használt *felhasználási szerződés*. Vagyis a szoftver felhasználói tömegekhez juttatása és a peer production rendelkezésére bocsátása (tk. közkincsbe adása¹⁹) a meglévő szerzői jogi eszközrendszer felhasználásával történik.

5. Mit szabad és mit nem? Free, Libre és Open Source

Ahogy Robert W. Gomulkiewicz írja, a fejlesztők (hackerek) közötti „egyetértés az alapelveknél”²⁰ kezdődik, és itt egyben véget is ér. Az alapelvek konkrét felhasználási szerződéssé alakítására a hackerek számtalan megoldási módot választanak.²¹ A jelentősebb csoportok igyekeznek rögzíteni, milyen alapvető jogokat tartanak fontosnak, és ezek érvényesülése érdekében alkotják meg ÁSZF-jeiket.

McGOWAN, David: Legal Implications of open-source software. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=243237 (2010.04.03.)

¹⁷ A hacker szó értelmezésére és jelentésének kettősségére ld. [http://en.wikipedia.org/wiki/Hacker_\(computing\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Hacker_(computing)) (2010.04.04.)

Továbbá a kifejezést eredeti értelemben használó művek például PERENS, Bruce: The Open Source Definition. In: Voices from the Open Source Revolution. O'Reilly 1999; RAYMOND, Eric S.: A brief history of hackerdom. In: Open Sources: Voices from the Open Source Revolution. O'Reilly 1999; STALLMAN, Richard: The GNU Operating System and the Free Software Movement. In: Voices from the Open Source Revolution. O'Reilly 1999

¹⁸ Ahogy Eric S. Raymond a szabad és tulajdonosi szoftver fejlesztésének technikáját bemutató The cathedral and bazaar című művében írja (ahol a cathedral módszer a tulajdonosi szoftverfejlesztésre, a bazaar pedig a szabad szoftverek alkotására utal): „Given enough eyeballs, all bugs are shallow”. In: RAYMOND, Eric S.: The cathedral and bazaar. <http://firstmonday.org/htbin/cgiwrap/bin/ojs/index.php/fm/article/view/578> (2010.04.05.)

¹⁹ Ennek pontos tartalmát lásd később

²⁰ Az általánosan elfogadott alapelvek a forráskód hozzáférhetővé tétele, a szoftver futtatásának joga bármely okból, a szoftver átdolgozásának joga, az eredeti és származékos mű terjesztésének joga

²¹ GOMULKIEWICZ, Robert W.: Debugging open source software licensing. University of Pittsburgh Law Review Vol. 75. 2002, 81. o.

Free Software Foundation²²

A szabad szoftver mozgalom alapelvei szerint a *szabad szoftver* felhasználóinak a következő szabadságokat kell bírnia:

„Jogot arra, hogy

1. futtassák a programot, bármilyen céllal.
2. tanulmányozzák a program működését, és azt a szükségleteikhez igazíthassák. Ennek előfeltétele a forráskód elérhetősége.
3. másolatokat tegyenek közzé a felebarátaik segítése érdekében.
4. tökéletesítsék a programot, és a tökéletesített változatot közzétegyék, hogy az egész közösség élvezhesse annak előnyeit. Ennek előfeltétele a forráskód elérhetősége.

Egy program szabad szoftver, ha a felhasználók a fenti engedélyek mindegyikével rendelkeznek. Tehát a felhasználónak joga kell, hogy legyen közzétenni a program másolatait, akár módosításokkal, akár eredeti formájában, akár ingyen, akár pénzt kérve érte,²³ akárkinek, akárhol.”²⁴

Open Source Initiative²⁵

Az Open Source Initiative a FSF célkitűzéseire képest letisztultabb elvek rögzítésére, érzelemmentesebb fogalomalkotásra törekedett. Ennek kifejezésére megalkották a *nyílt forráskódú szoftver* fogalmát,²⁶ rendszerezték és tipizálták a

²² A Free Software Foundation (a továbbiakban: FSF) egy, a szabad szoftvereket és a copyleft eljárást népszerűsítő szervezet, mely a szoftverek korlátozásmentes terjesztésének és fejlesztésének megvalósítását tűzte zászlajára. Bővebben: <http://www.gnu.org/philosophy/free-sw.html> (2010. 04.05.)

²³ A free software kifejezés tehát nem az ingyenességre utal, hanem a szabadságra. Ahogy a mozgalmat vezető Richrad Stallman megfogalmazta: „This is a matter of freedom, not price, so think of >>free speech<<,” not >>free beer<<.” <http://www.gnu.org/philosophy/> (2010.04.05.)

²⁴ <http://www.gnu.org/philosophy/free-sw.hu.html> (2010.04.05.)

²⁵ Az Open Source Initiative (a továbbiakban: OSI) a FSF-höz hasonlóan a nyílt forráskódú szoftverlicenclés fontosságát hangsúlyozó és népszerűsítő szervezet. Azonban az angolban félreérthető free megjelölés helyett, mely az ingyenességet és a szabadságot is takarhatná, az open source kifejezést használják az általuk támogatott modell megnevezésére. Részletesebben lásd: <http://www.opensource.org/about> (2010.04.05.)

²⁶ A nyílt forráskódú szoftver fogalmát a FSF által megfogalmazott 4 alapvető szabadsághoz képest 10 jellemzővel írták le (Free Redistribution, Source Code, Derived Works, Integrity of The Author's Source Code, No Discrimination Against Persons or Groups, No Discrimination Against Fields of Endeavor, Distribution of License, License Must Not Be Specific to a Product, License Must Not Restrict Other Software, License Must Be Technology-Neutral). Az Open Source Definition (OSD) elérhető: <http://www.opensource.org/docs/definition.php> (2010.04.05.) Az elérhető nyílt forráskódú szoftverlicenceket aszerint rendezték, hogy az OSD-nek megfelel vagy sem. A lista elérhető: <http://www.opensource.org/licenses> (2010.04.05.)

forráskód nyíltságát garantáló felhasználási szerződéseket; a szoftver terjesztési modell tekintetében azonban lényegében a FSF-nel azonos megoldásra jutottak.²⁷

FLOSS28

A FLOSS kifejezés azzal igyekszik feloldani a szabad és a nyílt forráskódú elnevezés közötti látszólagos eltérést, hogy a Free/Libre/Open Source Software kifejezés rövidítésével a szabadságot és a nyílt forráskódot is kellőképpen hangsúlyozza a megnevezésben, rámutatva arra, hogy lényegi különbség nincs a szabad és a nyílt forráskódú szoftverek között.²⁹

6. FLOSS licencek

A definíciók alapján a FLOSS közösségek együttes célja, hogy biztosítsák szoftve-reik forráskódjának megismerhetőségét, módosíthatóságát, az azokhoz való közö-ségi hozzáférést. E cél megvalósítására számtalan felhasználási szerződés (ÁSZF) született, melyek rendelkezései *többféle modell* létét mutatják.³⁰ A számtalan licenc közötti fő megkülönböztető ismérv az, hogy hogyan kezeli az eredeti szoftver joga-sultja az átdolgozás eredményeképp létrejövő *új (származékos) művet*.

GPL-típusú licencek

Az ún. *copyleft*³¹ megközelítés szerinti felhasználási szerződések úgy rendelkez-nek, hogy szabad szoftver átdolgozásával létrehozott mű felhasználását az eredeti

²⁷ A FSF szerint az alapvető jogok és kötelezettségek pontos megfogalmazása mellett a szabad szoftver definíció lényege a szabadság és az emögött húzódó eszme sugallata. Véleményük szerint az OSI definíciójából elveszik ez az etikai tartalom. Vagyis a FSF szerint az OSI azonos célkitűzések mellett más értékrend és világszemlélet alapján működik: „...whether software should be open source is a practical question, not an ethical one. As one person put it, „Open source is a development methodology; free software is a social movement.” <http://www.gnu.org/philosophy/free-software-for-freedom.html> (2010.04.05.)

²⁸ A kifejezés eredetéről lásd http://en.wikipedia.org/wiki/Alternative_terms_for_free_software (2010.04.05.)

²⁹ Fentiek miatt – ahol kifejezett megkülönböztetés nem szükséges – a tanulmányban összefog-lalóan a FLOSS kifejezést alkalmazom

³⁰ A különböző FLOSS licencek elterjedtségét, népszerűségét vizsgálta a Black Duck Open Source Research Center. A felmérésből látszik, hogy a GNU GPL licenc messze a leggyakrabban használt ÁSZF. <http://www.blackducksoftware.com/oss/licenses/> (2010.04.06.)

³¹ A copyleft megnevezés nem a szerzői jogról való lemondást jelenti. A modell lényege az, hogy a jogosult a szerzői jogi szabályok alkalmazásával: felhasználási szerződés létrehozásával érje el célját, a szoftver közösséghez juttatását. (A cél teljesülése a szerzői jogi eszközök használata nélkül lehetetlen volna.) A copyleft kifejezésben a „left” nem a „leave” ígére utal, hanem a „right” ellentéte, és ezzel mutat rá arra, hogy szemben a hagyományos copyright megközelítéssel, mely a

mű felhasználási feltételei szerint kell engedélyezni. A legismertebb copyleft licenc az ún. GNU GPL,³² mely a FSF által kidolgozott felhasználási szerződés.

A GNU GPL a FSF definíciójában rögzített jogosultságokat garantálja a felhasználó számára, továbbá rögzíti azt a kötelezettséget, hogy a származékos szoftvermű felhasználásának engedélyezése a GNU GPL licenc feltételei szerint kell, hogy történjék.³³ A licenc ezzel kizárja, hogy a szabad szoftver módosítása útján előálló új mű tulajdonosi szoftver lehessen, azaz garantálja, hogy a szoftver „szabadsága” megmaradjon. Más kérdés, hogy ezzel mintegy „megfertőzi” a származékos művet, hisz tekintet nélkül arra, hogy a származékos mű milyen részben tartalmaz GPL feltételek szerint terjesztett kódot, az új mű csak GNU GPL szerint licencelhető.³⁴

Magának a GNU GPL licencnek is több változata létezik,³⁵ azonban azokat a FLOSS licenceket, melyek engedélyt adnak a forráskód megismerésére, a szoftver szabad másolására, módosítására és terjesztésére, és kötelezik a felhasználót, hogy a származékos mű felhasználását az eredeti licenc feltételei szerint engedélyezze, összefoglalóan *copyleft* (egyes források szerint *erős copyleft*) vagy *GPL-típusú/GPL-kompatibilis licenceknek*³⁶ nevezzük.³⁷

BSD³⁸-típusú licencek

A *non-copyleft* (egyes források szerint *gyenge copyleft*) vagy *BSD-típusú/BSD-kompatibilis licencek*³⁹ az alapvető jogosultságok garantálásában megegyeznek a GPL-típusú licencekkel, azonban e felhasználási szerződések nem kötelezik a származékos mű fejlesztőjét arra, hogy az új mű felhasználását az eredeti licenc

szoftver szabad terjesztését, átdolgozását jellemzően kizárja, a copyleft modellben e jogosultságok garantálása a cél.

³² GNU General Public License

³³ A GNU GPL elérhető itt: <http://www.gnu.org/licenses/gpl.html> (2010.04.06.)

³⁴ Emiatt nevezik a GNU GPL licencet *infectious* vagy *viral* licenszenek. Erről részletesen lásd: VETTER, Greg R.: „Infectious” open source software: spreading incentives or promoting resistance? Rutgers Law Journal Vol. 36. 2004

³⁵ A jelenleg elérhető legfrissebb szöveg a GNU GPL v3 (<http://www.gnu.org/licenses/gpl.html> 2010.04.06.; <http://gplv3.fsf.org/> (2010.04.06.); a korábbi szövegek itt találhatóak: <http://www.gnu.org/licenses/old-licenses/old-licenses.html#GPL> (2010.04.06.)

³⁶ <http://www.gnu.org/licenses/license-list.html#GPLCompatibleLicenses> (2010.04.06.)

³⁷ A GNU GPL licenc kevésbé szigorú változata a GNU LGPL (Lesser General Public License), melyet általában külső programkönyvtárakhoz használnak. A licenc kevésbé szigorú jellegét az adja, hogy bár a programkönyvtár módosítása esetén a forráskód hozzáférhetővé tétele kötelező, a programkönyvtárat használó alkalmazás maradhat zárt forráskódú, amennyiben a programkönyvtárat dinamikusan szerkesztik a programhoz. <http://www.gnu.org/licenses/lgpl.html> (2010.04.06.)

³⁸ Berkley Software Distribution

³⁹ <http://www.gnu.org/licenses/license-list.html#GPLIncompatibleLicenses>; <http://www.gnu.org/licenses/license-list.html#NonFreeSoftwareLicense> (2010.04.06.)

feltételei szerint engedélyezze, és mivel nem követeli meg a származékos mű forráskódjának közzétételét, ezért az felhasználható zárt forráskódú szoftverek megalkotásához. Ezek a licencek tehát lehetővé teszik, hogy a szabad szoftver átdolgozásával tulajdonosi szoftver készüljön.

Érdemes megjegyezni, hogy a fenti engedélyezési konstrukciókban közös az, hogy mentesek a jogdogmatikai, rendszertani elemzéstől. Filozófiai, és részben gazdasági, sőt társadalmi megközelítést öntenek formába anélkül, hogy elemeznék az egyes nyilatkozatok/engedélyek jogdogmatikai viszonyát akár a szerzői jogi szabályozás dogmatikai rendjével, akár pedig az e mögött meghúzódó magánjogi, egyes országokban kereskedelmi jogi doktrínákkal.

Ez közel sem azt jelenti, hogy a szerződések jogszabályba ütköznek, és ezért érvénytelenek, csupán azt, hogy utólag kell megkísérelni a szerződéseket a figyelembe nem vett szempontokhoz igazítani.⁴⁰

7. Közkincs. Közkincsbe bocsátás

„*We have not one public domain, not one theory of the public domain, but many.*”⁴¹

A szoftver közkincsbe bocsátásának vizsgálatakor érdemes a *közkincs* fogalmán elgondolkodni. Egyszerűnek tűnhet, azonban korántsem lehet fekete vagy fehér a megoldás.

A közkincs témájával több írásában foglalkozó *Bobrovsky Jenő* véleménye szerint „eredeti módon tartoznak a szellemi tulajdoni közkincsbe: az ideák, a tények és a generikus [...] információk, amelyek azt mutatják, hogy a szellemi tulajdon meddig terjedhet >>lefelé, a közjavak szférája határáig<<. Származékos módon jutnak a közkincsbe: az elvileg oltalmazható, de közkincsbe helyezett szellemi javak, a megszünt oltalmú szellemi javak.”⁴²

Ez a közkincs fogalom az angol nyelvű irodalomban használt *public domain* fogalom tartalmával van összhangban,⁴³ azonban a témával foglalkozó művekben feltűnik a *commons* kifejezés is. A commons szót, mely eredeti jelentése szerint a faluközösség tagjai által szabadon használható közös földterületre utal, talán közjavaknak fordíthatnánk, és bár a fogalom a szellemi tulajdonjogban bevett public

⁴⁰ E megállapítást igazolják az utólag megrajzolt különböző elméleti hátterek (ld. később: abandonment vs. ingyenes engedély)

⁴¹ BOYLE, James: The second enclosure movement and the construction of the public domain. Law and Contemporary problems Vol. 66. 2003, 69. p.

⁴² BOBROVSKY Jenő: Az enyém, a tied és a miénk a szellemi tulajdonban. Áttekintés a közkincs és a szellemi magántulajdon egyes összefüggéseiről az Internet tükrében http://www.mta.hu/fileadmin/2008/07/Public_domain-Mie.pdf (2010.04.13.)

⁴³ Hasonló véleményen van FALUDI Gábor is. A szerzői művek részleges közkincsbe adása című művében. In: Liber Amicorum – Ünnepi előadások és tanulmányok Harmathy Attila tiszteletére. ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék, Budapest, 2007

domainhez képest, inkább társadalmi, gazdasági megközelítést sugall, a közkincsbe bocsátás módjainak vizsgálatakor nem hagyható figyelmen kívül.⁴⁴

Lawrence Lessig szerint a *commons* a különböző javakhoz való hozzáférést jelenti.⁴⁵ A *public domain* ehhez képest arra utal, hogy az emberek megosztják másokkal, ami eredendően az ő tulajdonuk.⁴⁶

James Boyle úgy véli, a *commons* egy bizonytalan kifejezés, melybe egyrészt beleérhető valaki tulajdona és az ehhez való közösségi hozzáférés, de az uratlan dolog is. A *public domain* alatt a szellemi tulajdonjog által nem védett tartalom értendő.⁴⁷

A két kategória közötti bizonytalanság feloldására lehet jó megközelítés Lydia Pallas Loren álláspontja, aki a Henry A. Smith által javasolt⁴⁸ *semicommons* fogalmat használja, mely véleménye szerint az olyan tulajdonra alkalmazható, mellyel alapvetően egy közösség bír és használja azt, azonban egyes személyeknek magántulajdona is van az adott dolog vonatkozásában. A *semicommons*ban tehát mind a köz-, mind a magánérdekeltség megtalálható, mindkettő fontos és folyamatosan hatnak egymásra. A szerző véleménye szerint a kifejezés a szellemi tulajdon világában azt jelenti, hogy a szerzői joggal vagy szabadalommal védett alkotás felhasználása a közösség számára bizonyos tekintetben szabad.⁴⁹

A fogalom többértelműsége okán tehát azt gondolom, hogy mikor *közkincsbe bocsátásról* beszélek, feltétlenül figyelemmel kell lenni a tágabb értelmezésre, azaz bizonyos javak minél nagyobb közösség számára történő hozzáférhetővé tételére és nem csak a közkincs szűk meghatározására (a tényleges közkincsre vagy *public domain*re), mely a szellemi oltalom alatt nem álló szellemi termékeket tartalmazza. Így a *szoftver közkincsbe kerüléséről* véleményem szerint nem csupán akkor van

⁴⁴ Számos kutató szentel hosszú értekezéseket a szellemi közkincs témájának, mivel a szellemi tulajdonjog tényerése és ennek eredményeképp a *public domain* szűkülése (*tragedy of commons*, *shrinking the commons*, *second enclosure movement*, *commodification of information*) aktuális kérdés az eddig jogilag nem védett tartalom „sorsa” szempontjából. A vélemények sokfélék, a definícióalkotás nehéz. Még abban sincs feltétlenül egyetértés, hogy *tragedy of commons*ról vagy *anticommons*ról beszélünk; mivel amellett, hogy a szellemi tulajdon oltalmi köre bővül (például adatbázisok kapcsolódó jogi védelme Európában, hagyományos tudás/traditional knowledge monopolizálása), olyan modellek kialakulása is látható, melyekben a fő törekvése az, hogy szellemi termékek szinte korlátozásmentes felhasználást biztosítsa a köz számára (a nyílt forráskódú szofverlicenclésben is erre látunk példát).

⁴⁵ Példája szerint ezt úgy kell elképzelni, hogy a Central Parkot – tekintet nélkül arra, hogy az kinek a tulajdona – bárki felkeresheti, aki pihenésre, kikapcsolódásra vágyik, és ehhez nem kell más engedélyt kérnie.

⁴⁶ LESSIG, Lawrence: *Code and the Commons*. <http://cyber.law.harvard.edu/works/lessig/Fordham.pdf> (2010.04.13.) és LESSIG, Lawrence: *Free Culture*. <http://www.free-culture.cc/freeculture.pdf> (2010.04.13.) alapján

⁴⁷ BOYLE, James: *Law and contemporary problems*. <http://www.law.duke.edu/journals/journaltoc?journal=lcp&toc=lcptoc66winterspring2003.htm> (2010.04.13.) alapján

⁴⁸ SMITH, Henry E.: *Semicommon property rights and scattering in the open fields*. *Journal of Legal Studies* Vol. 29. 2000

⁴⁹ LOREN, Lydia P.: *Building a reliable semicommons of creative works: enforcement of Creative Commons licenses and limited abandonment of copyright*. *George Mason Law Review* Vol. 14. 2007

szó, mikor annak szerzői jogi oltalma valamilyen módon megszűnik, hanem *a részleges közkincsbe adáskor* is (semicommons), mely a FLOSS licencek alkalmazásával érhető el, és napjainkban a szoftverfelhasználásra igen jelentős hatást gyakorol. E licencek – ahogy fent is írtam – a szerzői jog eszközrendszerét használva biztosítják a szoftver közösséghez juttatását, ami tehát nem jogról való lemondást vagy azzal való felhagyást (azaz public domainbe helyezést) jelent, hanem a közkincs megőrzésének, illetve gyarapításának egyfajta szerződés alapú védelmi, ösztönző mechanizmusát.⁵⁰

Abandonment

A szoftver tényleges/teljes közkincsbe (public domain) bocsátására, azaz a szerzői műhöz fűződő jogokról való teljes lemondásra a kontinentális jogban nincs példa, illetve erre nincs jogi eszköz.

Amerikában azonban – bár a tételes jog nem rendelkezik róla, a bírói gyakorlat kimunkálta az ún. *abandonment*, vagyis a szerzői joggal való felhagyás elméletét,⁵¹ sőt később a szerzői joggal való részleges felhagyás (*limited abandonment*) is lehetségessé vált.⁵² Mivel ezek igen súlyos következményekkel járnak, ezért a szerző nyilatkozata csak abban az esetben tekinthető abandonmentnek, ha egyértelműen kinyilvánítja a szerzői jogról való lemondás szándékát, meghatározza (azaz mind a bíróság, mind a köz számára nyilvánvalóvá teszi) mely jogokról mond le, továbbá az adott jogokat kifejezetten felajánlja a köz javára.⁵³

Ahol a szerzői jog csak vagyoni jogokból áll – személyhez fűződő jogok híján, és a jogok teljes, korlátozásmentes átruházására sor kerülhet, továbbá ott, ahol a vagyoni jogokról való teljes rendelkezés mellett a személyhez fűződő jogokról is lehet mondani, az „abandonmenthez” gyakorlatilag hasonló helyzet jöhet létre.

⁵⁰ Ahogy P. Bernt Hugenholtz és Lucie Guibault írja: ‘self-help’ measures to serve as remedies against large-scale information enclosure. In: HUGENHOLTZ, P. Bernt; GUIBAULT, Lucie: *The future of public domain*. Kluwer Law International 2006, 6. o.

Eben Moglen szerint a GNU GPL központi eszköz a szabad szoftver közösség számára, és azt mutatja, hogy a szellemi tulajdon szabályainak alkalmazásával hogyan lehet közjavakat (commons) létrehozni a cyber térben. In: MOGLEN, Eben: *Anarchism triumphant: Free Software and the death of copyright*. http://emoglen.law.columbia.edu/my_pubs/anarchism.html (2010.04.13.)

⁵¹ 1952-ben Hand bíró alakította ki az ún. abandonment tesztet, melyet a bíróságok azóta is alkalmaznak. Eszerint „the copyright owner ‘must ‘abandon’ [his copyright] by some overt act which manifests his purpose to surrender his rights in the ‘work,’ and to allow the public to copy it.” *Nat’l Comics Publ’ns, Inc. v. Fawcett Publ’ns, Inc.* 191 F.2d 594, 598 (2d Cir. 1952) – In: LOREN: i.m. 319-320. o.

⁵² *Micro Star*, 154 F.3d at 1114. In: LOREN: i.m. 322. o.

⁵³ LOREN: i.m. 323. o.

8. Jogalkalmazás

„Hackers know that effective licenses are essential to open source development. As one hacker group puts it: >>To stay free, software must be copyrighted and licensed<<.”⁵⁴

Mivel a FLOSS licencek a közösségi szoftverfejlesztés útján létrehozott művek felhasználási szerződesei, illetve a szoftverművek közkincsbe bocsátásának eszközei, ezért azok érvényességének bíróság általi megállapítása jelentős tény.

A legutóbbi időkig a jogérvényesítés a bíróságon kívüli megoldások alkalmazásában merült ki. A FLOSS szoftverlicencek alkalmazását vizsgáló *Brian W. Carver* szerint ezek az eljárások kielégítették a jogosultak GPL licenc érvényesítése kapcsán felmerült igényeit, azonban nyitott maradt a kérdés, hogy a bíróságok hogyan döntenének e felhasználási szerződések érvényességéről.⁵⁵

Európa

Németországban a netfilter/iptables⁵⁶ fejlesztőközösség tagja, Harald Welte azzal szembesült, hogy időnként előfordul, hogy a GPL licenc feltételei⁵⁷ szerint engedélyezett szoftverének felhasználói sértik a szerződés rendelkezéseit, ezért fellépett azok érvényesítése érdekében.⁵⁸ Több esetben sikerült peren kívül megállapodni a jogsértőkkel, azonban a Sitecom Germany GmbH esetében nem így történt.⁵⁹

A Sitecom által forgalmazott hálózati eszköz tartalmazta a netfilter/iptables szoftvert, azonban a GPL licencet nem mellékelte az eszközhöz (illetve a szoftverhez sem). Welte ideiglenes intézkedés elrendelését kérte a bíróságtól. A bíróság megállapította a jogsértést, és intézkedésében eltiltotta a Sitecomot a további sérelmes cselekményektől.

A bíróság határozatában *érvényesnek mondta a GPL licenc lényegi rendelkezéseit* képező 2. és 3. szakaszt. A 4. pontját vizsgálatakor (mely szerint „a felhasználó nem másolhatja, módosítja, terjesztheti a programot, illetve a felhasználást más számára nem engedélyezheti, csak ha a licenc kifejezetten így rendelkezik. Amennyiben a felhasználó a GPL licenc rendelkezéseit sérti, a felhasználási jog megszűnik. A felhasználási jog a jogosultra >>visszaszáll<<.”) arra jutott, hogy a német jog szerint annak valamennyi rendelkezését érvényesnek kell

⁵⁴ GOMULKIEWICZ: i.m. 95-96. o.

⁵⁵ CARVER: i.m. 464. o.

⁵⁶ A netfilter/iptables szoftver egy tűzfal a GNU/Linux rendszerhez, és széles körben használják – különösen hálózati eszközökben

⁵⁷ GPL v2. <http://www.gnu.org/licenses/gpl-2.0.txt> (2010.04.14.)

⁵⁸ Welte a GPL licenc felhasználási feltételeinek érvényesítése érdekében megalapította az ún. GPL-violations projektet. Lásd <http://www.gpl-violations.org/> (2010.04.14.)

⁵⁹ Welte v. Sitecom Deutschland GmbH, LG (Munich) (2004), District Court of Munich, 19 May 2004, case 21 O 6123/04. In: Jaeger, Till: Enforcement of the GNU GPL in Germany and Europe. <http://www.jipitec.eu/issues/jipitec-1-1-2010/2419/dippadm1268746871.43.pdf> (2010.04.14.)

tekinteni, továbbá kimondta azt is, hogy az első mondat tekintet nélkül a második és harmadik mondat (megszűnési szakasz) érvényességére alkalmazható.

A bíróság azt is megállapította, hogy amennyiben a GPL licenc érvénytelen volna, az a szoftver bármely felhasználását jogsértővé tenné, hisz felhasználási engedély nélkül kerülne sor a szerzői mű felhasználására.⁶⁰

USA

Az európai FLOSS ügyet pár évvel később követte egy amerikai eset.⁶¹

A felperes, Jacobsen egy nyílt forráskódú modellvasút szoftverek fejlesztésével foglalkozó közösség tagja volt, aki az ún. Artistic License feltételei szerint engedélyezte szoftverének felhasználást.⁶² Katzer, az alperes, egy hagyományos, kereskedelmi szoftverként terjesztett modellvasút szoftver jogtulajdonosa, aki úgy használta fel Jacobsen kódját saját szoftverében, hogy az nem felelt meg az Artistic License feltételeinek, ezért Jacobsen bírósághoz fordult. A bíróság megállapította, hogy az Artistic License érvényes, és a felhasználó megsértette annak rendelkezéseit.⁶³

Az ügy Jacobsen szoftverének Katzer általi felhasználásán túl számos járulékos kérdés vizsgálatára kiterjedt, és nemrégiben a felek megegyezésével zárult.⁶⁴

A FLOSS közösségek, valamint a Creative Commons aktivisták teljes győzelemnek értékelik az ügy lezárását,⁶⁵ és különösen jelentősnek, hiszen ez volt az első eset, hogy amerikai bíróság érvényesnek, kikényszeríthetőnek mondott egy nyílt forráskódú szoftverlicencet.

⁶⁰ A bíróság foglalkozott a GPL licenc természetével atekintetben is, hogy egyértelműen megkülönböztette a szoftver GPL feltételek szerinti licenclését annak public domainba helyezésétől. „[T]he Panel shares the view that one cannot regard the conditions of the GPL (General Public License) as containing a waiver of copyright and related legal rights. On the contrary, the users avail themselves of the conditions of copyright, in order to guarantee and carry out their conceptions of the further development and dissemination of software.”

⁶¹ Jacobsen v. Katzer, Case3:06-cv-01905-JSW In: ROSEN, Lawrence: Bad facts make good law: The Jacobsen case and open source. <http://www.ifosslr.org/iffosslr/article/viewArticle/5/9> (2010.04.15.)

⁶² Az Artistic License ügyben alkalmazandó 1.0 verziója elérhető: a http://www.perlfoundation.org/artistic_license_1_0 (2010.04.15.)

⁶³ Jacobsen v. Katzer, 535 F.3d 1373, 1377-1378 (Aug. 13. 2008)

⁶⁴ http://www.trainpriority.com/jmri_kam_legal_settlement.htm (2010.04.15.)

⁶⁵ <http://www.consortiuminfo.org/standardsblog/article.php?story=201002190850472> (2010.04.15.); <http://yro.slashdot.org/submission/1176424/A-Big-Victory-for-FOSS-Jacobsen-v-Katzer-is-Set> (2010.04.15.)

Magyarország

Hazánkban egyelőre – esetek hiányában – a FLOSS licencekkel kapcsolatos jogérvényesítés buktatóira elvi jelleggel, pontosabban a problémafelvetés szintjén térek ki.

Az alapvető kérdés természetesen itt is az, hogy az adott licenc érvényes felhasználási szerződésnek tekinthető-e, illetve az ÁSZF jellegből adódóan nem tisztességtelenek-e a szerződés rendelkezései. Felmerül továbbá az Szjt. felhasználási szerződések alakítására vonatkozó szabálya, mely szerint felhasználási szerződést érvényesen csak írásba foglalva lehet kötni.⁶⁶ Ez alól van néhány kivétel, de az elektronikus úton kötött ún. clickwrap⁶⁷ és browsewrap⁶⁸ licencek vonatkozásában nincs olyan szabály, mely a formai hiányosságból fakadó érvénytelenségi problémákat megnyugtatóan rendezné. Mivel tipikusan a FLOSS licencek is wrap licencekként jönnek létre, alaki érvényességük egyelőre rendezetlen.

9. A nyílt forráskódú szoftverek jelentősége, jövője

Amellett, hogy a nyílt forráskódú szoftverértékesítési modellt is érik kritikák,⁶⁹ hatását nem lehet elvitatni.

Yochai Benkler a FLOSS szoftverek jelentőségéről az alábbiakat mondja: „az elnök gazdasági tanácsadóinak az ötvenes években megfogalmazott álláspontja szerint, ami a General Motorsnak jó, az az egész országnak jó. 2000 szeptemberében ehhez hasonló jelentőségű megállapítás született. Az elnök IT tanácsadói⁷⁰ azt javasolták, hogy a nyílt forráskódú szoftverek támogatását stratégiai célként kel megfogalmazni annak érdekében, hogy az Egyesült Államok fenntartsa vezető szerepét a szoftverfejlesztésben.”⁷¹ Ezzel az Egyesült Államokban nemcsak hogy elismerték a nyílt forráskódú szoftverek létjogosultságát, hanem azok kiemelt fontosságára mutattak rá.

Figyelemreméltó a modell felé irányuló európai érdeklődés is: egy, az Európai Unió megbízásából készült tanulmány szerint a nyílt forráskódú szoftverekre fordított összeg megduplázása az EU GDP-jének évi 0,1 %-nyi növekedését

⁶⁶ Szjt. 45. § (1) bek.

⁶⁷ A clickwrap licenc szoftver felhasználási feltételeinek elfogadására és használati jogosultság megszerzésére elektronikus úton, a képernyőn megjelenő szövegablak megfelelő gombjára kattintva kerül sor

⁶⁸ A weboldalon közzétett, kifejezett elfogadást (rákattintást) nem igénylő, azonban a weboldalon keresztül elérhető szoftver felhasználásának feltételeit meghatározó felhasználási szerződések a browsewrap licencek

⁶⁹ Lásd például GOMULKIEWICZ: i.m.; GAUDEL, Alexia: Open Source Licensing in Mixed Markets, or Why Open Source Software Does Not Succeed. <http://ideas.repec.org/p/ccp/wpaper/wp08-02.html> (2010.04.17.)

⁷⁰ President's Information Technology Advisory Committee (PITAC)

⁷¹ BENKLER: i.m. 2. o.

eredményezi, az informatikai szektor közvetlen hasznát nem számolva.⁷² A nyílt forráskódú szoftverek Európai Unió általi elismertségét és kormányzati szektorban betöltött súlyát mutatja, hogy az Európai Bizottság kezdeményezte egy FLOSS licenc kidolgozását eredetileg azzal a céllal, hogy az IDABC⁷³ programban létrehozott szoftverek engedélyezésére használja, azonban az erős copyleft típusú *EUPL*⁷⁴ licenc az eredeti célon túlmutatva valamennyi tagállam nyelvére elérhető, és az uniós szoftverfejlesztési projektekben rendszeresen használt ÁSZF.⁷⁵

A modell életképességére és népszerűségére utal az is, hogy kereskedelmi szoftverterjesztéssel foglalkozó nagyvállalatok fektetnek jelentős összegeket a nyílt forráskódú szoftverfejlesztésébe,⁷⁶ továbbá, hogy jelentős szoftvercégek térnek át kifejezetten a FLOSS szoftverek terjesztésére, és bevételüket – a licenccím helyett – a rendszerek bevezetéséből, működésének támogatásából, tanácsadási szolgáltatásokból szerzik.⁷⁷

Kérdés, hogy életképes-e a modell a szoftverek világán kívül, az egyéb jogilag védett tartalmak terjesztése tekintetében. Ha igen, mekkora hatása lehet. Befolyásolhatja-e a jogalkotást, a jövő szerzői jogát.

A Creative Commons (CC) licencek⁷⁸ terjedése, azt mutatja, igen. A nyílt forráskódú szoftverterjesztés sikerének és a szerzői jog határainak kitolása hatására a Lawrence Lessig és társai által kidolgozott CC licencek a hagyományos irodalmi, tudományos és művészeti alkotások nem kereskedelmi terjesztését teszik lehetővé.

A különböző tartalmakat hozzáférhetővé tevő weboldalakat böngészve úgy látszik, sikerrel...

⁷² Study on the Economic impact of open source software on innovation and the competitiveness of the Information and Communication Technologies (ICT) sector in the EU <http://stuermer.ch/blog/documents/FLOSSImpactOnEU.pdf> (2010.04.15.)

⁷³ Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens

⁷⁴ European Union Public Licence

⁷⁵ <http://ec.europa.eu/idabc/eupl>; <http://www.osor.eu/eupl/introduction-to-the-eupl-project> (2010.04.21.)

⁷⁶ Az IBM 2001-ben egymilliárd dollárt fektetett a Linux fejlesztésébe. Erről részletesen ld.: MERGES, Robert P.: A New Dynamism in the Public Domain. The University of Chicago Law Review Vol. 71. 2004, 8-11. o.

⁷⁷ Ilyen társaságok például az Enterprise Linuxot terjesztő Red Hat (www.redhat.com 2010.04.16.), vagy a nyílt forráskódú rendszereket határozottan támogató Sun Microsystems (most már Oracle – www.oracle.com 2010.04.16.)

⁷⁸ <http://creativecommons.org/>, <http://creativecommons.org/choose/>, <http://creativecommons.org/licenses/> (2010.04.16.)

Cseh Tamás

Polgári Jogi Tanszék

Témavezető: Kisfaludi András

AZ ELKÜLÖNÜLT JOGALANYISÁG ÉS ANNAK ÁTTÖRÉSE AZ USA JOGÁBAN

1. Az elkülönült jogalanyiség („társasági lepel”)

Az Egyesült Államok jogában, a corporation formában működő társaság (a továbbiakban: „társaság” vagy „corporation”) elkülönült jogalanyiséga – hasonlóan más jogrendszereknek az elkülönült jogalanyiséggel kapcsolatos dogmatikájához – azt jelenti, hogy a társaság a tagjaitól elkülönült önálló jogi entitás; üzleti tevékenységét saját neve alatt, saját felelősségére végzi, szerződést köt, saját nevében perel és perelhető, vagyonával szabadon rendelkezik. A társaságnak ez az elkülönült jogalanyiséga egyfajta lepelként takarja el a társaság tagjainak személyét a külvilág elől.

A társaságnak a tagjaitól elkülönült saját vagyona képezi a társasági hitelezők társasággal szembeni követeléseik kielégítési alapját. Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy a társaság elkülönült jogalanyiséga a társaság hitelezői számára valójában egyfajta védelmet biztosít a tag személyes hitelezőivel szemben, mivel a társaság tagoktól elkülönült saját vagyona elsősorban a társaság kötelezettségeinek kielégítését szolgálja, a tagok személyes hitelezői pedig – mivel a társasági vagyon nem a tag személyes vagyona – nem tudják kielégíteni saját követeléseiket a társasági hitelezők rovására.

A corporation fontos jellemzője, hogy a társaság a tagok korlátolt felelőssége mellett működik. A tagok korlátolt felelőssége hosszú jogfejlődés eredménye, melyet gazdasági megfontolások (hatalmas pénzügyi vállalkozásokhoz, mint pl. vasutak, közművek építéséhez kapcsolódó befektetési tőke gyűjtése több ezer, csak kisebb összegű megtakarítást kockáztatni szándékozó kisbefektetőtől) is vezéreltek. A tag korlátolt felelősségének egyik előnye, hogy csökkenti a menedzsment tagok által történő ellenőrzésének költségét, mivel a korlátolt felelősség révén a tag már nem visel olyan mértékű kockázatot, hogy szorosan kellene a menedzsment működését ellenőriznie. A korlátolt felelősség mellett a tagnak nem kell más tag vagyoni helyzetét vizsgálnia, mivel korlátlan és egyetemleges felelőssége megszűnésével nem kell attól tartani, hogy a szerényebb anyagi helyzetű tagok mellett mindig a vagyonosabb tag személyes vagyona szolgálna fedezetül a társaság követeléséért (hitelezők mindig a vagyonosabb tagtól követelnének kielégítést, mivel tőle követelésük biztosan megtérül), amely így a tag számára elviselhetetlen kockázatot, és többi tag vagyoni helyzetével kapcsolatos állandó átvilágítási költséget

jelenthet. A korlátolt felelősséggel a tagnak lehetősége van vagyona még hatékonyabb diverzifikációjára. A tag mérsékelni tudja kockázatát, ha egy diverzifikált portfólióval rendelkezik, és eléri azt a helyzetet, hogy ne veszítse el a teljes vagyont, ha valamelyik olyan társaság, ahol társasági részesedéssel rendelkezik felszámolás alá kerül. Ezen felül, a tag a korlátolt felelőssége mellett olcsóbban tud személyes kölcsönhöz jutni, mivel a korlátolt felelősség a tag személyes vagyont, esetleges (a társaság felszámolása során bekövetkező) vesztesége maximumának korlátozásával „védi” a társaság hitelezőinek társasággal szembeni követelésétől. Ebből tehát – figyelemmel az előző bekezdésre – következik, hogy míg a társaság elkülönült jogalanyiséga a társaság hitelezőinek (illetve az olcsóbb hitelhez jutás szempontjából a társaságnak), addig a tag korlátolt felelőssége a tag személyes hitelezőinek (illetve az olcsóbb személyes kölcsönhöz jutás szempontjából a tagnak) az érdekét szolgálja.

Mindamellet, a korlátolt felelősség a társaság hitelezőinek rovására a tagok részéről visszaélésre adhat alkalmat. Önmagában a társaság elkülönült jogalanyiségaival a tag, a korlátolt felelősség nélkül, nem igazán tud visszaélni. A visszaélés ugyanis azt jelenti, hogy a társaság tagja olyan magatartást kíván a társaság hitelezőinek hátrányára megvalósítani (a társaság vagyonának rosszhiszemű csökkentése révén), melynek révén a hitelezők a követelési kielégítési alapjukat elvesztik, és a tag még utólag sem tehető személyes vagyona tekintetében felelőssé a hitelező ki nem elégített követeléséért.

Mivel azonban a jog, illetve a jogalkalmazás nem részesíthet védelemben olyan magatartást, amely rendeltetésellenes, visszaélésszerű joggyakorlásban nyilvánul meg, az egyes jogrendszerekben válaszreakciók jelentek meg az előbbi problémára, és jogrendszertől függően vagy a) a bírói gyakorlat alakította ki azokat az esetcsoportokat, amelyekben – jogszabályi felhatalmazás nélkül – átlépik a társaság és tagjai közötti éles határvonalat jelentő jogalanyiséget, vagy b) jogszabályok próbálják meg normatív módon meghatározni azokat a kivételeket, amikor nem érvényesül az elkülönülés.

Az USA jogi szabályozása, common law jogrendszeréből adódóan, az első megoldás alapján, bírói úton alakította ki az elkülönült jogalanyiség áttörésének, a társasági lepel átszúrásának jogalapját és esetcsoportjait, melyet összefoglalva „piercing the corporate veil” (a továbbiakban: „PCV”)-nek nevez. Az amerikai bírói jogértelmezés szerint „a társaság elkülönült jogalanyiséga pusztán egy jogdogmatikai teória, amely a gazdasági realitásból és a méltányosságból fakadt, és ezért azt egyik esetben sem lehet elismerni, ha a társaság elkülönült jogalanyiségának elismerése igazságtalan és méltánytalan következménnyel járna”.¹

¹ *Dewitt Truck Brokers v. W Ray Flemming Fruit Co.* 540 F.2d 681, F.Ct, CA, 1976

2. Az elkülönült jogalanyiség áttörése

A PCV az Egyesült Államok jogában a társaság elkülönült önálló jogalanyiségének áttörését, a társasági lepel átszúrását jelenti. A PCV azonban nem pusztán az elkülönült jogalanyiség, hanem a – fentebb leírtak értelmében – a tag korlátozott felelősségének áttörését egyszerre jelenti, hiszen pusztán az elkülönült jogalanyiség áttörésével még nem lenne elérhető az a cél, hogy az addig korlátozott felelősségű tag teljes egészében álljon helyt a visszaélésszerű magatartásával keletkező társasági kötelezettségért a társaság hitelezőivel szemben. Vagyis a PCV a társaság elkülönült jogalanyiségének áttörésével együtt egyszerre feltételezi a tagi korlátozott felelősség áttörését is, mivel az a cél, hogy a társaság konkrét kötelezettségéért a tag álljon helyt, csak úgy érhető el, ha az egyébként a saját tartozásaiért korlátlanul felelős társaság helyébe, szintén egy korlátlanul felelős személy, a korlátozott felelősségétől megfosztott tag lép. Mindezekre tekintettel tehát, amikor a PCV-ről, mint az elkülönült jogalanyiség áttöréséről beszélünk, akkor az ott egyszerre jelenti a társaság tagjának korlátozott felelősségének áttörését is.

A PCV kialakulásának jogi indoka, hogy a társaság elkülönült jogalanyiségének elismerése ne eredményezzen jogi szempontból nem védelmezhető méltánytalan helyzetet, gazdaság-etikai indoka pedig, hogy a tag saját magatartásának kockázatát ne legyen képes externalizálni.

A tag a korlátozott felelősségének kihasználásával ugyanis externalizálhatja magatartásának lehetséges kockázatait, költségeit, és így magatartásának kockázata, illetve költsége nem elsősorban a tagnál, hanem a társaságon kívül (a hitelezőknél, akaratlagos [szerződéses] vagy kényszer [szerződésen kívüli] hitelezőknél, így összességében pedig, a társadalomnál) jelentkezik, és ennek következtében, nem az viseli a kockázat nagyobb részét, akinek a kockázatos tevékenységből előnye származik. Ha például a tag, szándékosan téveszti meg a társaság fedezetül szolgáló vagyona tekintetében társaság hitelezőit, és kockázatos tevékenységbe kezd, akkor veszteségének kockázatát nagyobb részt a hitelező viseli figyelemmel arra, hogy a tag legfeljebb a hitelező részére feltárná alacsonyabb, korlátozott mértékben veszti el tőkebefektetését. A PCV bíróság által kialakított esetei ezeket az externalizált kockázatokat, költségeket igyekeznek internalizálni, és megkísérlik kiegyenlíteni a korlátozott felelősség tagnál jelentkező előnyeit a társaságon kívül jelentkező költségeivel.

A PCV az Egyesült Államok joggyakorlatában valójában annak eldöntése, hogy vajon a társaság tagja személyesen, személyes vagyonával tartozik-e teljes egészében helytállni olyan társasági tartozásért, amelyért addig kizárólag a társaság volt a felelős. Amennyiben a bíróság a társasági leplet átszúrja, az még automatikusan nem jelenti, hogy a társaság megszűnne, sőt saját neve alatt a társaság továbbra is folytathatja üzleti tevékenységét. A PCV nem jelenti továbbá azt, hogy alkalmazása esetén valamennyi tag felelne a társaság valamennyi kötelezettségéért. Csak azon követelés tekintetében lehet a társasági leplet átszúrni, melynek hitelezője a

követelés tekintetében a PCV alkalmazását kéri, és csak az a tag tehető felelőssé, akivel szemben a hitelező a PCV-t kéri. Ilyen esetben a többi tagot továbbra is megilletik a korlátozott tagi felelősség előnyei. A PCV esetében tehát az alapvető kérdés, hogy vajon a társaság egy meghatározott tagja személyében felelőssé tehető-e a társaság egy meghatározott kötelezettségéért való helytállásért.

A hitelezők a PCV bírói alkalmazása iránti kérelmükben többségében arra szoktak hivatkozni, hogy a társaság a tagjától valójában nem különül el, mivel a társaság csak a tag alteregója, álarca, eszköze („alter ego”; „sham”; „instrumentality”; „tool”), és így – figyelemmel arra is, hogy a társaság csaknem teljes részesedését a tag birtokolja – el lehet tekinteni a tag és társaság elkülönült jogalanyiségának doktrínájától, mivel a társaság valójában nem más, mint a tag pusztá alteregója, képviselte, vagyis a társaság maga a tag. Ez az ún. alter ego doktrína. A bírói gyakorlat szerint ugyanakkor a pusztá tény, hogy az összes vagy csaknem összes társasági részesedést egy vagy csak néhány személy birtokolja, nem ad elegendő alapot arra, hogy az alter ego doktrína alapján a társaság elkülönült jogalanyiségát a bíróság áttörje, hanem szükséges egyéb olyan körülmény felmerülése is, amely egyértelművé teszi, hogy a társaság elkülönült jogalanyiségának fenntartása olyan méltánytalanságot eredményezne, amit a jognak ki kell küszöbölnie. „Ilyen körülmény felmerülésekor a bíróságok már nem vonakodnak az alter ego doktrína alkalmazásával a társaság elkülönült jogalanyiségának pajsztát eltávolítani és a tag felelősségét megállapítani.” (Dewitt Truck Brokers v W. Ray Flemming Fruit Co.)

Az amerikai bírói gyakorlat jogeseteken keresztül állította fel azokat a tényezőket, amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy tag és a társaság szoros kapcsolatán (alter egon) felül megalapozzák a PCV alkalmazhatóságát. Így többek között a PCV-t akkor rendelik alkalmazni, ha felmerül például a (a) társasági alakszerűségek figyelmen kívül hagyása, (b) a társaság fizetéseképtelensége az esedékességgel, (c) a nyereségnek a meghatározó befolyással rendelkező tag általi „kiszivattyúzása”; (d) társasági határozatok, jegyzőkönyvek hiánya; (e) a társaság vezető tisztségviselőinek hitelezőket megkárosító csalárd magatartása; (f) a társasági forma felhasználása visszaélészerű magtartás, vagy illegális tevékenység előmozdítására.² Ezek tehát olyan tényezők, amelyek mellett a társaság elkülönült jogalanyiségának fenntartása méltánytalan helyzetet eredményezne a hitelezőknek, és amelyek bizonyítása szükséges a PCV alkalmazhatóságához.

A PCV-vel kapcsolatos amerikai jogesetekben a hitelezői keresetek az alter ego doktrína megalapozottsága tekintetében, csaknem mindig a társaság alultőkésített-ségére (2.1.) , illetve az anya-leányvállalati viszonyra (2.2.) hivatkoznak, vagyis a PCV jogeseteknek ez a két kérdéskör szinte mindig integráns részét képezik.

² Dewitt Truck Brokers v W. Ray Flemming Fruit Co.; Baatz v. Arrow Bar 452 N.W.2d 138, SD., 1990

2.1. Alultőkésítés

A hitelezők PCV alkalmazása iránti kérelmükben gyakran hivatkoznak a társaság alul-tőkésítettségére. Ez a hivatkozás főként az egyszemélyes, illetve a zártan működő társaság esetében fordul elő, ahol is vizsgálat tárgyát képezi, hogy vajon a társaság az általa folytatott üzleti tevékenységéhez képest rendelkezik-e elegendő forrással, vagy alultőkésítettsége állapítható meg. Az a tény önmagában azonban még nem elegendő, hogy egy társaság az alapításánál, vagy működése közben nem rendelkezett azzal a forrással, amely az üzleti tevékenységéhez szükséges, hiszen a tag nem kötelezhető arra, hogy veszteséges társaságot folyamatosan tőkével pótoljon. Vagyis nem elég bizonyítani azt, hogy alultőkésített volt egy adott társaság, hanem szükséges egyéb fent említett visszaélésszerű tényezők egyértelmű igazolása is (pl. visszaélés, „kiszivattyúzás” stb.).

A *Dewitt Truck Brokers v W. Ray Flemming Fruit Co.* – ügyben az alperes gyakorlatilag Flemming egyszemélyes társaságaként működött, ő birtokolta a társasági részesedések 90 %-t, rajta kívül pedig csak két tagja volt a társaságnak: felesége, és egy ügyvéd. A társaság bizományosként tevékenykedett: saját nevében értékesítette a dél-karolinai termelőktől kapott gyümölcsöket, az értük kapott vételárat pedig, a termelőknek utalta át. A bizományosi szerződés értelmében, az alperes jogosult volt a termelőktől követelni, hogy a szállítási költséget (amely a terméknek a termelőktől az értékesítés helyszínéig történő szállításából eredt, és amely a felperessel kötött hosszú távú szerződések keretében rögzítésre kerültek), valamint a saját bizományosi díját térítsék meg, illetve fizessék meg. A bizományosi ügyletnek tehát integráns része volt a felperesi szállítási díj. Tekintettel arra, hogy az alperes a termelőkkel megelőlegeztette a szállítási költséget, illetve a bizományosi díjat, a társaság vagyona valójában kizárólag a bizományosi díjból és a szállítási költség előlegezett összegéből állt. Időnként azonban Flemming kb. 15.000 \$ értékben pénzt vett ki a társaság vagyonából „osztalékként”, és tette ezt annak ellenére, hogy tudnia kellett, hogy a társaság a kifizetést csak a szállítónak kifizetendő neki termelők által megfizetett és szállító által meghitelezett, de utólagosan megfizetendő díj terhére tudja megtenni, miközben Flemming azt nyilatkozta a termelők felé, hogy természetesen már megfizette a szállítónak a szállítási díjat. Flemming éves „osztalékának” összege viszont csaknem ugyanakkora volt, mint amekkora éves szállítási díj a felperest megillette volna. Flemmingnek nem lett volna szabad kivennie ilyen összeget anélkül, hogy a társaság működéséhez a tevékenységéhez mért megfelelő anyagi forrást nem biztosít. A bíróság megállapította mindezek alapján, hogy a társaságot Flemming hosszú évek alatt a kifizetésekkel alultőkésítette, a társaság pedig Flemming pénzügyi manőverei révén veszteséges lett. A bíróság azonban ezen felül azt is megállapította, hogy a társaságnak nem volt igazi vezető tisztségviselője; a társasági alakszerűségeket (igazgatósági ülés, közgyűlés, erről készült jegyzőkönyvek, határozatok) nem tartották be; Flemming kifizetést eszközölt magának a társasági vagyonból anélkül, hogy ezzel kapcsolatban köz-

gyűlési határozat született volna. Mindezek alapján a bíróság alkalmazta a PCV-t és Flemming közvetlen és korlátlan felelősségét állapította meg a felperes szállítási díjkövetelése tekintetében.

Amikor a bíróság ilyen esetekben a PCV-t alkalmazza, akkor gazdaságetikai megfontolásokat is vezérlik. Szabályként állapítható meg az a következtetés, miszerint minél alacsonyabb a társaság tőkéje, annál nagyobb a kísértés arra, hogy szélsőségesen kockázatos üzleti vállalkozásba fogjon a társaságot irányító korlátolt felelősségű tag. Nagyon sok hitelezési (kölcson) ügylet túl kicsi ahhoz, hogy a hitelező az adós társaság teljes vagyoni helyzetét felmérje. Ha valaki például elad egy széket 30 napos fizetési határidő mellett egy társaságnak, nyilván nem fog részletekbe menő tárgyalást folytatni a kockázatokról és a garanciákról. Mindamellet, ezekben a helyzetekben is kíváncsian lenne, ha a hitelezők helyesen tudnák felmérni, hogy vajon az adós elegendő tőkével, anyagi forrással rendelkezik-e. Tulajdonképpen a társaságnak kellene figyelmeztetnie a hitelezőt, ha a pénzügyi helyzete esetleg „szokatlan” (alacsony tőkésítettség). Az ügylet megkötése szempontjából költséghatékonyabb, ha a társaság figyelmezteti „szokatlan” esetekben a hitelezőt, mintha a hitelezőnek kellene minden esetben megvizsgálnia az adós pénzügyi helyzetét.

Mindenesetre, ha a hitelezőknek lehetőségük van arra, hogy a társaság vagyonán túl is hozzáférhessenek fedezethez, nyilván a társaság korlátolt felelősségű tagjának is nagyobb ösztönzést jelent, hogy a társaság pénzügyi helyzetét az ügyletkötés időpontjában feltárják a hitelező előtt. Így a hitelező eldöntheti, hogy szerződik-e egyáltalán a társasággal, vagy többlet garanciákat (előre fizetést, kezességet, vagy más biztosítékot) kér. Minden ilyen „szokatlan” esetben tehát a társaság többletet fog fizetni azért, hogy kockázatos vállalkozásba fogjon, és ezért jobb ösztönzést kap arra, hogy tevékenysége társadalmi előnyeit, illetve hátrányait egyensúlyba hozza.

2.2. Anya-Leányvállalati kapcsolat

A PCV alkalmazások másik nagy esetköre, amikor a leányvállalat hitelezői igényt terjesztenek elő a bíróságon, hogy az anyavállalat korlátlan és közvetlen felelősségének megállapítása érdekében törje át a leányvállalat anyavállalatától elkülönült jogszerűségét.

Az anyavállalat működtethet egy üzleti vállalkozást mind leányvállalati, mind pedig kereskedelmi képviseleti formában. Ha az adott üzleti tevékenységet kereskedelmi képviselet formájában működteti, akkor nem beszélhetünk jogi elkülönülésről, és a kereskedelmi képviselet által vállalt kötelezettségekért az anyavállalat közvetlenül és korlátlanul tartozik helytállni. Ugyanakkor, ha az üzleti tevékenységet leányvállalati formában működteti, akkor a jogi elkülönülés fennáll, és az anyavállalat alapvetően nem tehető felelőssé a leányvállalat kötelezettségeiért. Mindamellet, annak eldöntésében, hogy egy üzleti tevékenységet az anyavállalat leányvállalati formában működtet-e vagy sem, nem elsősorban az a meghatározó

tényező, hogy ezáltal az anyavállalat korlátozza-e az üzleti tevékenység folytatásáért való felelősségét vagy sem. A meghatározó sokkal inkább az, hogy leányvállalat alapításával az üzleti tevékenység hatékonyabban végezhető-e egy viszonylag független menedzsmenttel, egy viszonylag elkülönült szervezetben. Ugyanakkor, ha a leányvállalat által folytatott üzleti tevékenység már túl kockázatosnak tűnik (és nem lehetett előre annak kockázatosságát megítélni), akkor már az anyavállalat részéről a korlátozott felelősség válik döntő tényezővé. Ilyenkor már nem számít, hogy a leányvállalat létrehozásában eredetileg mi volt a meghatározó tényező; az anyavállalat törekedni fog a közvetlen és korlátlan felelősség elkerülésére a leányvállalat elkülönült jogalanyiságára történő hivatkozással.

Megállapítható, hogy az amerikai bíróságok nem igazán vonakodnak alkalmazni a PCV-t, ha anya-leányvállalati kapcsolatról van szó, vagyis ha a meghatározó befolyással rendelkező tag nem természetes személy, hanem egy másik társaság. A bíróságok mindamellett ilyen esetben is abból a dogmatikai alapvetésből indulnak ki, hogy az anyavállalat a leányvállalatától elkülönült független jogi entitás, hacsak nem merül fel valamely olyan körülmény, amely egyértelműen ennek az elkülönülésnek a visszaélésszerű felhasználására utal, és amely az elkülönült jogalanyiság fenntartásával hitelezői szempontból méltánytalanságot eredményez. A bíróságok tudatában vannak annak, hogy a PCV túlzott alkalmazása esetén a társasági forma lényege üresedne ki, és ezért „minden bíróságnak abból az általános szabályból kell kiindulnia, hogy a társaság elkülönült jogalanyisággal rendelkezik, hacsak egyedi körülmény nem kívánja meg a kivételt. Minden esetben törekedni kell arra, hogy a társaság elkülönült jogalanyiságának elmélete ne váljon hasznavehetlenné” [Koch v. First Union Corporation WL 3729939 (Pa. Com. Pl. 2002)].

A *Bartle v. Home Owners Co-OP – ügyben*³ a felperes, aki a felszámolás alá került Westerlea Builders Inc. (a továbbiakban: „Westerlea”) felszámolója volt, peres eljárás keretében törekedett arra, hogy a bíróság állapítsa meg alperes felelősségét Westerlea szerződéses kötelezettségéért, tekintettel arra, hogy Westerlea az alperes 100 %-os tulajdonában álló leányvállalat volt. Az alperes, amely nagyrészt háborús veterán tagokból álló szövetkezetként működött, céljaul tűzte ki, hogy tagjainak alacsony költségű házakat fog nyújtani. Mivel azonban nem talált olyan vállalkozót, aki vállalta volna az általa tervezett házak kivitelezését, a szövetkezet létrehozta a Westerlea-t. A házépítés költségei azonban a vártnál sokkal magasabbak voltak, a Westerlea-nak pedig pénzügyi nehézségei keletkeztek és annak ellenére, hogy a hitelezői egy alkalommal meghosszabbították a hitelek lejáratí idejét, a Westerlea végül felszámolás alá került. Az elsőfokú bíróság elutasította a felperes keresetét, amely arra irányult, hogy a bíróság az alperessel szemben a Westerlea vonatkozásában alkalmazza a PCV-t megállapítva ezáltal alperes korlátlan tagi felelősségét, melynek révén a felszámolás alá került Westerlea hitelezőinek kielégítésére az alperes vagyontárgyait is igénybe lehetett volna venni. Az elsőfokú

³ 309 N.Y. 103, 127 N.E.2 d.,1955

bíróság megállapította, hogy amíg az alperes, mint anyavállalat, irányította Westerlea ügyeit, a két társaság (alperes és Westerlea) pénzügyei szigorúan el voltak választva (még azon időszak vonatkozásában is, amikor a hitelezők Westerlea hiteleinek lejáratí idejét meghosszabbították); a hitelezők semmilyen módon nem voltak megfélemlítve, nem merült fel bizonyíték visszaélészerű magatartásra; és az alperes nem tett semmi olyasmit, amely Westerlea vagyonának kimenekítését szolgálta volna kárt okozva ezáltal Westerlea hitelezőinek. A másodfokú bíróság egyetértett az elsőfokú bírósággal és megállapította, hogy a jog megengedi leányvállalat alapítását akár abból a célból is, hogy ezáltal a tag (anyavállalat) mentesüljön a közvetlen, és korlátlan felelősség alól, a PCV pedig arra szolgál, hogy a visszaélészerű magatartásokat, és az így létrejövő méltánytalanságot megakadályozza. Mivel azonban ilyen méltánytalanságot a konkrét esetben a bíróság nem talált, az hogy az alperes az építkezési feladatra külön társaságot hozott létre, nem tekinthető rendeltetésszerű joggyakorlásnak. Ezért, az elsőfokú ítéletet helyben hagyta.

A *Fletcher v Atex, Inc.- ügyben*⁴ a felperes keresetet terjesztett elő az alperessel és implicite anyavállalatával a Kodakkal szemben azon visszatérő stressz által okozott károsodására való hivatkozással, amelyet az Atex által gyártott billentyűzet okozott számára. Tekintettel arra, hogy Atex Delaware Államban lett bejegyezve, a delaware-i jog alapján kellett eldönteni, hogy vajon Atex Kodaktól elkülönült jogalanyiségének áttörésével megállapítható-e a Kodak közvetlen és korlátlan felelőssége.

A delaware-i jog akkor ad lehetőséget a PCV bírói alkalmazására, ha (a) visszaélészerű magatartás, vagy (b) az állapítható meg, hogy az adott társaság kizárólag tulajdonosának képviselőjére szolgál, így az annak pusztán csak alter egoja. Az alter ego doktrína alkalmazhatóságához a felperesnek a delaware-i jog alapján tehát nem kell feltétlenül visszaélészerű csalárd magatartásra hivatkoznia, hanem az is elegendő, ha bebizonyítja, hogy az (a) anya-és leányvállalat gazdasági egységként működik és, hogy (b) méltánytalan lenne a hitelezővel szemben, ha a bíróság fenntartaná az anya-és leányvállalat közötti jogi elkülönülést. A bíróság a gazdasági egység körében azt vizsgálja, hogy (a) vajon a leányvállalatnak megfelelő anyagi források álltak-e rendelkezésre az általa folytatott üzleti tevékenység folytatásához, (b) fizetőképessé volt-e, (c) a társasági könyveket megfelelően vezették-e (vagy az anyavállalatra tekintettel azt nem tartották szükségesnek), (d) a vezető tisztségviselők a leányvállalat érdekeinek megfelelően irányították-e a leányvállalatot (vagy az anyavállalat érdekeinek megfelelően cselekedtek), (e) más társasági alakszerűségeket a leányvállalat vonatkozásában betartották-e (vagy az anyavállalatra tekintettel feleslegesnek tartották), (f) vajon a leányvállalat legfőbb tulajdonosának nem „szivárogtattak”-e ki a tőkét a leányvállalatból és (g) általában vajon a leányvállalat nem pusztán képviselője volt-e csak az anyavállalatának. Az imént felsorolt tényezőkhöz kívül – amint az fentebb kifejtésre került – a hitelezőnek azt is igazolnia kell, hogy az elválasztás, a jogi elkülönülés fenntartása méltánytalansághoz vezetne.

⁴ CA, SC 68 F3d. 1451, 1995

A Fletcher v. Atex Inc.- ügyben a felperes hivatkozott arra, hogy (a) a Kodak egy ún. központi számvitelt tartott fenn a leányvállalatai vonatkozásában, (b) az Atex fontosabb döntéseihez ki kellett kérnie a Kodak hozzájárulását, (c) az igazgatóság egyes tagjai az anya- és leányvállalatban ugyanazok voltak. A bíróság megállapította, hogy a központi számviteli nyilvántartási rendszer megszokott az anya-leányvállalati kapcsolatban, és létezése önmagában nem bizonyítja, hogy a rendszer arra szolgált volna, hogy a két társaság pénzügyi forrásait ne lehessen elkülöníteni egymástól, illetve, hogy az anyavállalat a leányvállalata minden pénzügyi nyereségét a maga javára fizettette volna ki. A bíróság azt is kimondta, hogy teljesen természetes nagyobb, stratégiai jelentőségű döntésekhez az anyavállalat hozzájárulását kikérni, hiszen az a társasági jog alapvető szabályaiból következik, hogy az ilyen döntésekhez a társaság meghatározó befolyással rendelkező tagjának (mint a közgyűlés meghatározó résztvevőjének) hozzájárulása szükséges függetlenül attól, hogy meghatározó részesedéssel rendelkező tag természetes, vagy jogi személy. Az pedig, hogy az anya- és leányvállalati menedzsment személyi összetétele esetleg megegyezik, még nem szükségszerűen igazolja, hogy az anyavállalat egyértelműen uralja, és irányítja a leányvállalat üzleti tevékenységét. Mindezekre, valamint arra való tekintettel, hogy a felperes nem hivatkozott olyan körülményre, amellyel bizonyította volna, az anya- és leányvállalati elkülönülés fenntartása számára igazságtalanságot, méltánytalanságot eredményez, a bíróság elutasította PCV alkalmazása iránti kérelmet.

Az elkülönült jogalanyiség áttörésének az anya-leányvállalati viszonyt érintő esetkörének is megvan a sajátos gazdasági logikája. Amennyiben a korlátozott felelősség áttörhetetlen, abszolút lenne, akkor az anyavállalat minimális tőkével is alapíthatna leányvállalatot szélsőségesen kockázatos tevékenységre. Ha a dolgok jól mennek, az anyavállalat bús haszonra tehet szert, ha viszont rosszul, akkor legfeljebb a leányvállalat felszámolási eljárást kezdeményez maga ellen, az anyavállalat pedig létrehoz egy másik leányvállalatot ugyanarra a tevékenységre. A hasznok és költségek eme aszimmetriája, ha a korlátozott felelősség abszolút lenne, azt eredményezné, hogy az anyavállalat ösztönözve érezné magát, hogy társadalmilag szélsőségesen kockázatos vállalkozásokba fogjon.

Ebből azonban még nem következik, hogy az anyavállalat automatikusan felelőssé lenne tehető olyan társaságok kötelezettségeiért, melyben meghatározó tulajdoni hányaddal rendelkezik. Gondolhatunk például a taxi-társaságokra. Taxi-társaságot lehet alapítani egy tulajdonban lévő néhány vagy akár minden egyes taxi vonatkozásában. Ha bíróság ezen több társaság elkülönült jogalanyiségét automatikusan figyelmen kívül hagyná, és valamennyi ilyen taxi-társaság vagyonát egy taxi által okozott baleset kockázatával állítaná szembe fedezetül, akkor a „valódi” egy autós taxi-társaságok működési költsége lenne alacsonyabb tekintettel arra, hogy a felelősségét csak saját autójára kell vetítenie, mely által biztosítása is olcsóbb, de alacsonyabb fedezetű lesz. Ez kis, tulajdonosai tekintetében is elkülönült társaságok alapítására ösztönözne, ugyanakkor a nagyobb társaságok általában magasabb

fedezetű biztosítás díját is meg tudnák fizetni. Így tehát valójában a deliktuális károkozás potenciális áldozatai olyan szabályozással, amely a társasági dezintegrációra ösztönöz, nem nyerne. Sőt, annak előírása, hogy az anyavállalat mindig álljon helyt a leányvállalat tartozásaiért, arra ösztönözné minden egyes társaság hitelezőit, hogy a többi társaságot is leellenőrizték (nehogy valamelyik társaságcsoporthoz tartozó más leányvállalat kötelezettsége miatt veszélybe kerüljön az adós leányvállalat irányában fennálló követelésük) felemészítve ezáltal az abból eredő előnyt, hogy az elkülönülő vagyon miatt, csak a neki adós leányvállalat vagyoni helyzetét kell megvizsgálnia. Ennek eredményeként, a bíróságok bár hajlandóak anya-leányvállalat vonatkozásban a PCV alkalmazására, nagyon helyesen azonban nem túl gyakran teszik ezt meg.

3. A „Deep Rock” doktrína

A PCV egyik különös esete. A társaság illetve a tag elkülönülésének ezen áttörésének nem elsődleges célja a hitelezői követelésekért való felelősség tétel, hanem sokkal inkább a társasági hitelezők érdekeinek védelme a felszámolási eljárás során. A „Deep Rock” doktrínát a *Taylor v. Standard Gas Co.-ügyben*⁵ hozott bírósági döntés fogalmazta meg először, mely ügyben a Deep Rock Oil Corp. az alperes leányvállalata volt, melynek felszámolása során az alperes hitelezői igényeket kívánt érvényesíteni, mondván, hogy számos esetben kölcsönügyletet kötött Deep Rock társasággal. A bíróság ugyanakkor megállapította, hogy az alperes fokozatosan csökkentette Deep Rock anyagi forrásait, melynek révén az, tevékenységéhez képest alultőkésítetté vált, és így a leányvállalat a hitelezői irányában fizetéseképtelenné vált. Ha ezek után, az alperes követelése tekintetében a jogi elkülönülés az alperes és a Deep Rock között fennmaradna, és az alperes követelését a felszámoló más leányvállalati hitelezők rovására nyilvántartásba venné (pl. ha biztosított követelése van, akkor megelőzné az olyan leányvállalati hitelezőknek, akiknek nincs a leányvállalati szemben például zálogjoggal biztosított követelése), az mindenképpen méltánytalan helyzetet teremtené a leányvállalati hitelezők szempontjából. Erre való tekintettel, *az anyavállalat által nyújtott kölcsönt a bíróság a társaságnak nyújtott vagyonnak tekinti, és így az anyavállalat a leányvállalat felszámolása során legfeljebb csak valamennyi hitelező kielégítése után fennmaradó vagyon vonatkozásában számíthat követelése visszatérítésre abban a sorban és olyan mértékben, amint az a felszámolás alá kerülő társaság tagjának jár.*

A *Pepper v. Litton-ügyben*⁶ a Deep Rock doktrína került alkalmazásra. A jogvita előzménye, hogy a felperes pert indított Dixie Split Coal Company (a továbbiakban: „Dixie”) ellen bérleti díj megfizetése iránt. Miközben azonban, ez az eljárás fel volt függesztve, Litton, aki Dixie egyedüli tagja, pert indított Dixie ellen elma-

⁵ 306 U.S. 307 (1939)

⁶ 308 I.S. 295, 60 S. Ct. 238, 84 L.Ed. 281

radt munkabére tekintetében, figyelemmel arra, hogy már kezdetektől fogva ingyenesen végzett vezetői tisztségviselői munkát Dixie-nek. A bíróság megítélte Litton számára az elmaradt munkabért, majd ez alapján Litton végrehajtási eljárást kezdeményezett Dixie ellen, mielőtt Pepper által kezdeményezett eljárásban eljáró bíróság döntött volna. A végrehajtási eljárás során az elmaradt munkabér ellentételezésként megkapta Dixie egyes vagyontárgyait, majd Dixie képviselőjében felszámolási eljárást kezdeményezett maga (Dixie) ellen. A felszámoló eljárást kezdeményezett és kérte, hogy a (polgári ügyekben eljáró) bíróság semmisítse meg Litton elmaradt munkabérének vonatkozásában hozott ítéletet, és az annak alapján indított végrehajtási eljárásban bekövetkezett vagyonátruházásokat. A felszámoló kérelmét a bíróság elutasította. Litton ezt követően követelése nyilvántartásba vételét jelentette be a felszámolónál a végrehajtás során ki nem elégített elmaradt munkabér követelése tekintetében a maradék társasági vagyonra. Az elsőfokú felszámolási bíróság egészében utasította el Litton bejelentését, és úgy rendelkezett, hogy a felszámolónak a felszámolási vagyonhoz hozzá kell számítania azt a vagyont, melyet Litton az általa indított végrehajtás során megszerzett, Litton követelését pedig hitelezői követelésként nem veheti nyilvántartásba. A másodfok ezt a döntés megváltoztatta, de az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága az elsőfokú ítéletnek adott helyt. Az ügyben kérdésként merült fel, hogy vajon a felszámolási bíróságnak van-e arra hatásköre, hogy a felszámolás alá került társaság meghatározó befolyással rendelkező tagja számára elmaradt munkabér miatt meghozott ítéleten alapuló követelésének felszámolási jegyzékbe történő befogadását a hitelezők érdekében megakadályozza.

Az amerikai Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a felszámolási bíróság eljárásai és döntései során is érvényesülnie kell a jóhiszeműségnek és a méltányosságnak. A pusztán tény, hogy egy tagnak követelése van a felszámolás alá került saját társaságával szemben, nem jelenti azt, hogy az ilyen követelést a felszámolási bíróságnak ugyanúgy kellene kezelnie, mint más hitelezők követeléseit. A hitelezői követelésként való befogadás a jóhiszeműség és méltányosság alapelveire tekintettel elutasítható. Azt kell eldönteni, hogy a követelés, és a jogviszony, amin a követelés alapul, vajon magán hordozza-e a felek, vagyis a meghatározó befolyással rendelkező tag és társasága egyenlőségének elvét (vagyis nem túlzottan egyoldalú, hanem mindkét szerződő fél érdekét figyelembe vevő szerződés). Ha nem, akkor a követelést a jóhiszeműség és méltányosság követelménye alapján el kell utasítani. A bíróság megállapítása szerint a jóhiszeműség és méltányosság követelményéből időnként az következik, hogy PCV alapján a követelés hitelezői követelésként való befogadása megtagadásra kerüljön. Vagyis, ha felszámolás alá került társaságot a tag saját vállalkozásaként kezelni, annak tevékenysége olyan, mintha a tag tevékenysége lenne. Vizsgálni lehet továbbá, hogy vajon a kérelmet előterjesztő megszegte-e a fair eljárás és a jóhiszeműség követelményét, vagy azon bizalmi felelősségét, amely a társasággal, illetve annak tagjaival és hitelezőivel kapcsolatban fennáll. Ezen teszt alapján, amikor az elsőfokú bíróság megtagadta Litton követelése-

sének hitelezői követelésként való befogadását, teljesen szabályszerűen járt el. Litton jogos munkabérkövetelése Littont évekig nem érdekelte, majd akkor igyekezett azt érvényesíteni, amikor Dixie nehéz anyagi helyzetbe került. Ezáltal viszont más hitelezők érdekeit csorbította. Litton ravasz jogi manőverekkel képes volt fizetés, vagy a hitelezőkkel történő megállapodás nélkül végrehajtási eljárás keretében megszerezni a társaság vagyontárgyainak nagy részét számára előnyös értéken. Ez önmagában megalapozza, hogy az elsőfokú bíróság méltányossági jogkörébe eljárva elutasítsa Litton követelésének hitelezői követelésként való befogadását.

4. Fordított PCV („Reverse piercing”)

A fordított PCV esetében vagy a társaság tagja, vagy pedig egyik tag személyes hitelezője törekszik arra, hogy a bíróság a tagot és a társaságot egységes személyként kezelje.

Az Egyesült Államokban a munkavállalói társadalombiztosítási törvények („Worker’s Compensation statutes”) biztosítási alapú kompenzációt biztosítanak a munkabalesetet szenvedett munkavállalónak, de cserébe nem engedik, hogy a sérelmet szenvedett munkavállaló a munkáltatóval szemben kártérítési pert indítson. Ugyanakkor, nem tiltja azon harmadik személyekkel szembeni perlést, akik maguk is hozzájárultak károsodása bekövetkezéséhez.

A *Sims v. Western Waste Industries* – ügyben⁷ egy leányvállalat sérült munkavállalója terjesztett elő kereset az anyavállalattal szemben hivatkozva arra, hogy az anyavállalat érintett volt annak a járműnek a tervezésében, gyártásában, és forgalmazásában, amely számára balesetet, sérülést okozott. Az anyavállalat a kereset elutasítását kérte mondván, hogy a leányvállalat valójában az ő alter egoja volt, így a felperes munkavállaló munkáltatója valóban ő maga volt, így pedig a munkavállaló vele szemben nem indíthat kártérítési pert a jogszabályi előírások alapján. A bíróság elutasította ezt az érvelést és kimondta, hogy meggyőződése, hogy a jogalkotó szándéka nem arra irányult, hogy az anyavállalat, aki a leányvállalatot létrehozta, perlési immunitásra hivatkozhatson a Texas Worker’s Compensation Act alapján, és fordított PCV alkalmazását kérje olyan társasági lepel (leányvállalata elkülönült jogalanyiséga) miatt, amelyet ő maga hozott létre. Az anyavállalat elfogadta azokat a korlátozott felelősségben rejlő előnyöket, amelyeket a leányvállalat alapítása jelentett, így most nem hivatkozhat annak átszúrására amikor éppenséggel most az az érdeke. A bíróság megállapította, hogy a texasi jog alapján az anyavállalat részére nem megengedett az alter ego doktrínára való hivatkozás, ha az arra irányul, hogy a leányvállalatával szemben a bíróság alkalmazzon PCV-t annak érdekében, hogy ezáltal a Worker’s Compensation statutes alapján leányvállalatának munkavállalójával szemben saját perlési immunitására hivatkozhatson.

⁷ 918 S.W. 2d 682 (Tex. App. 1996)

5. További megállapítások az amerikai PCV-vel kapcsolatban

5.1. Szerződésszegés – deliktuális károkozás

A bíróságok inkább mutatnak hajlandóságot az elkülönült jogalanyiság áttörésére a deliktuális károkozásnál, mint szerződésszegés esetében. Ennek indoka gazdasági megfontolásból ered. A társaság szerződéses hitelezői általában már ex ante kompenzációt (ügyleti kamat) kapnak az ex post veszteséges működésben rejlő kockázatokért. A deliktuális kárt elszenvedők (kényszerhitelezők) azonban ilyen módon nem kerülnek előzetesen kompenzálásra.

Ez a különbségtétel azonban nem érvényesül abban az esetben, ha a gazdasági társaság vezetése szándékosan megtéveszti a szerződéses hitelezőt. Azért, hogy a szélsőséges kockázatvállalás teljes egészében a társaságra legyen terhelve, a hitelezőknek szükségük van arra, hogy képesek legyenek a nem fizetés kockázatát (a szerződésszegés kockázatát) teljes egészében mérlegelni. Ha a hitelező e tekintetben meg van tévesztve, és azt gondolja, hogy a szerződésszegés kockázata alacsonyabb, mint ahogy az valójában van, akkor a szerződéses hitelező valójában nem kap megfelelő kompenzációt kockázataért és a kompenzációját meghaladóan haszonlóvá válik a kényszerhitelezőkhöz.

5.2. Zártkörűen működő társaságok – Nyilvánosan működő társaságok

A PCV statisztikailag teljes egészében a zártkörűen működő társasághoz kapcsolódó jogintézmény. A nyilvánosan működő társaságok tagjainak esetében felelősségáttörésre soha nem került eddig sor. Ez a helyzet abból a különbségből fakadhat, hogy míg a zártkörűen működő társaságok esetében, a jelentős részesedéssel rendelkező tagok, akik társasági döntések meghozatalában menedzsmenti szinten is részt vesznek, könnyen tudnak visszaélősszerű magatartást tanúsítani, vagy méltánytalan helyzetet teremteni a társaság hitelezőinek vonatkozásában, addig a nyilvánosan működő társaság esetében erről nem beszélhetünk, mivel a tagok széles tömege élesen elválik a társaságot irányító menedzsmenttől, nem rendelkeznek meghatározó részesedéssel, így visszaélni a társasági formával, vagy annak elkülönült voltaival, és így méltánytalan helyzetet teremteni a társaság hitelezői számára nem tudnak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Robert W. HAMILTON – Jonathan R. MACEY: Cases and Materials on Corporations including Partnerships and Limited Liability Companies, 10th edition, Thomson/West, 2007, 258-314. o.
- Frank. H. EASTERBROOK and Daniel R. FISCHER: The Economic Structure of Corporate Law, Harvard University Press, 1991, 54-60. o.
- Reiner R. KRAAKMAN – Paul DAVIES – Henry HANSMANN – Gerard HERTIG – Klaus J. HOPT – Hideki KANDA – Edward B. ROCK: The Anatomy of Corporate Law, Oxford University Press, 2004, 5-10. o.
- KISFALUDI András: Társasági jog, Complex Kiadó Budapest, 2007, 29-34. o.

Litresits András

Polgári Jogi Tanszék

Témavezető: Csehi Zoltán

A HITELINTÉZETEK MŰKÖDÉSÉNEK FOGYASZTÓVÉDELMI ASPEKTUSAI

*„... Hiába, mindig vonzó az, ami nagy, és még vonzóbb a nagyobb.
Azért aki dombra hágott hegyekre kívánczik,
s aki hegyen volt, az égbetörő sziklákra kapaszkodik ...”
(Eötvös Loránd)*

Az idén 375 éves alma materünk névadójától származó idézet hüen tükrözi az emberi természet folyamatos növekvés, fejlődés, avagy a Kánaán iránti örök törekvését. Ha napjainkra, a fogyasztó társadalomra vetítjük ezen mottót, akkor azt láthatjuk, hogy a negyedik hatalmi ágból, a médiából származó üzenet is ezt tartalmazza, csak másképpen, kizárólag dologi javakra, illetve az anyagi javakban a (még) „többre vágyást”. Vegyél újat, majd újabbat, nem számít, hogy „meddig ér a takaród”, lényeg, hogy vagyonod legyen; legalábbis kifelé ez legyen a látszat, mintha abszolút értelemben minél több vagyontárgy a tulajdonod lenne, függetlenül attól, hogy a tárgyaidd többsége kötelmi jogi, hitelszerződések útján kerültek a birtokodba.

Lenkovics Barnabás röviden így foglalta össze: „A javak bősége, a nagy magántulajdon, a nagy vagyon és az azzal való kizárólagos rendelkezési jog (a tulajdonjog) biztosít ugyanis hatalmat az embernek arra, hogy mind a természetet, mind a tulajdon nélküli, vagyontalan („nincstelen”) embertársait a maga javára kihasználja”¹

Előrebocsátom, hogy a szerző nem birtokolja a bölcsék követ, s egy kissé rendhagyó előadás útján kíván széles (történelmi) párhuzamokat vonni, bízván abban, hogy ezen a módon (jobbító szándékával) élesen rá tud világítani a mai magyar fogyasztóvédelem, illetve jogszabályi környezet kisebb-nagyobb hibáira.

Széchenyi István (1846) pedig azt mondta, hogy „Bírhasson minden magyar a törvény védőpajzsa alatt ingatlannal.”²

Fazekas Judit gazdasági-szociális jog definíciójában tömören megtalálhatjuk Széchenyi gondolatának továbbélését a XX. század végén is, miszerint „A gazdasági-szociális jog az egyén gazdasági jólétére és biztonságára, a civilizált életre

¹ LENKOVICS Barnabás: A fenntartható tulajdoni alapokról. Civil Akadémia Alapítvány (Andrássy úti esték sorozat), Budapest, 2009, 6. o.

² LUKÁCSY Sándor (szerk.): Nemzeti Olvasókönyv. Gondolat Kiadó, Budapest, 1988

való jogát, továbbá azt jelenti, hogy szabadon rendelkezessen vagyonával, pénzével, idejével és erőfeszítéseivel.”³

Kiindulópontomat azon meggyőződéseem adja, hogy az állam, illetve a mindenkori kormány bizonyos esetekben köteles, és jogosult beavatkozni a szerződéses jogviszonyokba, ezáltal behatolván a magánszférába, a piaci szereplők között a fogyasztó javára kedvezőbb helyzetét teremtve. Hiszen a fogyasztóvédelem klasszikus példa a klauzikáló, avagy féloldalú kogenciára, azaz a fogyasztó javára lehetséges egyfajta mozgástér (avagy a szabályoktól a fogyasztó javára el lehet térni), ugyanakkor a másik szerződő partner, jelen esetben a hitelintézetek jogi lehetőségei (tkp. szerződési szabadság) némileg korlátozásra kerülnek, illetve kerülnének.

A modern közgazdaságtudomány atyja, Adam Smith 1776-ban megjelent *A nemzetek gazdagsága* című könyvének egyik központi gondolata a szabad kereskedelem, a leghíresebb metaforája pedig a „láthatatlan kéz”, volt (A „láthatatlan kéz” a keresletre és a kínálatra ható erők eredményeként alakítja ki a „természetes árat”). Napjaink globális, határok nélküli pénzügyi piacán azonban azt gondolom, hogy joggal várjuk el az állam, illetve az Európai Unió beavatkozását, igen is látható módon a hitelszerződések területén.

Ha egy gondolat erejéig még a közgazdaságtan területén maradunk, akkor könnyen beláthatjuk azt a végtelenül egyszerű képletet, hogy alapesetben egy ember annyi pénzt tud elkölteni szabadidejében, amennyit munkaideje során meg tudott keresni. 2010. január 01. napjától hazánkban a minimálbér (középfokú iskolai vagy szakképzettséget igénylő munkakörben) havi (bruttó) 89.500,- Ft,⁴ az öregségi teljes nyugdíj legkisebb összege pedig (továbbra is) havi 28.500,- Ft.⁵ A jelenleg (még) hatályos Polgári Törvénykönyvünk (1959. évi IV. törvény) legelső paragrafusa szerint pedig a vagyoni viszonyok szabályozása során (is) figyelemmel kell lenni a Magyar Köztársaság gazdasági és társadalmi rendjére.⁶ Ha tehát a jogszabályokkal leírt minimumbevételekkel rendelkező fogyasztók helyzetét nézzük, akkor könnyen beláthatjuk, hogy helyzetük szinte kilátástalan, gyakorlatilag piaci alapon „hitelképtelenek”. Bátorkodom azon következtetést is levonni, hogy a jövedelem viszonyaik miatt predesztinált hitelképtelen fogyasztók számára az állam ultima ratioként már csak („klasszikus megoldásként”) a büntetőjogi védelmet, nem pedig fogyasztóvédelmet tud biztosítani. Gondolok itt elsősorban a közelmúltban (2009. március 1. napjától hatályos) a Büntető Törvénykönyvünkbe (1978. évi IV. törvény)

³ FAZEKAS Judit: *Fogyasztói jogok – fogyasztóvédelem*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 15. o.

⁴ 295/2009. (XII. 21.) Kormányrendelet 2. § (2) bek.

⁵ 168/1997. (X. 6.) Kormányrendelet 11. §

⁶ 1. § (1) Ez a törvény az állampolgárok, valamint az állami, önkormányzati, gazdasági és társadalmi szervezetek, továbbá más személyek vagyoni és egyes személyi viszonyait szabályozza. Az e viszonyokat szabályozó más jogszabályokat – ha eltérően nem rendelkeznek – e törvénnyel összhangban, e törvény rendelkezéseire figyelemmel kell értelmezni.

(2) A törvény rendelkezéseit a Magyar Köztársaság gazdasági és társadalmi rendjével összhangban kell értelmezni

implementált uzsora-bűncselekményre.⁷ Igaz, ezzel egy időben, illetve ugyanazon törvénnyel (2008. évi CXV. tv.) azonos hatályba lépéssel a Ptk. 201. §-a⁸ és a Ptk. 685. §-a⁹ is kiegészült, ami alapján az adott hitelszerződés megtámadható, amely esetében (vonatkozó Kommentár rész¹⁰ alapján) a jogszabályok a teljes hiteldíj számítását és közlését előírják. A bírói gyakorlat fogja álláspontom szerint eldönteni azt, hogy milyen viszonyban áll a Ptk. 201. § (3) bekezdésében foglalt megtámadhatósági ok, a Ptk. 202. §-ában¹¹ foglalt – nem megtámadható, hanem semmis) uzsorás szerződéssel. Az uzsora megállapításának egyik objektív feltétele, hogy a szerződő fél gazdasági helyzete válságos legyen, a szubjektív feltételek pedig, hogy az ellenérdekű fél ezt célzatosan kihasználva olyan előnyhöz jusson, ami őt egyébként nem illeti meg; továbbá szükséges a szerződés megkötésekor fennálló feltűnően aránytalan előny bizonyítása is.¹²

A Ptk. 201. § (3) bekezdésének alkalmazásának egyik sarkalatos pontja lehet, hogy a teljes hiteldíj és a szolgáltatás között nem a szerződéskötéskor, hanem csak például félév múlva lesz feltűnően nagy az értékkülönbség. Tehát mit tehet ebben az esetben a fogyasztó, ha a szerződéskötéskor még minden korrektnek tűnt, csak később lett aránytalan a hitel. A mai magyar fogyasztóvédelem egyik alapkérdése annak jogszabályi és gyakran az abból egyenesen következő szervezeti tagoltság mértéke, illetve módja.

Vékás Lajos¹³ már az ezredfordulón rámutatott arra, hogy az Európai Unió (illetve az Európai Közösségek) 1985 óta hoztak létre fogyasztóvédelmi célzatú irányelveket; Magyarország a fogyasztói hitelszerződésre vonatkozó európai uniós szabályokat tükröfordítás és külön törvényekbe (Ptk., Hpt.) történő elhelyezésével

⁷ Btk. 330/A. § (1) Aki a sértett rászorult helyzetét kihasználva üzletszerűen olyan különösen aránytalan mértékű ellenszolgáltatást tartalmazó megállapodást köt, amelynek teljesítése a sértettet, illetve annak hozzátartozóját súlyos vagy további nélkülözésnek teszi ki, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő

⁸ Ptk. 201. § (1) A szerződéssel kikötött szolgáltatásért – ha a szerződésből vagy a körülményekből kifejezetten más nem következik – ellenszolgáltatás jár.

(2) Ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka veztené, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

(3) A (2) bekezdésben foglaltak irányadók abban az esetben is, ha a hitelnyújtó szerződésben meghatározott szolgáltatása és a teljes hiteldíj között – a szerződéskötés egyéb körülményeit is figyelembe véve – feltűnően nagy az értékkülönbség.

⁹ Ptk. 685. § f) teljes hiteldíj: a kölcsönért fizetendő ellenérték, amely tartalmazza a kamatokat, folyósítási jutalékokat és minden egyéb – a kölcsön felhasználásával kapcsolatosan teljesítendő – ellenszolgáltatást

¹⁰ Ld. Complex Jogtár Plusz (2010. február havi zárással)

¹¹ Ptk. 202. § Ha a szerződő fél a szerződés megkötésekor a másik fél helyzetének kihasználásával feltűnően aránytalan előnyt kötött ki, a szerződés semmis (uzsorás szerződés)

¹² EBH 2001.436. II.

¹³ VÉKÁS Lajos: Európai fogyasztóvédelmi magánjog. ELTE ÁJK Polgári Jogi Tudományos Diákkör Egyesület, Budapest, 2001, 330-332. o.

oldotta meg, ami nyilvánvalóan nem segítette a jogbiztonságot (átláthatóság, egy-
séges jogértelmezés, stb.) e körben sem.

A mai (hatályos) állapot szerint az alábbi jogszabályok irányadóak (a tőkepiacról
szóló 2001. évi CXX. törvényt és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének
ajánlásait, irányelveit, Magatartás Kódexét, valamint a hatályos Európai Unió
jogszabályokat ide nem értve) egy hitelintézeti szerződéskötés során, illetve azt
követően a felmerülő (fogyasztói) igények rendezésére, állami hatóságok panasz-
kezeléseire, illetve eljárásaira: 1959. évi IV. törvény (A Polgári Törvénykönyvről;
Ptk.), 1996. évi LVII. törvény (A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykor-
látozás tilalmáról; Tptv.; benne: Gazdasági Versenyhivatal), 1996. évi CXII. tör-
vény (A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról; Hpt.), 1997. évi CLV.
törvény (A fogyasztóvédelemről; Fgy. tv.), 2007. évi CXXXV. törvény (A Pénz-
ügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről), 2008. évi XLVII. törvény (A fogyasztó-
kkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról; Fttv.), 2008. évi
XLVIII. törvény (A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes
korlátairól), 2009. évi CLXII. törvény (A fogyasztónak nyújtott hitelről)

Ha szigorúan csak a hitelszerződés megkötésére, az azt megelőző közvetlen
pénzügyi tájékoztatásra szűkítjük le a kérdéskört (Ptk., Hpt., 2009. évi CLXII.
törvény) akkor is könnyen arra a következtetésre juthatunk, hogy alapvetően
jogbiztonsági szempontból kedvezőbb megoldás lenne egy ún. fogyasztóvédelmi
kódexbe egyesíteni a jelenleg különböző törvényekben megtalálható speciális
szabályozásokat.

Hiszen ebben az esetben, az Európai Unió vagy bármilyen más (pl.: hazai gazda-
sági) változás, illetve hatás esetén a jogszabályalkotás egyszerűbb és gyorsabb
lehetne, s ezáltal elkerülhetővé válnának az olyan helyzetek például, mikor is azo-
nos kifejezés alatt egy-egy törvény más-más intézményt szabályoz (ld.: fogyasztási
kölcsön fogalma¹⁴).

A rövid közgazdasági kitekintés és rendszertani áttekintés után vizsgáljuk meg a
mai fogyasztói fogalmakat, azaz kit is kíván az állam (az Európai Unió) megvédeni
a hitelszerződések megkötése előtt, illetve során; avagy a fogyasztói társadalom
velejárójaként létezik a konzumidiotizmus, ami ellen sokkal inkább valós polgári
jogi (és közgazdasági) alapismeretek oktatásával, mint sem jogszabályokkal, illetve
azok változtatásával lehet küzdve küzdeni.

Néhány gondolat erejéig idézzük fel, hogy az Európai Unió (Európai Közösségek)
hogyan definiálták a fogyasztót a hitelszerződések körében: Az Európai Közössé-
gek Tanácsa 1986. december 22. napján elfogadott 87/102/EGK irányelvve (a
fogyasztói hitelre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések
közelítéséről) a következőket tartalmazta [1. cikk (2) bek. a) pont]: „a)
„fogyasztó” olyan *természetes* személy, aki az irányelv hatálya alá tartozó ügyletek
során olyan célból jár el, amely saját kereskedelmi vagy szakmai tevékenységi

¹⁴ Fgy. tv. 2. § d) és f) pontjai vs. Hpt. 2. számú mellékletének III/5. pontja

körén *kívül esik*;" Ezen (2 alkalommal a fogyasztó fogalmát nem érintő módon változott) irányelvet az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa által 2008. április 23. napján elfogadott 2008/48/EK irányelve (a fogyasztói hitelmegállapodásokról és a 87/102/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről) helyezte hatályon kívül.

Az új irányelv gyakorlatilag érdemben nem változtatott a fogyasztó fogalmán [ld.: 3. cikk a) pont], hiszen azt továbbra sem terjesztette ki a jogi személyekre (ideértve a jogi személyiség nélküli gazdasági társaságokat is), miszerint „a) „fogyasztó”: olyan *természetes* személy, aki az ezen irányelv hatálya alá tartozó ügyletek keretében olyan célból jár el, amely *kívül esik* szakmája, üzleti tevékenysége vagy foglalkozása körén;”

A jelenleg (2010 áprilisában) hatályos, vizsgálatom tárgyát képező magyar jogszabályok (a hitelszerződések körében) az alábbi fogyasztó fogalmakat ismerik:¹⁵

1959. évi IV. törvény: A Polgári Törvénykönyvről (Ptk.): „fogyasztó: a gazdasági vagy szakmai tevékenység körén *kívül eső* célból szerződést kötő személy;” [685. § d) pont].

1996. évi LVII. törvény: A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (Tpv.; benne: Gazdasági Versenyhivatal) „E törvény alkalmazásában fogyasztó a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Fttv.) alapján fogyasztónak minősülő megrendelő, vevő és felhasználó.” [2/A. § (1) bek.]

1996. évi CXII. törvény: A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról (Hpt.) „Fogyasztó: az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén *kívül eső célok* érdekében eljáró *természetes* személy.” Hpt. (2. számú melléklet III. 4. pont):

1997. évi CLV. törvény: A fogyasztóvédelemről (Fgy. tv.) „fogyasztó: az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységi körén *kívül eső célok* érdekében eljáró *természetes* személy, aki árut vesz, rendel, kap, használ, igénybe vesz, vagy az áruval kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje,” [Fgy. tv. 2. § a) pont].

2007. évi CXXXV. törvény: A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről (PSZÁF) Külön értelmező rendelkezések nincsenek a törvényben. „Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a Felügyelet látja el a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) hatálya alá tartozó szervezetek, személyek és tevékenységek felügyeletét. [4. § c) pont] Fogyasztó fogalmának elhelyezése [ld.: 48/A. § a) pont]: 48/A. § A Felügyelet ellenőrzi a) a 4. §-ban meghatározott szervezet vagy személy (a továbbiakban: szolgáltató) által a 4. §-ban meghatározott tevékenységével összefüggésben nyújtott szolgáltatás igénybe vevőivel (a továbbiakban: *fogyasztó*) szemben tanúsítandó magatartására vonatkozó kötelezettséget megállapító, a 4. §-ban felsorolt törvényekben vagy az azok végrehajtására kiadott jogszabályban előírt rendelkezések, valamint b) az alábbi törvényekben meghatározottak szerint ba) a fogyasztókkal szembeni

¹⁵ Vö.: „fogyasztónak minősül az a nem természetes személy is, aki az áru végső felhasználója” (EBH 2004.1093.)

tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény rendelkezéseinek, *bb)* a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló törvény rendelkezéseinek, továbbá *bc)* az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló törvény rendelkezéseinek betartását, és – *ide nem értve* a szerződés létrejöttének, érvényességének, joghatásainak és megszűnésének, továbbá a szerződés-szegésnek és annak joghatásainak megállapítását – eljár e rendelkezések megsértése esetén (a továbbiakban: fogyasztóvédelmi eljárás).

2008. évi XLVII. törvény: A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról (Fttv.) „fogyasztó: az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén *kívül* eső célok érdekében eljáró *természetes* személy,” [2. § a) pont].

2008. évi XLVIII. törvény: A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól: Nincs benne külön fogyasztó fogalom, mivel a vonatkozó Kommentár rész¹⁶ szerint „A fogyasztó-fogalomra is kiterjedő terminológiai egységesítés szükségessé teszi a fogyasztó helyett a reklám címzettje fogalmának megalkotását, és a törvényben ezen fogalom alkalmazását.” „reklám címzettje: aki felé a reklám irányul, illetve akihez a reklám eljut,” [3. § j) pont] „E törvénynek a megtévesztő reklámra vonatkozó rendelkezéseit csak annyiban kell alkalmazni, amennyiben a reklám címzettje kizárólag vállalkozás vagy önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró *nem természetes* személy.” (2. §)

Kommentár:¹⁷ „Abban az esetben, amikor a megtévesztő reklám címzettje az itt meghatározottól eltér (tehát önálló foglalkozásán vagy gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró *természetes* személy), az Fttv. szabályai alkalmazandóak.”

2009. évi CLXII. törvény: A fogyasztónak nyújtott hitelről: „fogyasztó: az önálló foglalkozása és gazdasági tevékenysége körén *kívül* eljáró *természetes* személy,” (3. § 3. pont).

2009. évi CXX. törvény (új Polgári Törvénykönyv) „fogyasztó: az önálló foglalkozása és gazdasági tevékenysége körén *kívül* eljáró *természetes* személy,” (Hetedik könyv, 2. cím I. fejezet 7:2. § 11. pont)

Novum, illetve a fogyasztó fogalmának „kitágítása”: „A fogyasztói szerződés (1) Fogyasztói szerződés jön létre, ha önálló foglalkozása vagy gazdasági tevékenysége *körében* eljáró személy fogyasztóval köt szerződést. (2) A törvénynek vagy a törvény felhatalmazása alapján más jogszabálynak a *fogyasztói szerződésre irányadó szabályait* – a törvény eltérő rendelkezése hiányában – alkalmazni kell arra a szerződésre is, amelyet a *legalább közép vállalkozásnak* számító vállalkozás köt *alapítvánnyal, egyesülettel, társasházzal vagy legfeljebb mikrovállalkozásnak* minősülő vállalkozással.” (Második rész: A szerződés általános szabályai; 1. cím: A szerződési jog alapelvei. A fogyasztói szerződés; II. fejezet 5:33. §)

¹⁶ Ld. Complex Jogtár Plusz (2010. február havi zárással)

¹⁷ Ld. Complex Jogtár Plusz (2010. február havi zárással)

Speciális rendelkezések a fogyasztói kölcsönszerződésre: „A fogyasztói kölcsönszerződés *A kölcsönszerződés szabályait* az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni akkor, ha a hitelező a kölcsönt – ideértve a részletfizetés és a halasztott fizetés esetét is – a *külön jogszabályban meghatározott fogyasztói kölcsönszerződés* keretében nyújtja.” (Harmadik rész: Egyes szerződések; 6. cím: Pénz és hitel jogviszonyok III. fejezet 5:352. §)

Az új Ptk.-val kapcsolatosan közzétett Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium honlapján megtalálható közlemények, illetőleg rövid ismertetők is jelentős módosításként jelzik, hogy a fogyasztói szerződésekre vonatkozó szabályokat az értelmező rendelkezések szabta keretek (Id. közép- és mikrovállalkozás fogalmai¹⁸) között ugyan, de alkalmazni lehet, illetve kell az alapítványokra, egyesületekre, társasházakra és legfeljebb mikrovállalkozásnak minősülő vállalkozásokra is.

Az új Ptk. tehát álláspontom szerint az 5:33. § (2) bekezdésével kvázi kitágítja a fogyasztó 7:2. § 11. pontjában meghatározott fogalmát, hiszen a természetes személyeken túlmenően alkalmazni rendeli a fogyasztói szerződés szabályait jogi személyekre is, igaz leszűkítve az alapítványokra, egyesületekre, társasházakra és legfeljebb mikrovállalkozásnak minősülő vállalkozásokra.

Mint látható, a mikrovállalkozás egyik fogalmi eleme (a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvénnyel megegyező módon¹⁹), hogy összes foglalkoztatotti létszáma 10 főnél kevesebb, ezen a számon nyilván hosszasan el lehetne vitázni, ugyanakkor azt gondolom, hogy ebbe a keretszámba a

¹⁸ Új Ptk. 7:2. § (A törvény által használt fogalmak értelmezése)

26. kis- és közép- vállalkozás: az a vállalkozás,

a) amelynek összes foglalkoztatotti létszáma 250 főnél kevesebb, és

b) amelynek éves nettó árbevétele legfeljebb 50 millió eurónak megfelelő forintösszeg, vagy mérlegfőösszege legfeljebb 43 millió eurónak megfelelő forintösszeg, továbbá

c) amelyben – a külön törvény szerinti befektetők részesedése kivételével – az állam vagy az önkormányzat közvetlen vagy közvetett tulajdoni részesedése – tőke vagy szavazati joga alapján – külön-külön vagy együttesen nem haladja meg a 25 %-ot;

34. mikrovállalkozás: az a vállalkozás,

a) amelynek összes foglalkoztatotti létszáma 10 főnél kevesebb, és

b) amelynek éves nettó árbevétele vagy mérlegfőösszege legfeljebb 2 millió eurónak megfelelő forintösszeg, továbbá

c) amelyben – a külön törvény szerinti befektetők részesedése kivételével – az állam vagy az önkormányzat közvetlen vagy közvetett tulajdoni részesedése – tőke vagy szavazati joga alapján – külön-külön vagy együttesen nem haladja meg a 25 %-ot;

¹⁹ 2. § 17. pont: mikrovállalkozás: az a vállalkozás, amelynek – a keretszerződés vagy az egyszerű fizetési megbízási szerződés megkötésének időpontjában – az összes foglalkoztatotti létszáma 10 főnél kevesebb, és a szerződés megkötését megelőző üzleti évben éves árbevétele vagy mérlegfőösszege legfeljebb 2 millió euró vagy a szerződés megkötését megelőző üzleti év utolsó napján érvényes Magyar Nemzeti Bank által közzétett hivatalos devizaárfolyamon számítva az ennek megfelelő forintösszeg.

klasszikus családi vállalkozások „beleférnek”, ugyanakkor kérdéses, hogy milyen védelmet kapnak ebben a szerkezetben az ún. kisvállalkozások.²⁰

Érdemes ezen a ponton megjegyezni, hogy a jelenleg hatályos Ptk.-ba a fogyasztó fogalma [ld.: Ptk. 685. § d) pont] a záró rendelkezések közé 1998. március 01. napjával kezdődő hatállyal került beépítésre, az 1991. december 16. napján (Brüsszelben) aláírt Európai Megállapodás (azaz a Magyar Köztársaság és az Európai Községek közötti társulás megállapodás) alapján.²¹ Ezen Ptk. módosítás gyakorlatilag az általános szerződési feltételekről (pl.: a Ptk. 209/A.-209/D. §-ok implementálása, illetve beültetése²²), illetve fogyasztóvédelmi tárgyú jogszabály összeegyeztetés, illetve jogközelítés volt, alapvetően a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló Európai Községek Tanácsának 1993. április 05. napján kelt 93/13/EGK irányelve alapján.²³

A 93/13/EGK irányelv értelmező rendelkezései között [2. cikk b) pont] az alábbi definíciót találhatjuk: „fogyasztó: minden olyan *természetes* személy, aki az ezen irányelv hatálya alá tartozó szerződések keretében olyan célból jár el, amely kívül esik saját szakmája, üzleti tevékenysége vagy foglalkozása körén;”

Az ezen irányelv alapján készített 1997. évi CXLIX. törvény (a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról) 10. § (2) bekezdésében pedig az alábbiakat olvashatjuk: „A Ptk. 685. §-a a következő d) ponttal egészül ki: (E törvény alkalmazásában) d) fogyasztó: a 387-388. §-ok alkalmazása kivételével a gazdasági vagy szakmai tevékenység körén kívül szerződést kötő személy.”

Az irányelv fogyasztó fogalmával szemben tehát a jelenlegi Ptk.-ba történő implementálás során a (fogyasztó) fogalom nem került leszűkítésre a természetes

²⁰ Új Ptk. 7:2. §

25. kisvállalkozás: az a vállalkozás,

a) amelynek összes foglalkoztatotti létszáma 50 főnél kevesebb, és

b) amelynek éves nettó árbevétele vagy mérlegfőösszege legfeljebb 10 millió eurónak megfelelő forintösszeg, továbbá

c) amelyben – a külön törvény szerinti befektetők részesedése kivételével – az állam vagy az önkormányzat közvetlen vagy közvetett tulajdoni részesedése – tőke vagy szavazati joga alapján – külön-külön vagy együttesen nem haladja meg a 25 %-ot;

53. vállalkozás: az olyan jogi személy vagy jogi személyiség nélküli jogalany, amely elsődlegesen üzletszerű gazdasági tevékenység folytatása céljából jött létre, továbbá az egyéni vállalkozó; az állam, a helyi önkormányzat, a költségvetési szerv, az egyesület, a köztestület, valamint az alapítvány gazdasági tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira is a vállalkozásra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, kivéve, ha a törvény e jogi személyekre eltérő rendelkezést tartalmaz.

²¹ Ld.: 1997. évi CXLIX. törvény (a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. tv. módosításáról) 10. § (2) bek. és 11. § (1) bek.

²² MENYHÁRD Attila: Fogyasztóvédelem és felelősségkorlátozás. Gazdaság és Jog, 2001. december, 12. szám, Szerződések joga, 19. o.

²³ Ld.: 1997. évi CXLIX. törvény (a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról) 11. § (5) bek.

személyekre, azaz beletartoznak a jogi személyek is (ideértve a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságokat is).

Ehhez képest az új Ptk.-ban a fogyasztó fogalma álláspontom szerint a protektív jogalkotás szempontjából visszalépés, még akkor is, ha a fogyasztói szerződés alkalmazási körét kiterjesztjük az alapítványra, egyesületre, társasházra és legfeljebb mikrovállalkozásnak minősülő vállalkozásra (hiszen pl.: egy 20 lakásos társasházra vonatkozik, de egy lakásszövetkezetre²⁴ vagy egy 12 főt foglalkoztató cégre már nem).

Az alábbiakban röviden, kritikai jelleggel be kívánom mutatni a 2008. évi XLVII. törvényt (a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról; a továbbiakban: Fttv.), valamint a 2009. évi CLXII. törvényt (a fogyasztónak nyújtott hitelekéről), különösen a 2008/48/EK irányelv (a fogyasztói hitel-megállapodásokról) tükrében.

A 2005/29 EK irányelv átültetése miatt megalkotásra került Fttv. 1. § (3) bekezdésének a) pontja alapján a nem terjed ki e törvény hatálya a szerződés létrejöttére, érvényességére és joghatásaira, valamint a kereskedelmi gyakorlattal összefüggésben felmerülő polgári jogi igényekre. A törvény az eljáró hatóságnál (10. §) pedig rögzíti, hogy „A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértése miatt – a (3) bekezdésben²⁵ foglalt kivétellel – a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete jár el, ha az érintett kereskedelmi gyakorlat a vállalkozás olyan tevékenységével függ össze, amelyet a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Psztv.) alapján a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete felügyel.” A fogyasztóvédelmi hatóságok tehát pénzintézetekkel (alapvetően érhető módon) nem foglalkoznak, hanem azokban a kérdésekben a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) és (de facto gyakrabban) a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) jár el.

Pedig a Fttv. 3. § (4) bekezdése alapján a mellékletben (31 db.) meghatározott kereskedelmi gyakorlatok tisztességtelennek minősülnek, melyek nyilvánvalóan a pénzintézetekre pontosan nem alkalmazhatóak, de gyakori „banki tényállási elemeket” tartalmazó, valójában a 2005/29 EK irányelvből „átmásolt” magatartások,²⁶ aminek betartását a Psztv. 48/A. § ba) pontja alapján a PSZÁF-nek ellenőrizni kell, illetve annak megsértése esetén el kell járnia.

Érdemes megemlíteni, hogy a 2005/29 EK irányelv (mint „szabályozási forrás”) bevezető rendelkezéseinek (9) bekezdése többek között az alábbiakat rögzíti: „A

²⁴ A lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. tv. (vs. A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. tv.)

²⁵ 2008. évi XLVII. törvény 10. § (3) bekezdése: A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértése miatt a Gazdasági Versenyhivatal jár el, ha a kereskedelmi gyakorlat a gazdasági verseny érdemi befolyásolására alkalmas

²⁶ Pl.: Fttv. mellékletének 7. pontja: A fogyasztó azonnali döntéshozatalra készítése céljából annak valótlan állítása, hogy az áru csak nagyon korlátozott ideig áll rendelkezésre, vagy bizonyos feltételek mellett csak nagyon korlátozott ideig áll rendelkezésre, és ezáltal a fogyasztó megfosztása a tájékozott döntéshozatáshoz szükséges időtől és alkalomtól

pénzügyi szolgáltatások és az ingatlantulajdon – összetettségükönél fogva és a bennük rejlő komoly kockázatok miatt – részletes előírásokat tesznek szükségessé, beleértve a kereskedőkre vonatkozó pozitív kötelezettségeket. Ezért a pénzügyi szolgáltatások és az ingatlantulajdon területén ez az irányelv nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy a fogyasztói gazdasági érdekeinek védelmében meghaladják ezen irányelv rendelkezéseit.” Hangsúlyozandó, hogy mind az Európai Unió joganyagában (2008/48/EK irányelv), mind pedig a magyar jogban (2009. évi CLXII. törvény) létezik más jogszabály speciálisan a pénzintézetekre, illetve a fogyasztói hitel-megállapodásokra, ugyanakkor véleményem szerint azokban ennyire absztrakt módon nem került megfogalmazásra a hitelszerződés megkötésének tisztességtelen gyakorlatnak minősülő hitelintézeti eljárások, mint például az ún. agresszív kereskedelmi gyakorlat (irányelvből másolt) fogalma.²⁷

A hitel-, illetve a kölcsönszerződés megkötése és azt megelőző egyeztetések, fogyasztók részére nyújtott tájékoztatások álláspontom szerint nagyon lényeges momentumok a címben szereplő kérdés megvizsgálásakor, hiszen az adott hitel- vagy kölcsönszerződés megkötése után a fogyasztó részére adott egy kötelem („jogi bilincs”), ami időben akár 10-15 vagy adott esetben 20-25 évre (azaz a futamidőre) vonatkozóan befolyásolja a saját és egyben a szűk értelemben vett családjának a mindennapjait.

A Fttv. 16. §-a kimondja, hogy „Ha a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat még nem valósult meg, de a vállalkozás tevékenysége, így különösen a szükséges feltételek megteremtése, szerződések megkötése, eszközök beszerzése alapján valószínűsíthető, hogy annak alkalmazására sor kerülne, az eljáró hatóság jogosult a tervezett kereskedelmi gyakorlat előzetes megtiltására.” A PSZÁF-ra vonatkozó különleges rendelkezések között, a 2008. évi XLVII. törvény 24. §-a alapján „A Pszvtv. 48/G. §-ának alkalmazásával a 16. § szerinti intézkedés is elrendelhető.” A Pszvtv. 48/G. §-a az alábbiakat tartalmazza: „A Felügyelet fogyasztóvédelmi eljárásában a határozat vagy az eljárást megszüntető végzés meghozataláig terjedő időtartamra fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható végzésben megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását, és elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, ha erre – a fogyasztók jogi vagy gazdasági érdekeinek védelme miatt – halaszthatatlanul szükség van. A Felügyelet e végzését soron kívül hozza meg.”

A PSZÁF honlapján²⁸ ezen 2010. január 01. napjától hatályos rendelkezések alapján meghozott ügyek keresése alapján egyetlen egy végzést²⁹ találhatunk. A

²⁷ 2008. évi XLVII. törvény 8. §: Agresszív az a kereskedelmi gyakorlat, amely – figyelembe véve valamennyi tényszerű körülményt – pszichés vagy fizikai nyomásgyakorlással – akár a fogyasztóval szembeni hatalmi helyzet kihasználása, akár a fogyasztó zavarása révén – az adott helyzetben jelentősen korlátozza vagy alkalmas arra, hogy jelentősen korlátozza a fogyasztónak az áruval kapcsolatos választási vagy magatartási szabadságát, illetve lehetőségét a tájékozott döntés meghozatalára és ezáltal a fogyasztót olyan ügyleti döntés meghozatalára készteti, amelyet egyébként nem hozott volna meg, vagy erre alkalmas.”

²⁸ http://www.pszaf.hu/bal_menu/hatarozatok/tokepiaci_hatarozatok/FH-III-1-2010.html?query=48/G.%C2%A7

végzés rövid tanulmányozása alapján megállapíthatjuk, hogy a PSZÁF fogyasztó-védelmi eljárása a BEVA (Befektető-védelmi Alap) 2010. február 18. napján kelt levele alapján (melynek alapja az érintett Nyrt. ügyfeleinek jelzése volt) hivatalból fogyasztóvédelmi célvizsgálatot folytatott le.

Az azonnali hatályú megtiltást tartalmazó PSZÁF végzés 2010. április 08. napján kelt, tehát, amennyiben feltételezzük, hogy a BEVA 2010. február 18. napján kelt levelet 2010. február 22. napján (hétfő) kézbesítették a PSZÁF részére, úgy megállapítható, hogy az érdemi (a Psztv. 48/G. §-ának utolsó fordulata alapján soron kívül meghozandó) végzés 45 (!) nap (32 munkanap) eltelte után került meghozatalra [a Psztv. 27. § és 35. §-a alapján alkalmazandó Ket. 33. § (1) bekezdésében rögzített 22 munkanappal szemben.]³⁰

A „szigorú számtan” után láthatjuk, hogy a törvény alapján soron kívüli eljárás mellett, illetőleg helyett 45 napos intervallumban után került meghozatalra a végzés, melynek rendelkező részében a legkeményebb szankcióként (bírság helyett) eltiltást és teljes körű, jogszabályoknak megfelelő ügyfél tájékoztatás elrendelést olvashatjuk. Kétségtelen, hogy a PSZÁF (a fentebb már idézett Psztv. 48/A. §-a alapján) az ún. fogyasztóvédelmi eljárás során az adott szerződés létrejöttének, érvényességének, joghatásainak és megszűnésének, továbbá a szerződésszegésnek és annak joghatásainak megállapítását nem vizsgálja. Ugyanakkor a PSZAF részére rendelkezésre állt, illetve áll a mai napig a közérdekű kereset (közérdekű igényérvényesítés) intézménye, ugyanakkor a PSZÁF létrehozása óta – a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 39. §-a, valamint (jogszabályváltozás miatt) a Psztv. 56. §-a alapján – 2009. november 11. napjáig egyetlen egy közérdekű keresetet sem nyújtott be (bármilyen) bírósághoz.³¹

A PSZÁF honlapján azonban a 2010. április 07. napján megjelent sajtóközleményében³² közölte, hogy másnap egy darab, azt követő héten egy újabb, továbbá várhatóan még 7 darab közérdekű keresetet nyújt be a 2009. évi második felében 12 pénzügyi vállalkozáson elvégzett vizsgálat alapján (üzletszabályzatokban és kölcsönszerződésekben alkalmazott súlyosan tisztességtelen szerződési feltételek alkalmazása miatt).

Terjedelmi korlátok miatt 2010. március 01. napján követően megkötött szerződésekre hatályos³³ (második lépcsőben, teljes körűen 2010. június 11. napján

²⁹ A PSZÁF FH-III-1/2010. számú végzése a QUAESTOR Értékpapírkereskedelmi és Befektetési Nyrt.-nél és annak ügynökénél a QUAESTOR Pénzügyi Tanácsadó Zrt.-nél lefolytatott fogyasztóvédelmi célvizsgálatról

³⁰ A vizsgálat során a PSZÁF munkatársai 2010. március 10. napján próbaügyletköttést folytattak le, telefonon, 23 fiókban; majd ezt követően 4 fiókban 2010. március 24. napján személyes próbaügyletköttést végeztek

³¹ (Szerző részére) 2009. november 11. napján megküldött, 148739-2/2009 iktatószámú PSZÁF elektronikus levél alapján

³² http://www.pszaf.hu/topmenu/sajto/pszafhu_sajtokozlemenek/10_04_07Zee_Capital.html?query=k%C3%B6z%C3%A9rdek%C5%B1

³³ 2009. évi CLXII. tv. 32. § (2) bek.

hatályba lépő) 2009. évi CLXII. törvény (a fogyasztónak nyújtott hitelekéről) alapján szolgáló 2008/48/EK irányelv (a fogyasztói hitel-megállapodásokról) vonatkozásában röviden kiemelem azon rendelkezéseket, melyek több teret adhatnak a fogyasztóvédelmi érdekek remélhető érvényesülésének. 2010. június 11. napján lép hatályba a 2009. évi CLXII. törvény 6. § (3) bekezdése, ami alapján a hitelszerződés megkötését megelőző tájékoztatási kötelezettség keretében a törvény 1. számú mellékletét képező formanyomtatvány kitöltése kötelező (ld.: 2008/48/EK irányelv 5. cikk és II. számú mellékletének „Általános európai fogyasztói hiteltájékoztató” című formanyomtatványt nyomtatott formában vagy más tartós adathordozón kell a fogyasztó rendelkezésére bocsátani).

A dolog „szépséghibája”, hogy a 2007. december 01. napján hatályon kívül helyezett korábbi (1999. évi CXXIV. tv.) PSZÁF törvény 9/C. § (1) bekezdés c) pontja alapján kiadott jogi eszközként a PSZÁF Felügyeleti Tanácsának 9/2006. (XI.7.) számú ajánlásának (A lakossági hitelezés előzetes ügyfél-tájékoztatási és fogyasztóvédelmi elveiről) 1. számú mellékletében „Amit erről a kölcsönről mindenképpen tudni kell” című (3 oldalas) formanyomtatványa érdemben hasonló, lényeges adatokat tartalmazó hiteltájékoztatót találhatunk, sajnos azzal a megállapítással, hogy kötelező jogi erő hiányában „nem ment át” a pénzintézetek gyakorlatába.

Ha összevetjük a 2009. szeptember 16. napján kelt (2010. január 01. napján hatályba lépett) ún. Magatartási kódex II. pontjában foglaltakkal (Szerződéskötés előtti hitelezői magatartás általános elvei) vagy a 2009. évi CLXII. törvény 1. számú mellékletét képező formanyomtatvánnyal, akkor megállapíthatjuk, hogy hihetetlen (tartalmi) fordulat a tájékoztatási kötelezettségben (annak kötelező alkalmazását ide nem értve) nem történt.

A hosszú távú (tipikusan 10-25 évig terjedő) jelzáloghitelek (tehát az ingatlan vagyonnal való rendelkezést korlátozó) hitelszerződések tekintetében kiemelendő, hogy a 2009. évi CLXII. törvény (előtörlesztés és a jelzáloghitel fogalma: 3. § 1. és 13. pontjai³⁴) 25. §-a már napjainkban is szabályozza az előtörlesztést; főszabály szerint az érvényesíthető költségek maximuma az előtörlesztett összeg 2 %-a (pl.: egy 3.000.000,- Ft-os hagyaték befizetése avagy előtörlesztés esetén 60.000,- Ft). A 2008/48/EK irányelv 2. cikk (2) bekezdésének a) pontja alapján az irányelv nem alkalmazandó olyan hitel-megállapodásokra, amelyek fedezete ingatlanfedezetű jelzálog vagy a tagállamokban az ingatlanokra általánosan alkalmazott más hasonló biztosíték vagy az ingatlanokhoz kapcsolódó valamely jog; ennek ellenére nemzeti jogunkban a 2009. évi CLXII. törvény kifejezetten rendelkezik a jelzáloghitelekéről, az arra vonatkozó speciális szabályokról.

³⁴ Előtörlesztés: a hitelszerződés alapján fennálló tartozás teljesítési idő előtt történő teljes vagy részleges teljesítése; jelzáloghitel: a fogyasztó részére ingatlanra alapított jelzálogjog – ideértve az önálló zálogjogként alapított jelzálogjogot is – fedezete mellett nyújtott hitel

Igaz ugyan, hogy az 1960. május 01. napja óta hatályos Ptk. 292. § (2) bekezdésében³⁵ foglaltaktól jogszabályi engedéllyel el lehet térni, de ilyen jogszabályi felhatalmazást a jelzálog-hitelintézettről és a jelzáloglevélről szóló 1997. évi XXX. törvény 7. §-a tartalmazott (illetve tartalmaz egy utaló szabályt a 2009. évi CLXII. törvényre) több szöveges változatban, de gyakran ezen törvény hatálya alá nem tartozó pénzintézetek is jogellenesen alkalmaztak különböző megoldásokat a profitmaximalizálás végett.

Ebben a körben relatíve kevés Legfelsőbb Bíróság által közzétett esetet találunk. (Pl. az 1959. évi IV. törvénynek az a rendelkezése, hogy a jogosult a pénztartozás teljesítését a határnapot megelőzően is köteles elfogadni, nem eredményezi a szerződés módosítását, ezért ezen a címen a hitelintézetet kezelési költség nem illeti meg.)³⁶ Ennek oka véleményem szerint (többek között) egyrészt a pénzintézeteknek tulajdonított (gazdasági, jogérvényesítési) erőfölény, másrészt a pertárgyérték és a perveszteség esetén várható perköltség közötti aránytalanság, harmadrészt a jelentős piaci részesedésekkel rendelkező pénzintézetek szemben indított (közérdekű) keresetek hiánya.

A Hpt. 207. § (1) bekezdése alapján a pénzügyi intézmények a részükre engedélyezett és általuk rendszeresen végzett tevékenységre vonatkozó általános szerződési feltételeiket üzletszabályzatba köteles foglalni. Tipikus (és egyben racionálisan érthető) módszer, hogy a pénzintézetek a kamatot, díjat és minden egyéb költséget (a Hpt. 210. § (3) bekezdésének megfelelően) egyoldalúan kívánnak megváltoztatni, ezért azok szabályait szerződéses felhatalmazások alapján az üzletszabályzataikban (végső soron a hirdetményeikben) teszik közzé.

Véleményem szerint mindenképpen fontos lenne e körben a Ptk. 209. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazás (és a 93/13/EGK tanácsi irányelv) alapján az 1999. március 01. napja óta hatályos a fogyasztóval kötött szerződésben tisztességtelennek minősülő feltételekről szóló 18/1999. (II. 5.) Kormányrendelet 2. § d) pontjának széles körben történő alkalmazása.³⁷ Ebben az esetben (ún. szürke lista)

³⁵ Ptk. 292. § (2) bek.: A jogosult a határnapot megelőzően, illetőleg a határidő kezdete előtt felajánlott teljesítést is köteles elfogadni; ilyenkor a teljesítés és a lejárat közötti időre kamat vagy kártalanítás nem jár. A feleknek az ilyen kamatra vagy kártalanításra vonatkozó megállapodása – jogszabály engedélye hiányában – semmis; a semmisség a szerződés egyéb rendelkezéseire nem hat ki.

³⁶ BH 2007.56. II. pontja

³⁷ A fogyasztói szerződésben az ellenkező bizonyításáig tisztességtelennek kell tekinteni különösen azt a szerződési feltételt, amely lehetővé teszi, hogy a fogyasztóval szerződő fél a szerződést egyoldalúan, a szerződésben meghatározott alapos ok nélkül módosítsa, különösen, hogy a szerződésben megállapított pénzbeli ellenszolgáltatás mértékét megemelje, vagy lehetővé teszi, hogy a fogyasztóval szerződő fél a szerződést egyoldalúan, a szerződésben meghatározott alapos okkal módosítsa, ha ilyen esetben a fogyasztó nem jogosult a szerződéstől azonnali hatállyal elállni, vagy azt felmondani

ugyanis a pénzüintézet köteles bizonyítani üzletszabályzatának tisztségességét, kikötéseinek érvényességét.³⁸

Álláspontom szerint hasznos lenne egy nyilvános adatbázis létrehozása arra vonatkozóan, hogy a Ptké. II. [ld.: 1978. évi II. tvr. 5. §-ában meghatározott, illetve feljogosított személyek, illetve szervek közül – jövőre nézően különösen (a Ptké. II. 5. § b) pontja, valamint a Pszvtv. 56. §-a alapján] a PSZÁF – milyen tárgyú közérdekű kereseteket indítottak, illetve milyen eljárások vannak folyamatban, valamint azok milyen eredménnyel (jogerős ítéletek közzététele) zárultak.

Összegzésképpen rögzíthetjük, hogy a jogbiztonság ellen ható egyfajta jogi túlszabályozottság ellenére a polgárok, avagy a fogyasztók érdemi védelme nem igazán valósult meg a fogyasztók-hitelintézetek viszonylatában (amelyre nem teljesen elfogadható válasz az ún. konzumidiotizmus). Sajnos napjainkban is egyre gyakrabban halhatunk „bedőlt” hitelekéről, a piaci ár alatt történt ingatlan árverésekről, a követeléskezelő cégek erőszakos fellépéseiről.

Véleményem szerint az eddigi gyakorlati tapasztalatok összegzése után mindenképpen ajánlott lenne a fogyasztóvédelem koncepcionális újragondolása, melynek során törekedni kellene az átlátható, adott esetben kódex jellegű szabályozásra. Ugyanakkor az addig hátralévő időben a hatályos jogszabályi keretek között minél több precedens jellegű ügy megkezdése és jogerős ítéletig történő „elvitele” lenne szükséges, mert a pénzüintézetek Magatartási Kódexhez történt csatlakozása nem elégséges korlát önmagukra.

A hatályos fogyasztóvédelmi jogszabályok érdemi (konkrét, bíróságok előtti) alkalmazása rámutathat azokra a rendszertani (jogszabályi) problémákra, melyek jogalkotói kiküszöbölése esetén kialakulhat egy egyszerűbb, átláthatóbb jogszabályi környezet, ami adott esetben megakadályozhatná a magyar átlagjövedelemhez képest irreális pénzüintézeti költségek kialakulását, behajtását (melyek jogi kényszer hiányában gyakran nem követik a fogyasztók számára kedvező árfolyamváltozásokat), illetve családok egyetlen lakóingatlanának árverezését.

FELHASZNÁLT IRODALOM

CSEHI Zoltán: Az általános szerződési feltételek szabályai az európai jog szorításában. Bank- és hitelviszonyok Kodifikációs tanulmányok az új Ptk. születése kapcsán, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2009

FAZEKAS Judit: Fogyasztói jogok – fogyasztóvédelem Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995

LENKOVICS Barnabás: A fenntartható tulajdoni alapokról Civil Akadémia Alapítvány (Andrássy úti esték sorozat), Budapest, 2009

³⁸ KISS Gábor – SÁNDOR István: A szerződések érvénytelensége. HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2008. 152. o.; + Gazdasági Versenyhivatal Vj-41/2006/60 és /87. sz. végzése

- LUKÁCSY Sándor (szerk.): Nemzeti Olvasókönyv Gondolat Kiadó, Budapest, 1988
- KISS Gábor – SÁNDOR István: A szerződések érvénytelensége HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2008
- MENYHÁRD Attila: Fogyasztóvédelem és felelősségkorlátozás Gazdaság és Jog, 2001. december, 12. szám, Szerződések joga 19-23. o.
- VÉKÁS Lajos: Európai fogyasztóvédelmi magánjog ELTE ÁJK Polgári Jogi Tudományos Diákkör Egyesület, Budapest, 2001, 325-352. o.

Internetes források (2010. április 18. napján elérhető tartalommal):

www.gvh.hu

www.pszaf.hu

http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/prices_current_accounts_report_en.pdf

ÉLETTÁRSÁK A KÖZJEGYZŐ ELŐTT – A HÁZASSÁGON KÍVÜLI EGYÜTTÉLÉSI FORMÁK ÚJ TÍPUSÚ SZABÁLYOZÁSA

A közjegyzői irodában napi rendszerességgel találkozom az élettársakat érintő kérdésekkel, amelyek nagy része az utóbbi néhány évben felgyorsult családjogi tárgyú jogfejlődés eredményeihez kapcsolódik. Előadásomban két megközelítésből szeretném bemutatni az élettársakat érintő változásokat. Elsőként az utóbbi három év *jogalkotói tevékenysége* során intézményesített párkapcsolati modelleket tekintem át, majd ezek megjelenését vizsgálom a *jogalkalmazásban*, ezen belül is elsődlegesen a kibővült közjegyzői tevékenység során.

A) Jogalkotás

Az elmúlt két év jogalkotási eredményeit tükrözi, hogy az élettársi kapcsolatot törvényi szinten sokáig csupán a Ptk. értelmező rendelkezései között elhelyezett élettárs-fogalom és a közös háztartásban élő személyek vagyoni viszonyaira vonatkozó szakasz,¹ néhány szociális tárgyú jogszabály, valamint a bírói gyakorlat egyes esetei körvonalazták, mára pedig az uniós tagállamok jogrendszereihez hasonló, differenciált jogi szabályozással rendelkezünk. A házasság mellett további három féle, törvényi szinten elismert kapcsolatformát különíthetünk el: a regisztráció nélküli tényleges élettársi kapcsolatot (*de facto élettársi kapcsolat*), az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásába bejegyzett, regisztrált párkapcsolatot,² valamint az azonos neműek számára létesített bejegyzett élettársi kapcsolatot.³ Ügyfeleink főként az együttélési formák létrejöttével és jogkövetkezményeivel kapcsolatban érdeklődnek, így ezen a területen egyre inkább felértékelődik a közjegyző tanácsadó tevékenysége. Az egyes párkapcsolati modellek jellegzetességeinek összevetéséhez az alábbi szempontokat érdemes figyelembe vennünk: fogalmi elemek és a nyilvántartásba vétel lehetősége, névviselési jogosultság és a családi állapot meg-

¹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. tv. (a továbbiakban Ptk.) 685/A. § és 578/G. §

² Az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. tv. 36/E.-36/G. §-ai, valamint a 83/2009 (XII. 30.) IRM rendelet által szabályozott nyilvántartási rendszerben regisztrált párkapcsolat

³ A bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. tv. (a továbbiakban: Bét.) által szabályozott kapcsolatforma

jelölése. További kritérium lehet az apasági vélelem keletkezése, az emberi reprodukcióra irányuló eljárásban való részvétel és az örökbe fogadás lehetősége. Végezetül érdemes megvizsgálni az adott kapcsolattípusnál érvényesülő vagyoni jogi rendszert, az öröklési joghatásokat, valamint a kapcsolatforma megszűnésének és megszüntetésének lehetőségeit. Az egyes szempontok szerinti összevetésnél célszerű megemlíteni, hogy az új Polgári Törvénykönyv⁴ családjogi és öröklési jogi könyve a jelenleg hatályos rendelkezéseken túl milyen újdonságokat hoz ezen kapcsolatformák szabályozásában.

A tényleges élettársi kapcsolat *fogalma* egymással házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése nélkül közös háztartásban, érzelmi és gazdasági közösségben együtt élő két, azonos, vagy különböző nemű személyt takar, akik közül egyiknek sem áll fenn mással házassági életközössége, bejegyzett élettársi életközössége vagy élettársi kapcsolata, és akik nem állnak egymással egyenesági rokonságban vagy testvéri, féltestvéri kapcsolatban.⁵ A regisztrált párkapcsolat ugyanazeken a fogalmi elemeken nyugszik, azonban résztvevői kizárólag olyan nem cselekvőképtelen nagykorú személyek lehetnek, akik szerepelnek a Magyar Országos Közjegyzői Kamara (a továbbiakban: MOKK) által működtetett Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásában (a továbbiakban (ENYER rendszer)).⁶ Az azonos nemű párok anyakönyvvezető előtt ún. bejegyzett élettársi kapcsolatra is léphetnek, amelynek létesítési körülményei szinte mindenben megfeleltethetők a házasságkötéssel. Az együttes megjelenés, személyes kijelentés, nyilvánosság és a két tanú jelenléte itt is kötelező, azonban a kapcsolat külön nyilvántartásban, a bejegyzett élettársi kapcsolatok anyakönyvében fog szerepelni és kizárólag a betöltött tizen-nyolcadik életév esetén jöhet létre.⁷ A bejegyzett élettársi kapcsolat meghatározása a jövőben az új Ptk. családjogi könyvében kap helyet a tényleges élettársi kapcsolat definíciójával együtt, amely tartalmilag megegyezik a jelenleg hatályos fogalommal.⁸ A tényleges élettársi kapcsolathoz nem kötődik névviselési jogosultság és a bejegyzett élettársi kapcsolatban élők sem alkalmazhatják a házassági névviselésre vonatkozó szabályokat. A családi állapotra vonatkozó adatot tartalmazó nyilvántartásban azonban a családi állapotot úgy kell feltüntetni, hogy az alábbi megjelölések együtt szerepeljenek: „házas” és „bejegyzett élettárs”, „özvegy” és „özvegy bejegyzett élettárs”, „elvált” és „elvált bejegyzett élettárs”. Kivételt képez az anyakönyvi nyilvántartás, valamint a személyi adat- és lakcím-nyilvántartás.⁹ A tényle-

⁴ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. tv.

⁵ Ptk. 685/A. §

⁶ Az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. tv. 36/E. §, az „ENYER” megjelölés a nyilvántartásra szolgáló rendszer IDOM 2000 Konzulens Zrt. által kidolgozott és a közjegyzők által használt programjának elnevezése, élettársi nyilatkozatok elektronikus rendszere

⁷ Bét. 1. §

⁸ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. tv. 3:87. § és 3:90. §

⁹ Bét. 3. § (3) és (5)-(6) bek.

ges élettársi kapcsolatban és a regisztrált párkapcsolatban élők egymás hozzátartozói, míg a bejegyzett élettársak és a házastársak közeli hozzátartozóknak minősülnek.

A tényleges együttélés *apasági vélelmet* nem keletkeztet és kizárólag a különemű párok esetében lehetséges az emberi reprodukcióra irányuló eljárásban való részvétel¹⁰ abban az esetben, ha egyikük sem él házasságban és az élettársi kapcsolatuk fennállásáról közokiratban nyilatkoznak. 2010. január 1. napjával, vagyis az ENYER-rendszer aktív működésének megkezdésével új apasági vélelem keletkezett, miszerint ha az anya a fogamzási idő kezdetétől a gyermek születéséig eltelt idő vagy annak egy része alatt nem állt házassági kötelékben, azt kell a gyermek apjának tekinteni, aki ezen idő alatt az ENYER-rendszer által igazolt élettársi kapcsolatban élt. A regisztrált párkapcsolatban élők közül itt is csak a különeműek vehetnek részt reprodukciós eljárásban, azonban az együttélés tényét ebben az esetben elegendő a rendszerből lekért tanúsítvánnyal igazolni. A bejegyzett élettársi kapcsolat nem keletkeztet apasági vélelmet és az egyneműek reprodukciós eljárásban sem vehetnek részt. Az együttélési formák új típusú szabályozásával a fentiek szerint az apai jogállást keletkeztető tények sorában a házassági kötelék után a nyilvántartással igazolt élettársi kapcsolat lépett a második helyre, és csupán ezek hiányában lehet egyéb eljárást, határozatot vagy nyilatkozatot figyelembe venni.¹¹ Az *örökbefogadás* valamennyi élettársi viszony esetében korlátozott a házastársak jogaihoz képest: külön-külön örökbe fogadhatnak gyermeket, azonban a közös örökbefogadás nem lehetséges.¹² Az apasági vélelemmel és annak megdöntésével kapcsolatban az új Ptk. szabályai közül két nívumra szeretném felhívni a figyelmet: az egyik, hogy az apasági vélelem egy új ok alapján is megtámadható: ha az azt megalapozó nyilatkozat tévedés, megtévesztés, vagy fenyegetés hatása alatt jött létre.¹³ A másik változás az apaság véelmének új, egyszerűsített megdöntési lehetősége nemperes eljárás keretében.¹⁴ Amennyiben az anya házas, vagy bejegyzett félként szerepel az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásában, de az életközösség legalább háromszáz napja megszűnt, a tényleges apa pedig teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatot kívánt tenni eddig két pert kellett indítania: az elsőt az apaság véelmének megdöntése iránt, a másodikat pedig az apaság megállapítása érdekében. Az új Ptk. családjogi könyvének hatályba lépésétől¹⁵ egy eljárásban elintézhető lesz minden: a vélelmezett apa, az anya és a tényleges apa közös kérelmére a bíróság megállapítja, hogy a gyermeknek nem a vélelmezett apa az igazi apja és a tényleges apa pedig elismerő nyilatkozatot tehet.¹⁶

¹⁰ Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. tv. 167. §

¹¹ Teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat, bírói ítélet, utólagos házasságkötés, reprodukciós eljárásban való részvétel és ebből eredő származás

¹² Bét. 3. § (2) bek.

¹³ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. tv. 3:114. § (2) bek. b) pont

¹⁴ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. Tv. 3:121. §

¹⁵ Várhatóan 2011. január 1. napjától

¹⁶ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. tv. 3:114. § (2) bek. b) pont

Az élettársak *vagyoni viszonyait* – a tényleges és a regisztrált együttélés esetében azonos módon – a Ptk. szabályozza. Eszerint a házasságon kívüli nem bejegyzett élettársi kapcsolatban élő felek a szerzésben való közreműködés arányában szereznek közös tulajdont, és a háztartásban végzett munka is beszámít a szerzésben való közreműködésbe. Amennyiben az arány nem állapítható meg, azt azonos mértékűnek kell tekinteni, vagyoni jogi szerződés azonban ettől eltérően is rendelkezhet.¹⁷ A bejegyzett élettársi kapcsolatban élők vagyoni viszonyaira – mivel a kapcsolatformát szabályozó törvény nem tartalmaz eltérő rendelkezést vagy kizáró szabályt – a házasságra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni,¹⁸ vagyis a főszabály a vagyoni közösség, kivéve, ha van közokiratba vagy jogi képviselő által ellenjegyzett magánokiratba foglalt vagyoni jogi szerződés. A különvagyonba tartozó vagyontárgyak köre is a házassággal egyezik meg.¹⁹ Ezek a vagyoni jogi rendelkezéseken túlmutat az új Ptk. családjogi könyvének szabályozása, ugyanis ebben két főbb vagyoni jogi rendszer körvonalazódik, amelyek közül a házasulók vagy élettársak vagyoni jogi szerződésükben választhatnak: a vagyonekülönítési és a közszerzeményi rendszer.²⁰ A vagyonekülönítési rendszer lényege, hogy a felek szerződésben a házassági vagyoni közösséget a jövőre nézve teljesen vagy egyes vagyonszerzésekre kizárják, önálló vagyonekezelést végeznek önálló felelősséggel, azonban ilyenkor is közösen viselik a közös háztartás költségeit, valamint a közös gyermek vagy a másik házastárs közös háztartásban nevelt gyermeke megélhetéséhez, felneveléséhez szükséges kiadásokat. Semmis az a kikötés, amely e költségek és kiadások alól bármelyik felet teljesen vagy részben mentesíti. A háztartásban és a gyermeknevelésben végzett munka a költségviselésben való részvételnek számít.²¹ A közszerzeményi rendszer alapján az életközösség ideje alatt vagyonekülönítés érvényesül, annak megszűnésekor pedig a közszerzemény²² megosztásra kerül a közös vagyone megosztására vonatkozó rendelkezések megfelelő alkalmazásával, vagyis a házastársat annak fele része illeti meg.²³ Amennyiben nincs vagyoni jogi szerződés, úgy a törvényes vagyoni jogi rendszer fog érvényesülni, amely a házasság esetében továbbra is a vagyoni közösséget jelenti,²⁴ míg az élettársi kapcsolatnál egy speciális közszerzeményi rendszert: eszerint az élettársak az együttélés alatt önálló vagyonszerzők, de az életközösség megszűnésekor bármelyik élettársa vagy örököse kérheti a másiktól az együttélés alatt keletkezett vagyonszaporulat megosztását. A megosztás módja azonban eltér a házasokétól: ők elsődlegesen a szerzésben való

¹⁷ Ptk. 578/G. §

¹⁸ Bét. 3. § (1) bek. a) pont

¹⁹ A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. tv. (a továbbiakban Csjt.) 27-28. §

²⁰ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. tv. 3:64. §

²¹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. tv. 3:73. és 3:74. §-ok

²² A közszerzemény az a tiszta vagyoni érték, amely a házastársnak az életközösség megszűnésekor meglévő vagyonában a házastársakat terhelő adósság ráeső részének és a különvagyonának a levonása után fennmarad

²³ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. tv. 3:70-3:72. §-ok

²⁴ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. tv. 3:35. § (3) bek.

közreműködés arányában kapnak részesedést a vagyonszaporulatból, míg ha ez az arány nem állapítható meg, akkor azt egyenlőnek kell tekinteni, kivéve, ha az bármelyik élettársra nézve méltánytalan vagyoni hátrányt jelentene.²⁵ Újdonság továbbá, hogy az új Ptk. Családjogi könyve már nevesíti a tényleges élettársi kapcsolat családjogi hatásait, vagyis az élettársi tartást, valamint a lakáshasználat rendezésére vonatkozó igényt. A tartás tíz éves, vagy a kapcsolatból származó gyermek esetén egy éves életközösség fennállásához köthető, és a különélő vagy a volt házastárral egy sorban illeti meg az élettársat. A lakáshasználatot a felek vagy szerződéssel rendezik, vagy az életközösség megszűnésekor bírói rendezést kérhetnek.²⁶

A tényleges és regisztrált élettársi kapcsolat *öröklési jogi joghatásairól* a jelenleg hatályos jogi szabályozás ismeretében csupán annyiban beszélhetünk, amennyiben azt a felek végrendeleti úton biztosítják.²⁷ A bejegyzett élettársi kapcsolatban élő élettárs azonban ex lege törvényes örökösi státust élvez, vagyis házastárs hiányában ő öröklí mindannak a vagyonnak a haszonélvezetét, amelyet egyébként nem ő öröklő, ha pedig leszármazó nincs állagörökössé lép elő.²⁸ Az új Ptk. Öröklési jogi könyve jelentős változásokat hoz ezen a téren is: az élettársat az örökhagyóval közösen lakott lakáson és az ahhoz tartozó szokásos berendezési és felszerelési tárgyakon holtig tartó haszonélvezeti jog illeti meg két konjunktív feltétellel: az életközösségük legalább tíz évig folyamatosan és az öröklés megnyílásakor is fennállt.²⁹ Ez a megoldás európai viszonylatban is ritka, a magyar jogalkotó e tekintetben igencsak elől jár a többi országhoz képest.³⁰ További újítás, hogy – bizonyos feltételek mellett – a házastársak ugyanabba az okiratba foglalt végrendelete érvényes lesz és a végintézkedés hatálytalánításáról rendelkező részbe bekerül az élettárs. Eszerint ha a halálkor nem állt fenn az életközösség a végintézkedés hatálytalanná válik, kivéve, ha az örökhagyó azt azért nem vonta vissza, mert az életközösség megszakadásának ellenére juttatásban kívánta őt részesíteni.³¹

²⁵ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. tv. 3:98. §

²⁶ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. tv. 3:92-3.96. §-ok a tartásról, valamint 3:99-3:103. §-ok a lakáshasználatról, amely alatt az élettársi kapcsolat létrejöttékor vagy annak fennállása alatt használt lakás további használata értendő

²⁷ Kivételt képeznek bizonyos törvényileg garantált juttatások, amelyekre a leggyakoribb példa az élettárs haláláig tartó tíz éves, illetve közös gyermek esetén egy éves megszakítatlan együttélés eredményeképpen igényelhető özvegyi nyugdíj [A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. tv. 45. § (1) bek.]

²⁸ Ptk. 615. § (1) bek. és 607. § (4) bek., amelynek alapja a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. tv. 3. § (1) bek. c) pontja: az özvegyre vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell az elhunyt bejegyzett élettárs túlélő bejegyzett élettársára

²⁹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. tv. 6:62. §

³⁰ SZEIBERT Orsolya: Élettársak, bejegyzett partnerek törvényes örökösi jogállása európai összevetésben (Közjegyzők Közlönye 2010. 14. évf. 2. szám 19. o.)

³¹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. tv. 6:20. §, ha közokiratba vagy ügyvéd által ellenjegyzett magánokiratba foglalják eleve érvényes a végrendelet, ha más formában tesz, további érvényességi kritériumok vannak

A tényleges élettársi kapcsolat *megszűnik* az életközösség megszűnésével, a házasság illetve a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésével. A regisztrált párkapcsolat esetében ugyanez a helyzet, azonban szabályozásra kerül a nyilvántartás adatainak bizonyító ereje is: az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartása nem igazolja az élettársi kapcsolat létét abban az esetben, ha a felek bármelyikének az élettársi viszony fenn nem állásáról szóló nyilatkozata az ENYER-rendszerbe bejegyzésre kerül, ha az egyik fél meghal, vagy utóbb bármelyikük házasságot köt, vagy bejegyzett élettársi kapcsolatot létesít.³² A bejegyzett élettársi kapcsolat megszűnik az egyik fél halálával, bírósági felbontással, valamint közös megegyezés esetén nemperes eljárás keretében közjegyző általi megszüntetéssel.³³ A házasság megszűnésének módjai (házastárs halála, bírósági felbontás) is kibővülnek majd az új Ptk. hatályba lépésével: az egyik házastárs nemének megváltoztatása az új nem anyakönyvezésének napján szünteti meg a házasságot.³⁴

A párkapcsolati modellek főbb jellegzetességeinek áttekintése során láthatjuk, hogy a de facto élettársi kapcsolat a regisztrált párkapcsolattal, míg a bejegyzett élettársi kapcsolat a házasság intézményével mutat rokon vonásokat. A jogalkotó olyannyira közelíti az azonos neműek közötti bejegyzett élettársi kapcsolatot a házasság intézményéhez, hogy ez sokakban *alkotmányossági aggályokat* vet fel. Ez a kétely végigkíséri az élettársakra vonatkozó magyarországi jogalkotás egész folyamatát, ugyanis az élettársi kapcsolat új típusú szabályozásának forrásait már megszületésük pillanatában alkotmányossági kifogással támadják. Az azonos és különemű párok jogi helyzetének rendezését egyaránt célul tűző, a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 2007. évi CLXXXIV. törvényt az Alkotmánybíróság még annak hatályba lépését megelőzően alkotmányellenessé nyilvánította és megsemmisítette. A taláros testület határozatában arra hivatkozott, hogy a jogszabály adta lehetőség a különeműek vonatkozásában a házasság intézményének megkettőzése lenne, ugyanakkor azt is megállapította, hogy az azonos nemű személyek számára – mivel ők házasságot nem köthetnek – a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézményének létrehozása nem alkotmányellenes.³⁵ Az Országgyűlés ezt követően fogadta el a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvényt (a továbbiakban: Bét.),³⁶ amely rendelkezésinek alkotmányellenességét kilenc különböző indítványban kérték megállapítani. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette, majd 2010. március 23-án hozott határozatot, amelyben a hatályos szabályozás alkotmányossága mellett foglalt állást.³⁷ Álláspontja szerint az immár kizárólag azonos neműek

³² Az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. tv. 36/E. §

³³ Az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. tv. 36/A-36/D. §-ok alapján

³⁴ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. tv. 3:21. § c) pont

³⁵ 154/2008 (XII. 17.) ABH

³⁶ 2009. július 1. napján lépett hatályba és jelenleg is hatályban van

³⁷ 533/B/2009. ABH

számára létrehozott jogintézmény nem veszélyezteti a házasság Alkotmány által kiemelten védett helyzetét, a házasságra vonatkozó rendelkezések generális utaló szabállyal történő „megfelelő” alkalmazása nem sérti a jogbiztonságot, és a „megkülönböztetés hiányát” kifogásoló indítványok sem megalapozottak, mivel a legfontosabb tartalmi különbségek láthatóak a névviselés, az örökbefogadás és a humán reprodukciós eljárás esetén. Ugyanakkor a jogalkotónak lehetősége van arra is, hogy a házasság védeltségi szintjét további előnyök nyújtásával növelje. A bejegyzett élettársaknak biztosított törvényes örökösi helyzet pedig bővíti ugyan az ebben a pozícióban lévő jogalanyok körét, azonban nem sérti az öröklési jog, mint Alkotmányban biztosított jog tartalmát.³⁸ A családjogi tárgyú jogalkotás területén – a Bét. mellett – egy további jogszabály sorsa is bizonytalanra vált az alkotmányossági kifogások következtében. Ez a joganyag a 2010. március 2. napján kihirdetett Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény, amelynek nómuma, hogy az eddig külön törvényben szabályozott családi jogot önálló könyvként emeli be a kódexbe. Az új Ptk. hatályba léptető rendelkezéseinek (Ptké.)³⁹ alkotmányellenességét már a kihirdetés hetében indítványokkal támadták meg, így az első két könyv (a bevezető rendelkezések és a személyekről szóló rész) 2010. május 1. napjára tervezett hatályba lépése megkérdőjeleződött.⁴⁰ A Családjogi és az Öröklési jogi könyv⁴¹ várhatóan 2011. január 1. napján léphet majd hatályba. Ennek tükrében a fentiekben felvázolt új Családjogi könyv rendelkezései egy már elfogadott, de még hatályba nem lépett jogszabály részét képezik. Az eddig elhangzottak alapján megállapítható, hogy az a közjegyző, aki a jelenleg hatályos és a későbbiekben hatályba lépő rendelkezések ismeretében szeretne ügyfelének teljes körű tájékoztatást adni az élettársi kapcsolatokat illetően, egy kirakós olyan darabkáit kényszerül egymáshoz illeszteni, amelyek mérete és alakja az összerakás folyamata során állandóan változik. Tovább nehezíti a helyzetet, hogy az utóbbi évek családjogi vívmányaival párhuzamosan, részben azokra reflektálva jelentősen bővült a közjegyzői nemperes eljárások köre.⁴²

³⁸ Az alkotmánybíróság emellett állást foglalt még abban a kérdésben, hogy a homoszexualitás szabályozása nem veszélyezteti a kiskorúak szellemi, lelki fejlődését, nem jelenti az önrendelkezési jog sérelmét, továbbá nincs alkotmányos ok arra, hogy az anyakönyvvezető pusztán a párok szexuális beállítottsága miatt megtagadhasa a közreműködést

³⁹ Az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 2010. évi XV. tv. 1. § (1) bek.-e alkotmányellenességének vizsgálata

⁴⁰ Az Alkotmánybíróság az előadást követően, 2010. április 26. napján kihirdetett 436/B/2010 AB hat.-ában döntött arról, hogy az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 2010. évi XV. tv. 1. § (1) bek.-e, valamint 208. §-a alkotmányellenes, ezeket a kihirdetés napjával megsemmisítette, így nem léptek hatályba

⁴¹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. tv. Harmadik és Ötödik könyve

⁴² A jelenleg hatályos nemperes eljárások: előzetes bizonyítás, igazságügyi szakértő kirendelése, értékpapír és okirat semmissé nyilvánítása, bejegyzett élettársi kapcsolat megszüntetése, ENYER vezetése. 2010. június 1.-től hatályba lépő eljárások: fizetési meghagyásos eljárás (magyar és európai), végrehajtás elrendelése a magyar és európai fizetési meghagyás, valamint a közjegyző által jóváhagyott egyezség és közjegyzői okirat alapján. 2011. január 1. napjától új hagyatéki

B) Jogalkalmazás

A közjegyző jogalkalmazó tevékenységét napjainkban a hatáskörök szélesedése, átstrukturálódása, „kvázi bírói szerepének” felértékelődése jellemzi,⁴³ amely a családi jogviszonyok rendezésének három főbb területén nyilvánul meg: az új nemperes eljárások lefolytatása és az ezekhez kapcsolódó nyilvántartások vezetésekor, a házassági – és élettársi vagyoni jogi szerződések és a családi viszonyok rendezését elősegítő egyéb nyilatkozatok okiratba foglalása során, valamint az egyre gyakrabban igénybe vett családjogi tárgyú tanácsadási tevékenység keretében.

Ba) Új nemperes eljárások lefolytatása

Az Országgyűlés által 2009 áprilisában elfogadott Bét. két vonatkozásban bővítette a közjegyzők tevékenységét: a korábban már ismertetett tényleges élettársi kapcsolatban élők fogalmát pontosító rendelkezés,⁴⁴ valamint a bejegyzett élettársakra vonatkozó szabályok 2009. július 1. napjával léptek hatályba. Ettől az időponttól kezdve a felek kérhetik bejegyzett élettársi kapcsolatuk közjegyző előtti nemperes eljárásban történő megszüntetését. A másik újítás 2010. január 1. napi hatállyal az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásának létrehozása. Tekintettel arra, hogy a közjegyzők által használt ENYER rendszer technikai háttere mindkét ügytípus lefolytatásához segítséget nyújt, az alábbiakban az eljárások menetét a program funkcióinak bemutatásával ismertetem.

A *bejegyzett élettársi kapcsolat megszüntetésére* vonatkozó rendelkezéseket a Bét. 4. § (1) bek. c) pontja alapján biztosított hatáskör alapján az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. törvény (a továbbiakban Kjnp.) 36/A-36/D. §-ai szabályozzák. Az eljárás lefolytatásának konjunktív feltételei a következők: azt a bejegyzett élettársak befolyásmentesen, közösen kérik, egyiküknek sincs olyan gyermeke, akinek tartására a bejegyzett élettársak közösen kötelezettek, és közjegyzői okirat vagy ügyvéd által ellenjegyzett magánokirati formában megegyeztek a közös vagyon megosztása kérdésében (egymással szemben fennálló jogszabályon alapuló tartás, közös lakás használata, kivételt képez az ingatlanon

eljárási törvény lép hatályba, valamint – az új Ptk. hatályba lépésétől függően – a házassági és élettársi vagyoni közösségi szerződések nyilvántartásának vezetése és az általános meghatalmazások nyilvántartásának vezetése. Egyelőre előre meg nem határozott időpontban lép hatályba az egyedi azonosításra kétséget kizáróan alkalmas ingó dolog zálogjogi nyilvántartásának vezetése (AZONY).

⁴³ KÖRÖS András: Aktuális családjogi kérdések c. előadásában használt szófordulat (a MOKK által szervezett 2010. február 5. napján tartott tanfolyam)

⁴⁴ A Bét. 6. §-a kiegészíti a Ptk.-ban rögzített élettárs-fogalmat azzal, hogy a házasságkötés mellett a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése is kizárja a felek között az élettársi viszonyt, és feltétel lesz, hogy az élettársak közül egyiknek sem álljon fenn mással házassági életközössége, bejegyzett élettársi életközössége vagy élettársi kapcsolata, és ne álljanak egymással egyenesági rokonságban vagy testvéri, féltestvéri kapcsolatban

fennálló közös tulajdon megszüntetése). A közokirat elkészítésére az a közjegyző is jogosult, aki a bejegyzett élettársi kapcsolatot nemperes eljárásban megszünteti. A közjegyző általi megszüntetésnek nincs helye, ha a bejegyzett élettársak bármelyike cselekvőképtelen, korlátozottan cselekvőképes, vagy a bejegyzett élettársi kapcsolat érvénytelenné nyilvánításának vagy nemlétezése megállapításának lenne helye. A felek választása szerint az eljárásra az a közjegyző az illetékes, akinek illetékességi területén a kérelmezők utolsó lakóhelye volt, vagy akinek illetékességi területén a felek valamelyikének lakóhelye van. Ha a feleknek a kérelem előterjesztésekor nincsen belföldi lakóhelye, az eljárást a bejegyzett élettársi kapcsolatot az anyakönyvi nyilvántartásba bejegyző anyakönyvvezető illetékességi területe szerint illetékes közjegyző folytatja le.⁴⁵ A kapcsolat megszüntetése a házassági bontóper analógiájára működik, azonban bizonyításnak és igazolásnak nincs helye. A feleknek kérelmükben nyilatkozniuk kell az eljárás lefolytatásához szükséges feltételek fennállásáról, a közjegyző illetékességét megalapozó okról, és csatolniuk kell a közös vagyon megosztása kérdésében készült megállapodásukat vagy amennyiben az ingóságok megosztása a kérelem előterjesztésének időpontjában már megtörtént, a kérelemben elegendő ennek tényéről nyilatkozni. Amennyiben az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás feltételei nem állnak fenn, a közjegyző a feleket a kérelem beérkezésétől vagy a hiánypótlástól számított harminc napon belül személyesen meghallgatja a kérelmükről, a megállapodásukról, valamint a megszüntetés feltételeinek fennállásáról. A meghallgatás egy alkalommal legfeljebb hatvan napra elhalasztható, ha bármelyik fél azt legkésőbb a meghallgatáson kéri. Amennyiben a meghallgatáson – a halasztás esetét kivéve – bármelyik fél személyesen nem jelenik meg, a közjegyző az eljárást megszünteti. Ezt követően a közjegyző dönt a felek okiratba foglalt egyezségéről: amennyiben az nem hagyható jóvá, a jóváhagyást megtagadja és a kérelmet elutasítja, ha pedig az egyezséget jóváhagyja, a bejegyzett élettársi kapcsolatot végzéssel megszünteti és ebben rendelkezik – a közjegyzői díjon és költségterítésen kívüli – egyéb eljárási költségek viseléséről.⁴⁶ A felek egyezségét jóváhagyó végzés a bíróság által jóváhagyott egyezséggel, a bejegyzett élettársi kapcsolatot megszüntető végzés pedig a bíróság ítéletével azonos hatályú és ellenük nincs helye felülvizsgálati kérelemnek. A közjegyző a megszüntető végzést öt munkanapon belül megküldi az illetékes anyakönyvvezetőnek. Az anyakönyvezésről szóló BM-rendelet⁴⁷ a végzés elektronikus úton történő továbbküldéséről rendelkezik, amelyen az ENYER rendszerben generált és elektronikus aláírással ellátott végzés továbbítását értjük, azonban az anya-

⁴⁵ Kjnp. 36/A. § (6) bek.

⁴⁶ Kjnp. 36/D. § (1) bek.: a felek – eltérő megállapodás hiányában – egyenlő arányban viselik az eljárás költségeit, a jogi képvisellel kapcsolatos költségeket pedig mindegyik fél maga viseli

⁴⁷ Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 6/2003. (III. 7.) BM rendelet 67/D. § (1) bek.: „Az anyakönyvvezető az anyakönyv „Utólagos bejegyzések” rovatába a magyar közjegyző által elektronikus úton megküldött végzés alapján jegyzi be azt, hogy a közjegyző a bejegyzett élettársi kapcsolatot megszüntette...”

könyvvezetők részére kialakított Anyakönyvi Szolgáltató Rendszer (ASZA rendszer) jelenlegi állapotában nem tudja még fogadni az általunk készített végzést, így azt a továbbfejlesztésig⁴⁸ csupán papír alapon tudjuk elküldeni az illetékes anyakönyvvezető részére. Az eljárás lefolytatása – a személyes meghallgatás kivételével – az ENYER rendszeren keresztül történik az alábbiak szerint: a közjegyző vagy helyettese irodájának azonosítását követően aláíró kártyájával belép a programba és az ügykezelőben kiválasztja a bejegyzett élettársi kapcsolat megszüntetése funkciót. Ezt követően rögzíti a felek személyes adatait, valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat anyakönyvezésével összefüggő adatokat a bemutatott anyakönyvi kivonat tartalmának megfelelően. Az adatrögzítés után a rendszer egyetlen gombnyomásra kiadja a közjegyzői végzés szerkeszthető változatát. A véglegesített irat megnyitását követően a közjegyző vagy helyettese elektronikus aláírásával látja el a végzést. Az eljárás során egyelőre még nem merültek fel gyakorlati kérdések illetve problémák, mivel eddig az ügyfelek irodánkhoz nem nyújtottak be megszüntetés iránti kérelmet és 2009. július 1. napja óta a kollégák országosan is csupán tizenhét eljárást folytattak le.

Az *Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásának vezetését* a Kjnp. 36/E-36/G §-ai szabályozzák, a technikai kérdések és az adatszolgáltatásra vonatkozó rendelkezések pedig a 83/2009. (XII. 30) IRM rendeletben találhatók. A közhiteles nyilvántartás elsődlegesen a de facto élettársi kapcsolatok fennállásának bizonyítását könnyíti meg,⁴⁹ amely önmagában is nagy előre lépést jelent, hiszen ezt megelőzően egy élettársi vagyoni jogi perben rengeteg időt emésztett fel a kapcsolat fennállásának tanúbizonyítással történő igazolása. Egyetlen anyagi jogi joghatása, hogy a bejegyzés ténye apasági vélelmet keletkeztet. Az eljárás menete a következő: kizárólag személyesen,⁵⁰ fennállás bejegyzésekor együttesen, míg a kapcsolat megszűnésének rögzítésekor az egyik fél részéről lehet nyilatkozatot tenni a közjegyző előtt. Az élettársak közös kérelme esetén a közjegyző illetékességét az élettársak bármelyikének lakóhelye vagy tartózkodási helye megalapítja.⁵¹ A nyilatkozattétel előtt a közjegyző vagy helyettese tájékoztatja a feleket az élettársi kapcsolat fogalmi elemeiről, keletkezésének és megszűnésének módjáról, valamint joghatásairól. Ezt követően belép az ENYER rendszerbe és elsőként a nyilvántartott kapcsolatok kezelése menüpontot választva meggyőződik arról, van-e a nyilatkozó feleknek fennálló kötelekként nyilvántartott élettársi kapcsolata.⁵² Amennyiben pozitív eredményt kap, akkor a nyilvántartásba vételt el kell utasítani és az erről szóló

⁴⁸ Várhatóan 2010 nyarán vagy őszén lehetőség lesz az elektronikus küldésre és az anyakönyvvezetők elektronikus úton betekintést is nyerhetnek az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásába

⁴⁹ Valójában a bizonyítási terhet fordítja meg, vagyis a kapcsolat fennállását igazoló tanúsítványt felmutató fél ellenfelének kell bizonyítania

⁵⁰ Kjnp. 36/F. § (3) bek.

⁵¹ Kjnp. 36/F. § (1) bek.

⁵² Kjnp. 36/E. § (3) bek.: értelmében az élettársi nyilvántartásba újabb élettársi kapcsolat fennállására vonatkozó nyilatkozat addig nem jegyezhető be, amíg a korábban nyilvántartásba vett élettársi kapcsolat fennállását az élettársi nyilvántartás igazolja

végzést a program segítségével generálható. Ha nincs fennálló bejegyzés, akkor a következő lépés a személyazonosság és az okmányok ellenőrzése, amely a lehető legegyszerűbb, mivel program használata közben automatikusan lekérdezés történik a JÜB rendszerből. A felek nyilatkozatának rögzítése céljából az ENYER egy jegyzőkönyvet szerkeszt, amelyre a szóbeli tárgyalás jegyzőkönyvére vonatkozó szabályok az irányadók. A nyilatkozat nyilvántartásba vételéről szóló végzés – amely tartalmazza a nyilvántartás adatait – végrehajtható ítélet hatályú végzés, vagyis fellebbezésre való tekintet nélkül kell bejegyezni az adatokat.⁵³ Ha csak az egyik élettárs nyilatkozata alapján kerül bejegyzésre a kapcsolat fenn nem állásáról szóló nyilatkozat, a közjegyző az erről szóló végzést a másik élettárnak is kézbesíti. Ezek a szabályok alkalmazandók abban az esetben is, ha a közjegyző a bejegyzésről szóló határozatát kijavítja, vagy kiegészíti.⁵⁴ A végzésekkel szembeni fellebbezés a Pp. alapján lehetséges a tízezer forintos tételes illeték lerovása mellett. Az élettársi nyilvántartás az adatokat az élettársi kapcsolat fennállásáról szóló nyilatkozat bejegyzésének időpontjától számított száz évig tartalmazza, ezt követően azokat automatikusan törli. A Kjnp. nem ismer változásbejegyzési eljárást, csupán a felek személyazonosító adatai változhatnak, amelyek automatikusan frissülnek a rendszerben a MOKK és az SZLA (személyi adat- és lakcím-nyilvántartó) közötti adatkapcsolat útján. A nyilvántartás az alábbi adatokat tartalmazhatja: a kérelmezők személyazonosító adatait,⁵⁵ az élettársi kapcsolat fennállásáról szóló nyilatkozatot, nyilatkozatot arról, hogy az élettársi nyilvántartásba bejegyzett élettársi kapcsolat már nem áll fenn, azt az időpontot, amikor az anyakönyvi bejegyzés szerint a nyilvántartásba bejegyzett élettársi kapcsolat a kérelmezők bármelyikének házassága, bejegyzett élettársi kapcsolata vagy halála miatt megszűnt, valamint a nyilatkozatot a nyilvántartásba bejegyző közjegyző nevét, székhelyét és a bejegyzésről szóló végzés ügyszámát. Az élettársak közös kérelmére az élettársi nyilvántartás tartalmazza az élettársak nyilatkozatát is a születendő közös gyermekeik családi nevééről. A névviselésre vonatkozó hatályos rendelkezések megfelelő alkalmazásával vagy az egyik, vagy a másik élettárs családi neve rögzíthető, illetve ha a felek a saját családi nevüket viselik, akkor közös nevet is be lehet jegyezni.⁵⁶ A nyilvántartás öt érintő tartalmáról a félnek kérelemre bármely közjegyző bármikor tanúsítványt adhat a nyilvántartásban szereplő adatainak igazolása céljából.⁵⁷ Noha a szabályozás kimondja, hogy kizárólag a nyilvántartásban szereplő személynek adható ki a tanúsítvány, az a Pp. 67. §-a szerinti meghatalmazott részére is elkészíthető, hiszen a Kjnp. rendelkezéseit minden esetben a Pp.-vel összhangban

⁵³ Kjnp. 36/F. § (4) bek.

⁵⁴ Kjnp. 36/F. § (6) bek.

⁵⁵ Kjnp. 36/E. § (4) bek. értelmében: a kérelmezők jelenlegi és születési családi és utóneve, születési helyük és idejük, anyjuk születési családi és utóneve, állampolgárságuk

⁵⁶ Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. tvr. 27/A. § (2) bek.: A családi név egy- vagy kéttagú. A kéttagú családi név tagjait kötőjel köti össze

⁵⁷ Kjnp. 36/G. § (1) bek.

kell értelmezni. A leggyakoribb esete ennek, amikor a gyermek megszületése utáni napokban az apa keresi fel meghatalmazással a közjegyzői irodát nemleges tanúsítvány kiállítása céljából. Az élettársi nyilvántartásból a Kjnp. alapján adatigénylésre jogosult az a közigazgatási hatóság és közigazgatási szerv, bíróság, ügyész, nyomozó hatóság, nemzetbiztonsági szolgálat, továbbá a közjegyző tevékenységének szakmai felügyeletét ellátó szerv, amely minden egyes igényelt adat tekintetében a törvényi rendelkezés megjelölésével igazolja, hogy törvény az ügy elbírálásához, továbbá jogosultság, illetve kötelezettség fennállásának ellenőrzéséhez feljogosította az adat kezelésére. Az adatigénylőnek a kérelemben meg kell jelölnie annak az eljárásának az ügyszámát és tárgyát, amelyben az igényelt adatok megismerésére törvény alapján jogosult.⁵⁸ Az ENYER rendszer üzemelésének eddigi közel négy hónapos gyakorlatában két problémakörrel találkozunk rendszeresen. Az első az ún. nemleges (a nyilvántartásban nem szereplés tényét igazoló) tanúsítványt kérők tömeges megjelenése két okból. Az apasági vélelmet keletkeztető joghatás miatt rengeteg élettársi kapcsolatból születő gyermek anyakönyvezése vált nehezebbé 2010. január 1-től, ugyanis hiába rendelkeznek a felek a korábban elegendőnek bizonyuló teljes hatályú apai elismerő nyilatkozattal, mivel a szülés előtti napon is lehetséges egy az apától különböző másik személlyel közösen élettársi nyilvántartásba vételt kérni. Ebből adódóan az anyakönyvvezetőnek előzetesen meg kell győződnie arról, hogy a szülés időpontjáig volt-e az anyának regisztrált párkapcsolata és csak ennek hiányában veheti figyelembe a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatot.⁵⁹ Így az ifjú szülők két lehetőség közül választhatnak: vagy kívárlják, amint az anyakönyvvezető hivatalos úton megkeresi a MOKK-ot⁶⁰ és díjmentesen beszerzi a szükséges tanúsítványt, vagy díj ellenében maguk kérik ki azt bármelyik közjegyzőtől.⁶¹ Inkább az utóbbi megoldást részesítik előnyben tekintettel arra, hogy így azonnal kézhez kapják a dokumentumot és ennek birtokában hamarabb anyakönyvveztetetik a gyermeküket. Ebben az esetben a születési anyakönyv nélkül meg sem igényelhető szociális ellátásokhoz is jóval hamarabb juthatnak hozzá.⁶² Amennyiben az informatikai fejlesztések megfelelő ütemben haladnak és a szükséges törvénymódosítás is megtörténik, az anyakönyvvezetőnek lehetősége lesz elektronikus úton adatot igényelni az ENYER rendszerből és remélhetőleg ezzel megoldódik ez a fiatal szülők számára újabb adminisztratív terhet

⁵⁸ Kjnp. 36/G. § (3) bek.

⁵⁹ Csjt. 35. § (4) bek. és 36. §

⁶⁰ Az így teljesítendő adatközlés 2010. február 13. napjától díjmentes és ez egyúttal az anyakönyvvezető egyetlen lehetősége is az adatbeszerzésre, mivel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. (a továbbiakban: Ket.) 36. § (2) bek.: „Az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével az ügyföltől nem kérhető olyan adat igazolása, amely nyilvános, vagy amelyet valamely hatóság, bíróság vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell. Az adat-szolgáltatás iránti kérelmet öt munkanap alatt kell teljesíteni.”

⁶¹ A tanúsítvány kiállításának díja 2.200,- Ft

⁶² Például anyasági támogatás, terheségi gyermekágyi segély

jelentő probléma. A másik indok, amiért nemleges tanúsítvány kiállítását kéri az ügyfelek, az a bizonyos szociális ellátások igénybe vételéhez szükséges „egyedülálló” státus igazolása. Noha a jogalkotó ehhez a tanúsításhoz nem fűz vélelmet (vagyis aki nem szerepel az élettársi nyilvántartásban, azt nem kell egyedülállónak tekinteni), azonban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. Törvény (a továbbiakban: Ket.) 2009. október 1. napjával hatályba lépő módosítása miatt⁶³ a jegyzők már nem állíthatnak ki hatósági bizonyítványt az egyedülállóság tényéről, így azóta az ezt igénylő ügyfelek is a közjegyzői irodák ajtaján kopogtatnak. A nemleges tanúsítványok mellett felvetődő másik probléma a „szerelmi háromszög” esete, amikor egy házas, de házassági életközösségben már nem élő fél létesít élettársi kapcsolatot egy harmadik személlyel. Mivel a közjegyző a nyilvántartásba való bejegyzés során bizonyítást nem folytathat le, kizárólag a felek nyilatkozatára hagyatkozik és a házassági életközösség hiányáról szóló állítás figyelembe vételével bejegyezheti a párkapcsolatot.⁶⁴ Így ha a feleség létesít egy harmadik féllel regisztrált élettársi kapcsolatot az a furcsa helyzet állhat elő, hogy bár az új partnerétől származik a gyermeke, az apai státust megalapozó vélelmek sorában előbb álló házasság fennállása miatt mégis a férjet kell jogi értelemben a gyermek apjának tekinteni. Amennyiben pedig a férj létesít egy másik nővel élettársi kapcsolatot, jogilag mind a felesége, mind pedig az élettársa gyermekének ő lehet az apja.⁶⁵

Az új Ptk. – a Családjogi Könyv hatályba lépésétől függően, várhatóan 2011. január 1. napjától – újabb feladattal látja el a közjegyzőket: létrejön a MOKK által vezetett *házassági és élettársi vagyontársasági szerződések országos nyilvántartása*, amelybe a közjegyző a házastársak vagy élettársak kérelmére veszi fel a szerződéseket. A bejegyzés ténye garanciális jelentőséggel bír, ugyanis ez a harmadik személyekkel szembeni hatályosulás feltétele. Amennyiben nincs bejegyzés, a házasságoknak vagy élettársaknak kell bizonyítaniuk, hogy harmadik személy a szerződésről és annak tartalmáról tudott. A MOKK elektronikus úton is adhat tájékoztatást arról, hogy a szerződés szerepel-e a nyilvántartásban, azonban tartalmi kérdésről csak abban az esetben adható felvilágosítás, ha erre valamelyik házastárs vagy élettárs írásban felhatalmazást ad, vagy azt hatóság részére, törvényben meghatározott feladatai ellátása érdekében kell teljesíteni.⁶⁶

⁶³ Ket. 83. § (8): „A hatóság a hatósági bizonyítvány kiadását megtagadja, ha kiadása jogszabályba ütközik, vagy az ügyfél valótlán vagy olyan adat, tény, állapot igazolását kéri, amelyre vonatkozóan a hatóság adattal nem rendelkezik.”

⁶⁴ Kjnp. 36/F. § (7) bek. szerint az eljárásban bizonyításnak nincs helye

⁶⁵ Erről részletesebben ld. SZÉCSÉNYI-NAGY Kristóf Nem létező babák, szerelmi háromszögek. Az Élettársi Nyilatkozatok nyilvántartásának első hónapja című cikkét (NOTARIUS HUNGARICUS II. évf. 1. szám 2010. január-február 12-13. o.)

⁶⁶ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. tv. 3:66. §

**Bb) Házastársi- és élettársi vagyoni jogi szerződések,
egyéb családjogi tárgyú jognyilatkozatok közokiratban**

Az új Ptk. Családjogi könyve⁶⁷ külön fejezetben rögzíti a *házassági vagyoni jogi szerződések*re vonatkozó rendelkezéseket.⁶⁸ Az Élettársi kapcsolatot szabályozó Negyedik részben pedig általánosságban mondja ki, hogy az élettársak bármilyen olyan vagyoni jogi rendelkezést tehetnek *élettársi vagyoni jogi szerződésben*, amely – akár törvény akár szerződés alapján – a házastársak között érvényesülhet és a szerződés formájára, valamint nyilvántartásba vételére is a házastársakra vonatkozó szabályok az irányadók.⁶⁹ A szerződés időbeli hatálya a házassági illetve élettársi életközösség időtartamára terjed ki, közokiratban vagy ügyvéd által ellenjegyzett magánokirati formában jöhet létre, és a felek kérelmére felvehető az országos nyilvántartásba. Módosítása a házassági illetve élettársi életközösség fennállása alatt bármikor lehetséges a létrejöttére vonatkozó érvényességi és hatályossági szabályok megfelelő alkalmazásával. A szerződés tartalmi eleme lehet a vagyoni jogi rendszer választása, azok vegyítése és az attól való eltérés; rendezhető benne a közös lakás használata és újdonságképpen a felek vagyonuk sorsáról haláluk esetére is rendelkezhetnek a közös végrendelet szabályai szerint. Megszűnésének és megszüntetésének különböző módokai vannak az életközösség megkezdése előtt és azt követően. Az előbbi esetben, vagyis abban az időszakban, amikor a szerződés még nem hatályosulhat a felek felbonthatják vagy attól bármelyikük elállhat. A bíróság szünteti meg a szerződést abban az esetben, ha az életközösség fennállása alatt biztosítja az egyik félnek a közszerzeményt. Az életközösség fennállása alatt lehetséges a közös megegyezéssel történő megszüntetés és bármelyik fél önállóan is felmondhatja a szerződést, amennyiben ennek lehetőségét a felek megállapodásukban biztosították. Utóbbi esetben a jövőre nézve szűnik meg a szerződés, és a felek között a továbbiakban a házastársi vagyonközösség illetve az élettársakra irányadó törvényes vagyoni jogi rendszer szabályai lesznek irányadók. Végezetül megszűnik a szerződés a házassági illetve élettársi életközösség megszűnésével, kivéve, ha annak oka az egyik fél halála és a szerződés a házastársak vagy élettársak közös végrendeleteként hatályosulhat. A megszűnés esetén bármelyi házastárs illetve élettárs vagy annak örököse igényelheti a szerződésben kikötött vagyoni jogi rendszernek megfelelő elszámolást.⁷⁰

Az *egyéb családjogi tárgyú nyilatkozatok* továbbra is népszerűek: leggyakrabban a lombik programban való részvétel feltételeinek igazolása, valamint az élettársi minőséghez kötődő bizonyos kedvezmények igénybe vételének elősegítése céljából kérik az ügyfelek a közokiratba foglalást.

⁶⁷ Várhatóan 2011. január 1. napjától hatályos

⁶⁸ Harmadik Könyv III. Fejezet

⁶⁹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. tv. 3:97. §

⁷⁰ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. tv. 3:64., 3:66., 3:67., 3:69. és 3:75., 3:76. §-ok

***Bc) A közjegyző családjogi tárgyú
tanácsadási tevékenysége***

A közjegyző tanácsadói tevékenysége – a rendkívüli gyorsasággal módosuló jogszabályi rendelkezéseknek köszönhetően – egyre inkább előtérbe kerül a családjog területén. Úgy gondolom, hogy ez a közeljövőben két vonatkozásban jelent majd kihívást számunkra: egyrészt naprakész tudással kell rendelkezünk az új Ptk. családjogi és öröklési jogi rendelkezéseiről, másrészt minden jogkövetkezményre kiterjedő hatállyal kell tájékoztatnunk az ügyfeleket a rendelkezésre álló regisztrációs lehetőségekről és segítséget nyújtani nekik az adott egyedi élethelyzetnek és igényeknek leginkább adekvát forma kiválasztásában.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- SZÉCSÉNYI-NAGY Kristóf: Nem létező babák, szerelmi háromszögek. Az Élettársi Nyilatkozatok nyilvántartásának első hónapja NOTARIUS HUNGARICUS II. évf. 1. szám 2010. január-február 12-13. o.
- SZEIBERT Orsolya: Élettársak, bejegyzett partnerek törvényes örökösi jogállása európai összevetésben Közjegyzők Közlönye 2010. 14. évf. 2. szám 19. o.

Vermes Attila

Polgári Jogi Tanszék

Témavezető: Menyhárd Attila

KERESKEDELMI SZOKVÁNYOK A SZÁLLÍTMÁNYBIZTOSÍTÁSBAN

*„Sicuti enim principale fundamentum
assecuracionis est risicum seu interesse
assecuratorum, sine quo non potest
subsistere assecuratio.”*

Casaregis

A szokványok alkalmazása ideális esetben mind a belföldi, mind pedig a nemzetközi kereskedelemben elősegíti a forgalom biztonságát, valamint közös nevezőül szolgál az eltérő jogrendszerű országokban honos szerződő felek számára.

Különösen nagy segítséget nyújthatnak a szokványok az atipikus és vegyes (contractus mixtus) szerződések esetében, hiszen a magánjogi kódex szabályozásának hiányában a jogalkalmazó támaszkodhat a szokványok értelmezésében az adott esetben több évszázados bírói gyakorlatra is.

Noha a régi Kereskedelmi Törvény (1875. évi XXXVII. törvénycikk, a továbbiakban Kt.) viszonylag részletesen szabályozta ezt a jogintézményt,¹ kifejezetten szállítmánybiztosításra vonatkozó tételes jogi normát ma alig találunk: a jelenleg hatályos Ptk. pusztán egyetlen mondatban szól róla,² ugyanakkor a rendelkezés feloldja a biztosítási fejezet egyoldalú kógeneciáját, egyfajta modern szigetet képezve a lakossági biztosítási szerződésekre modellezett szabályok tengerében.

A Bécsi Vételi Egyezmény (CISG) megerősíti a szerződési szabadságot a szállítmány-biztosítási szerződés vonatkozásában,³ valamint kifejezésre juttatja az árutovábbítás és árucseré szerződéstípusainak szoros összefüggését.

A régi Kt. alapján írt jogirodalmi munkák külön foglalkoznak az ún. tengeri biztosítással, melyet Kuncz Ödön az alábbi szavakkal jellemez:

„A tengeri biztosítást a biztosítás egyéb fajtái közül manapság is kiemelik: nagyvonalúsága, a benne lüktető merész vállalkozói szellem és a kockázat felbecsülésének és osztályozásának fejlett technikája. Mindazok a problémák, amelyek főleg a kárbiztosítás területén követelnek megoldást, felbukkantak és régóta szabályozást nyertek a tengeri biztosításban.”⁴

¹ Kt. 493-497. §-ok

² Ptk. 557. § (2)

³ CISG 32. § (3)

⁴ KUNCZ Ödön: A magyar kereskedelmi és váltójog tankönyve, Budapest, Grill, 1938, 469. o.

A terminológiát illetően kijelenthető, hogy noha a régi Kt. a fuvarozási biztosítás elnevezést alkalmazta, azonban a korabeli jogtudományi művek szerzői egyértelművé tették, hogy „A fuvarozás veszélyei ellen biztosítást vehet a feladó (tulajdonos, bizományos, szállítmányozó), vagy az áruért felelős fuvarozó.”⁵

A fenti konstrukciót modern elnevezéssel szállítmánybiztosításnak hívó fogalom alá tartozik álláspontom szerint egyrészt a fuvarszközre, másrészt a küldeményre vonatkozó – szűk értelemben vett – vagyonbiztosítási szerződés és felelősségbiztosítási szerződés egyaránt. Mind a fuvarozó, mind pedig a fuvaroztató rendelkezik biztosítási érdekekkel, így a vagyonbiztosítási szerződést szerződő félként mindegyikük közvetlenül megkötheti, valamint biztosítottként mindegyikük javára megköthető.

Noha a vonatkozó – különösen angolszász – nemzetközi szakirodalom a fentiekhez képest jelentősebb tágabb kört sorol az egyes fuvarozási modalitásokat szabályozó biztosítási szerződések körébe, pl. a fuvarszköz előállítására kötött biztosítási szerződés (a magyar terminológiában építés-szerelés biztosítása) megítélésem szerint legfeljebb érintőlegesen kapcsolódik a logisztikai szemléletű árutovábbítási szerződésekhez, így indokolatlan lenne itt tárgyalni.

Mindegyik kárbiztosítás esetében közös az, hogy a bekövetkezett anyagi hátrányt biztosítási fedezet hiányában végső soron a biztosítottnak kellene elszenvednie, a különbség abban rejlik, hogy a biztosított kára valamely deliktális, esetleg kontraktuális kárkötelemről származik-e, avagy a biztosítási esemény során közvetlenül a biztosított szenved-e anyagi hátrányt. Megjegyzést érdemes a felelősségbiztosítás kérdésének kezelése: a jelenleg hatályos Ptk. esetében kezdetben vitát szült a vagyonbiztosításhoz való viszonya, végül a Legfelsőbb Bíróság mondta ki egyértelműen PK 74. számú állásfoglalásában, hogy a vagyonbiztosítás speciális változatáról van szó, mely megoldást a jogszabály rendszertani értelmezése szolgáltatta. A Polgári Törvénykönyvről szóló – jelenleg még nem hatályos – 2009. évi CXX. tv. átültette a jogtudományban meggyökeresedett kárbiztosítás kifejezést a normaszövegbe, és világosan annak sajátos altípusaként foglalkozik a felelősségbiztosítási szerződéssel.

Egyes szerzők szerint a kontraktuális kárkötelem felelősségbiztosítási szerződés biztosítási eseményének nem minősülhet a magas *erkölcsi kockázat* miatt, azonban álláspontom szerint önmagában a kárkötelem keletkezésének gyújtópontja nem szolgálhat az implicit *kizárt kockázati* minősítés alapjául, de ugyanakkor elismerem: fokozott odafigyelést igényel a jogi felelősségi funkciók felelősségbiztosításon belüli továbbélését szolgáló jogintézmények (pl. önrész – *franchise*, bonus-malus rendszer) megítélése.

Az összehasonlító jogi szakirodalom megkülönbözteti a biztosítás *alpesi* és *tengeri* tradicionális modelljét: Michel Albert szerint a biztosításban megkülönböztethető a tengeri és alpesi modell. A különbségek alapvetően a közjogi keretekben, valamint a biztosítási piac szabályozásában és felügyeletében ragadhatók meg.

⁵ KLUPATY Antal: A magyar kereskedelmi jog kézikönyve II. kötet, Athenaeum, Budapest, 1901, 481. o.

A biztosítás alpesi tradíciója jellemzően olyan (volt), amely alapvetően a szolidaritás törvényén alapult. Ennek megfelelően a biztosítási szolgáltatáshoz jutás lehetősége széleskörű, és a biztosító lehetősége az szerződéses ajánlatok közötti váltogatásnál limitált.

Az alpesi biztosító nem tesz annyira kiterjedt erőfeszítéseket a kockázatok felosztására és differenciálására annak érdekében, hogy a biztosítási díjtarifákat feloszthassa az egyes kockázatközösségek között. Ennek megfelelően a jó és rossz kockázatokat hasonlóan kezelik, és a biztosítási díjak eléggé alacsonyak. A biztosítási piac erős felügyelet alatt áll, a tarifákat és feltételeket a felügyeleti hatóság még az adott kötvény piacra vitele előtt megvizsgálja (materiális kontroll). Az alpesi modellben a biztosítási szolgáltatás árazása, és általában a biztosítási piacon nem jellemző a különösebben erős verseny.

A tengeri biztosítási hagyomány szerint a biztosítást termékként lehet leírni, amit a piaci versenyben áralku keretében vásárolnak meg. Ennek megfelelően a díjtételek terén nagy verseny tapasztalható, és a biztosítónak figyelnie kell arra, hogy ne vállaljon rossz kockázatokat. A biztosító erősen válogatni fog a szerződéses ajánlatok közül, mivel az árazási szabályok arra kényszerítik, hogy a rossz kockázatokat kihagyja a portfóliójából. Az állami felügyelet gyengébb, és a fizetőképтелenség sem elképzelhetetlen. A piaci megoldása erre a kérdésre a garanciaalapok felállítása, amely a biztosító által cserbenhagyott ügyfelek számára nyújt fedezetet. Az angolszász államokban tipikusan rövidebb a szerződések tipikus futamideje, és ennek megfelelően az elégedetlen ügyfelek könnyebben válhatnak egy (remélhetőleg) jobb biztosítóra. A brókerek alapvetően az ügyfelek érdekében járnak el, és köteleseik ügyfeleik igényeinek megfelelően a legjobb tanácsot adni.

Az EK Bizottsága és Tanácsa a belső piac jogi kereteinek megalkotása során a tengeri modellhez hasonló piaci versenyt tűzte ki célul, ugyanakkor a közérdekvédelmi szabályok, valamint a biztosítási szektor felügyelete az alpesi modellt követő államok jogához állt közelebb.

Elmondható, hogy az árutovábbítás, valamint a szállítmánybiztosítás jogi szabályozása a tengerhajózást helyezi a középpontba mind a mai napig, mely nemcsak a nemzetközi jogegységesítés irányát szabja meg (pl. a Rotterdami Egyezmény elfogadása), hanem a jóhiszeműség és tisztesség kérdésére, így különösen az ún. *erkölcsi kockázat* kezelésére is kihat.

A szállítmánybiztosításban az angol jogfejlődés szemlélteti legjobban a szokványok kialakulásának és elterjedésének folyamatát. Az 1906-os Tengeri Biztosítási Törvény (*Marine Insurance Act 1906*) megpróbálta racionalizálni és megjeleníteni a jog azon alapelveit és szabályait, legyenek azok kőgensek vagy diszpozitívak, amelyek rendszerét a common law-ban Lord Mansfield a 18. sz. közepén kidolgozta. Az 1906-os Tengeri Biztosítási Törvényt eredetileg 1894-ben terjesztették be a parlament elé, de 1907. január elsején lépett hatályba, az elfogadatatásban oroszlánrésze volt szövegezőjének, Sir Mackenzie Chalmers-nek. A törvény sikerét

bizonyítja, hogy a common law világában átvették szabályait, sőt az ezen kívüli országokban is jelentős befolyással rendelkezik.⁶

Sohasem volt más, mint egy befejezetlen kódex, amely megpróbálta a múltat elérhető kivonatos jogszabályi formába sűríteni, ezen túlmenően tartózkodott a korábbi esetjogban mutatkozó bizonytalanságokat elbírálni, felkutatni a lehetséges indukciót, extrapolációt, interferenciát és analógiát.

Az 1906-os törvény mellékletét képezte egy SG-nek elnevezett standard kötvény, amelynek szintén minden rendelkezését több évszázados bírói precedensjog alapozta meg, így kellően részletes és letisztult volt ahhoz, hogy csak 1982-ben váltsa le a modernizált MAR kötvény.

Az angolszász biztosítási jog ismeri az ún. *promissory / implicit warranty* konstrukcióját, melynek ultrakonzervatív mivoltára a kontinentális szerzők kritikája ugyan nem, de a londoni biztosítási piac térvesztése igenis ráirányította a figyelmet az Egyesült Királyságbán.

Az *utmost good faith / uberrima fides* kötelezettsége megkívánja a biztosítottól, hogy közölje a lényeges körülményeket a Tengeri Biztosítási Törvény 1906 18. § (2) bek. alapján, mely szerint minden körülmény lényeges, aminek hatása lehet a biztosító döntésére a biztosítási díj megállapításával, valamint a kockázat elvállalásával kapcsolatban. Ehhez hasonlóan a jóhiszeműség követelményének megfelelően a MIA 1906 20. § (2) megfogalmazza a lényeges állításokkal kapcsolatban ugyanezt a követelményt. A körülmények, illetve állítások lényegessége ténykérdés.

Világos, hogy a Tengeri Biztosítási Törvény 1906-ban Sir Mackenzie Chalmers definíciója a lényegességről a Court of Appeal Rivaz v. Gerussi⁷ ügyben hozott döntésére épült. Ebben az ügyben a biztosító megpróbált mentesülni a rakományra vonatkozó kötvénybeli kötelezettsége alól azon az alapon, hogy a biztosított egy korábbi kötvényben alulértékelte a rakomány értékét. A biztosított úgy érvelt, hogy a korábbi kötvénybeli alulértékelés nem lényeges, mivel se nem növelte, se nem csökkentette a biztosított kockázatot.

Amikor egy lényeges információ közlésének kérdése merül fel, a jog úgy tűnik, túlzottan kedvez a biztosítóknak, és azok az alapelvek kötelező ereje, melyekre ezen szabályok épültek, kétséges. Úgy tűnik, a jog történelmileg magasabb szintre lépett annál a premisszánál, hogy a biztosítók semmiről nem tudnak, míg a biztosítottak minden információval rendelkeznek a biztosítani szándékozott kockázatról. Bármennyire is igaz lehetett is ez az előfeltevés a korábbi időkben, ma már aligha mutatja pontosan a jelenlegi biztosítási piac valós állását. A piac növekvő profeszszionalizmusa miatt az információs szakadék a biztosítók és biztosítottak között lényegesen csökkent, a biztosítók, amikor felbecsülik az elvállalandó kockázatot, jobb pozícióban vannak, hogy lépéseket tegyenek érdekeik védelmében. Amennyiben a jog a tájékoztatási kötelezettség nehéz terhére továbbra is a biztosítottra helyezi, az mind igazságtalan, mind pedig kereskedelmi szempontból életszerűtlen.

⁶ Marine Insurance: The law in transition (2006) (edited by RHIDIAN Thomas), Informa, London, VII. o.

⁷ (1880) 6 QBD 222, 229, 230. o.

Az útvonal kötvényekben a terminus a quo, azaz az a hely, ahol a biztosító kockázatvállalása kezdődik, a hajóra vonatkozó biztosítások esetében az elhajózási kikötő, az árura vonatkozó kötvényekben pedig a berakodási kikötő, ami általában, de nem szükségszerűen egy és ugyanaz. A terminus ad quem, a kockázatvállalás végén a hajó célkikötője, vagy az áru kirakodásának helye. A biztosított út (viaggiu) egy technikai feltétel, amit gondosan meg kell különböztetni a hajó tényleges útjától (inter navis).

Amennyiben a hajó szándékosan, jogos ok nélkül elhagyja az előírt útvonalat (iter viaggii), deviációról beszélünk, ilyenkor a biztosító az előírt úttól való letérés pillanatát követően bekövetkezett károk vonatkozásában mentesül a teljesítési kötelezettsége alól.

Amennyiben a szerződés kifejezetten másképp nem rendelkezik, akkor a legbiztonságosabb, legközvetlenebb, leggyorsabb útvonalat kell választani. A deviáció tehát nem teszi érténytelenné a kötvényt ab initio.

A tengeri biztosításban a konstruktív totálkár doktrínája alapján akkor is fizet a biztosító, ha a kár még nem következett be a biztosítás szerződés időbeli hatályán belül, de ez elkerülhetetlennek látszik. A tengeri biztosítás tehát nem csak a tényleges totálkárt, hanem a konstruktív totálkárt (constructive total loss – CTL) is fedezi. Általánosan megfogalmazva a CTL a) az olyan totálkárt jelenti, amely elkerülhetetlen, vagy b) ahol a közvetett tárgy csak olyan kiadások árán menthető meg vagy állítható helyre, ahol a említett költség meghaladja a közvetett tárgy helyreállítás utáni értékét. Amennyiben a szerződés kifejezetten másképpen nem rendelkezik, úgy a CTL csak a tengeri biztosításra vonatkozik, bár az újabb gyakorlat ezt kezdi megkérdőjelezni, főleg az Egyesült Államokban.⁸ A következménykárok esetében (profitkiesés, felmerült költség, amennyiben nincs túl távoli összefüggésben a károkozással) a biztosítók termékeikben általában külön megjelölik, hogy következménykárokra is kiterjedő biztosításról van szó, szembeállítva ezzel többi terméküket, amelyek csak a ténylegesen bekövetkezett károkat fedezik.

Három érvet szoktak felhozni a fenti álláspont alátámasztására. Az első az, hogy a biztosító számára nehéz lenne felmérni a következménykárok mértékét, bár a következménykárokra is kiterjedő biztosítási módok létezéséből arra lehet következtetni, hogy ez már nem igaz.

A második érv az, hogy a következménykár túl távoli, nem közvetlen vagy direkt következménye a biztosítási eseménynek.⁹ Noha ez bizonyos esetekben igaz lehet, de nem mindig.

A harmadik, talán leginkább meggyőző érv az, hogy a biztosító nem azon az alapon számította ki a biztosítási díjat, hogy ki kell fizetnie a kiesett haszon, vagy más következménykár értékét.

⁸ Real Asset Management Inc v Lloyd's of London, 61 F 3d 1223, 1229 (5 Cir, 1995)

⁹ Ezt a kérdést az okozatosság keretében tárgyalták meg, pl. Molinos de Arroz v Mumford 1900, 16 TLR 469 (az árura vonatkozó háborús fedezet)

A biztosítási szektor felfogása a következménykárokról élesen eltér a jogászokétól. Azonos és további okokból a biztosítók felfogása szerint a szerződés nem nyújt fedezetet az alábbi következménykárokra, hacsak külön nem említik szerződésben (amit egyébként egy jogász nem tekintene túl távoli kapcsolatnak): az árukészlet kár bekövetkezésekor, valamint a kicseréléskori értéke közötti különbség, az épségben maradt árukészlet értéke, a perköltség, a goodwill károsodása, valamint az nyilvántartások megsemmisülése miatt a követelések behajthatatlanná válásából fakadó károk.

Philip the Good of Burgundy 1459. február 15-én elfogadta a rendeletét (placcaat), melyben eljárásjogi kérdéseket rendezett, és a biztosítási ügyek intézését a rendes bíróságok hatáskörébe utalta. V. Károly császár 1537. május 25-én megerősítette ezen jogokat azzal, hogy sommás eljárást, és közbenső ítéletet tett lehetővé a biztosítási ügyekben. Antwerpen a 15. században átvette Brugge kereskedelmi szerepét, és egy prosperáló kereskedelmi várossá vált, mely egyrészt egy jól szabályozott tőzsdét működtetett („Bourse”), másrészt volt biztosítási kamarája. Thomas Gresham, a londoni értéktőzsde megszervezője lemásolta az antwerpeni tőzsde működését, de a „Londoni Biztosítási Kamara” megszervezése is az antwerpeni modellt követte.

Richard Chandler, aki az ez idő tájt Antwerpenben tevékenykedő Sir Thomas Gresham üzlettársa és ügynöke volt, a Titkos Tanácshoz fordult, hogy kiváltságlevelet kapjon biztosítási iroda megszervezésére antwerpeni alapon. 1576. február 1-jén megkapta a kiváltságlevelet, melynek alapján egyedülként volt jogosult biztosítási kötvények regisztrálására.¹⁰

A tengeri biztosításban gyakori volt, hogy a szerződéskötés helyétől eltérő földrajzi helyen, idegen kikötőben következett be a kár. A hajók és áruk biztosítási terén a biztosítók általában külföldi kereskedők voltak, akik megpróbálták saját jogukat alkalmazni.

A tengerjog egy vegyes jogrendszer, ami hasznot húz a common law és kontinentális jog házasságából.¹¹ Mi az, ami a tengeri biztosítás kontinentális jogi gyökereiből megmaradt? Nem sok, de a következőket meg lehet említeni: a jóhiszeműség követelménye, biztosítási érdek, visszerkeseti jog, átengedés.

A kontinentális tengeri biztosítási jogszabályok általában nem alkalmazzák a warranty-k rendszerét. Willemsen professzor kutatása szerint¹² a warranty-k koncepcióját Portugália, Spanyolország, Szlovénia, Venezuela és Kína alkalmazza.

Az angol tengeri biztosítási jog két nagyon fontos implicit warranty-ja a jogszerűség, valamint a tengerképeség (*seaworthiness*) szavatolása. A kontinentális biztosítási jogok ezen intézményeket nem alkalmazzák ugyan, de a szerződési jo-

¹⁰ „NIEKERK, J. P.: Development of the Principles of Insurance Law in the Netherlands from 1500 to 1800 (Cape Town, Juta & Co 1998, 225. o.”

¹¹ TETLEY, W.: Tulane Maritime Law Journal 1999, 317-350. o. különösen 336. o.

¹² WILLEMSSEN, T. L.: „The duty of disclosure, the duty of good faith, alteration of risk and warranties, an analysis of the replies to the C.M.I questionnaire” in C.M.I Yearbook 2000, 385. o.

gok egyik alapelve a szerződések jogszerűségének követelménye, pl. a Code Civil 1133. §-a szerint „A jogcím jogszerűtlen, amennyiben jogszabályba, jóerkölcsbe vagy közrendbe ütközik.”, az 1131. § alapján pedig az a kötelem, amely jogellenes jogcímmel rendelkezik, nem fejthet ki joghatásokat.

Az Általános Belga Biztosítási Törvény 1874. június 11. 18. §-a kimondja, hogy a biztosító nem köteles teljesíteni, amennyiben a kár vagy veszteség közvetlenül a biztosítás közvetett tárgyának belső tulajdonságából fakad, kivéve, ha a szerződés másként rendelkezik, azonban ez nem automatikus mentesülés, hanem a biztosítónak kell erre hivatkoznia.

További különbség a kontinentális és angolszász tengeri biztosítási jog között, hogy míg a kontinentális jog általában az all risks koncepcióból indul ki, addig az angolszász az egyes veszélyek tételes felsorolását favorizálja.

A német tengeri biztosítási rendszer is az all risks megközelítést alkalmazza. A fedezet alapvetően minden kockázatra kiterjedő (Allgemeine Deutsche Spediteurbedingungen – ADS 28. §). Az alapvető különbség az angol jog casco biztosításával szemben az, hogy a Tengeri Biztosítási Törvény 1906 alapján csak konkrétan „megnevezett kockázatok” biztosíthatók.

Az antwerpeni biztosítási piac büszke az 1859-es antwerpeni tengeri kötvényre. Ezt a kötvényt Edward Lloyd S & G kötvényéhez lehet hasonlítani. Az 1859-es kötvényt átdolgozták, új neve „2004. április 20-i cargo biztosítási kötvény.” A kötvény készítői figyelembe kívánták venni a modernizálás során az új fuvarozási módokat, a multimodális fuvarozást, a konténerfuvarozást.

Míg az 1859-es kötvény mind az árukárokra, mind pedig hajóban bekövetkezett károokra kiterjedt, addig a 2004-es egyértelműen csak az árukárokkal foglalkozik.

A kötvény kidolgozásánál figyelmet fordítottak arra, hogy annak rendelkezései könnyen átvehetők legyenek más országokban, és kombinálni lehessen őket más szokványokkal, pl. az Institute Cargo Clauses angol szokvánnyal. Az antwerpeni szabályozásra épülő állandó és egységes bírói gyakorlat alapján a biztosítottnak kizárólag a kárigény előterjesztésekor kell biztosítási érdekel¹³ rendelkeznie, a szerződés megkötésekor, a káresemény bekövetkezésekor nem.¹⁴

A belga jogban igen jelentős a *Cargo Insurance Policy of Antwerp (2004)* feltételrendszer, amelyet a szállítmánybiztosításon belül kifejezetten az árukárok elleni fedezetre dolgoztak ki, konkurenciát állítva az angol jog *Institute Cargo Clauses (1982)* szokványgyűjteményének. Noha a szabályozási verseny ékes bizonyítékával állunk szemben, mégis rugalmasságról is tanúbizonyságot tettek a modern belga szabályozás megalkotói, ugyanis normáik rugalmasan kombinálhatók más feltételekkel, így különösen az említett *Institute Cargo Clauses (1982)* előírásaival.

¹³ A biztosítási érdek fogalmának kiváló elemzését nyújtja: TÚRY Sándor Kornél: A biztosítási érdek subjektív (alanyi) jellege Budapest, Grill, 1931, különösen 5-8. o.

¹⁴ PL. M/V Abington, Court of Appeal Brussels, 1893. április 28., M/V Halle, Court of Appeal Antwerpen, 1993. szeptember 14.

A *Cargo Insurance Policy of Antwerp (2004)* 9. cikk diszpozitív szabálya kimondja, hogy a fedélzeten szállított árukra korlátozott biztosítási fedezet terjed csak ki, azonban mindez nem vonatkozik a fedélzeten konténerben szállított árukra, utóbbiakra a hajó rakterében szállított áruk biztosítási feltételei alkalmazandóak. Az antwerpeni kötvény az angol konkurensnél szélesebben fogalmazza meg a biztosítható kockázatok körét, ráadásul a biztosítási érdekre vonatkozó szabályokat is rugalmasan állapítja meg az átruházhatóság érdekében: csupán a kárigény bejelentésekor kell fennállni, nem pedig a biztosítási szerződés megkötésekor.

A *Cargo Insurance Policy of Antwerp (2004)* hatálya az 1. cikk értelmében kiterjed az egész fuvarozásra és a köztes raktározásra, azaz nincsen szükség az *Institute Cargo Clauses (1982)* opcionális *Transit Clause* (transit klauzula), valamint a *Termination of Contract of Carriage Clause* (a fuvarozási szerződés megszüntetése klauzula) alkalmazására a háztól házig fuvarozás modell alkalmazásához, hanem a modern feltételrendszer főszabályként tükrözi a logisztikai szemlélet ezen megnyilvánulását. A *Cargo Insurance Policy of Antwerp (2004)* 2. cikk részletezi a fenti szabályt, kifejtve, hogy a biztosítási fedezet időbeli hatálya akkor kezdődik, amikor a biztosított áru elhagyja az elhajózási kikötőt, és egészen addig tart, amíg a címzett raktárába, vagy a szerződésben szereplő más végleges raktárba vagy rendeltetési helyre meg nem érkezik.

A belga kötvény szerint – megfelelően a modern multimodális fuvarozás igényeinek – mind a berakodásra, mind pedig a kirakodásra kiterjed a biztosítás fedezet, ráadásul akár 60 napos raktározást is tartalmaz az eredeti biztosítási díj, sőt további pótdíj fejében a felek módosíthatják a szerződést akként, hogy a raktározási időt meghosszabbítják. A 3. cikk alapján csupán akkor kell pótdíjat fizetni deviáció, azaz az eredeti útvonaltól való eltérés esetén, ha ezen eltérésre a biztosított szándékos magatartása vezetett.

Megjegyzendő, hogy a nemzetközi szakirodalomban nívumként emlegetett fenti megoldást lényegében már tartalmazta a régi Kt. 495. § megfogalmazásában és írásmódjában régies, tartalmában viszont annál modernebb szabálya: „A biztosítás szakadatlan tart akkor is: 1. ha a részben szárazon, részben vizen fuvarozandó áruk utközben más járművekre rakatnak át”.

Nem lehet megkerülni a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara (ICC) paritásainak ismertetését sem, hiszen egy olyan nemzetközi szervezetről van szó, mely számos más fontos területen, pl. az okmányos meghitelezés terén is kidolgozott szerződéses klauzulákat, melyek az áru fuvarozással szorosan összefüggenek (*clean vs. unclean bill of lading*).

A nemzetközi kereskedelemben az ICC (Nemzetközi Kereskedelmi Kamara, International Chamber of Commerce) szokványgyűjteményében a CIF (Cost, Insurance and Freight) valamint a CIP (Carriage and Insurance Paid) paritás (klauzula) az, mely foglalkozik biztosítási kérdésekkel. A CIF paritás alapján az eladónak saját költségén szállítmánybiztosítási szerződést kell kötnie az árura, amely alapján a vevő, vagy más biztosítási érdeklő személy közvetlenül a

biztosítóhoz fordulhat kártalanításért, valamint a vevő részére át kell adni a biztosítási kötvényt, vagy a biztosítási fedezet fennállásának más igazolását.

Az áruk nemzetközi adásvétele szempontjából az a kérdés, hogy vajon a biztosítási fedezet eleget tesz-e az adásvételi szerződésben előírt feltételeknek, a biztosítási jog szempontjából pedig az a kérdés, hogy hogyan lehet úgy biztosítási szerződést kötni, hogy az kielégítse az adásvételi szerződésben szereplő követelményeket.

Az INCOTERMS CIF paritás alapján jó hírnévnek örvendő biztosítóval kell megkötni a szerződést, és amennyiben az adásvételi szerződés másképpen nem rendelkezik, úgy a biztosítási fedezetnek legalább az Institute Cargo Clauses által előírt minimális védelmet kell nyújtania, ami az Intitute Cargo Clauses 1982 C klauzulának¹⁵ felel meg.

A CIF paritás alapján az eladó kötelessége, hogy a vevő jogosult legyen kárigényét érvényesíteni a biztosítóval szemben, amihez a vevőnek természetesen biztosítási érdekekkel kell rendelkeznie. A biztosítási érdek fennállásának megállapításához vizsgálni kell az áruval kapcsolatos jogcím(ek) megszerzésének, valamint a kárveszély átszállásának tényét és idejét.

A jogegységesítési törekvéseken belül az Európai biztosítási szerződési jog alapelveinek tervezete, a *Principles of European Insurance Contract Law (PEICL)* modelltörvény, valamint a *Rotterdami Egyezmény az áruk részben vagy egészben tengeren történő nemzetközi szállításáról szóló szerződésekről* emelendő ki. Mindegyik dokumentum átmeneti stádiumban van, a modelltörvény szövege még nem nyerte el végső formáját, míg a Rotterdami Egyezmény akkor fog hatályba lépni, amint húsz ország ratifikálja. Várhatóan ezen szabályok hatályba lépése ösztönözni fogja a biztosítótársaságokat közös szerződéses gyakorlatuk továbbfejlesztésére, s később annak szokványokba foglalásába, elősegítve az eltérő jogrendszerek közeledését, valamint a jogbiztonság érvényesülését a szállítmánybiztosítási szerződésekben.

FELHASZNÁLT IRODALOM

KUNCZ Ödön: A magyar kereskedelmi és váltójog tankönyve, Budapest, Grill 1938

KLUPATY Antal: A magyar kereskedelmi jog kézikönyve II. kötet, Athenaeum, Budapest, 1901

TAKÁTS Péter: A szabványszerződések, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987

Marine Insurance: The law in transition (edited by Rhidian Thomas), Informa, London, 2006

HUYBRECHTS, Marc A.: Comparative marine insurance law: highlighting the significant features of marine insurance law in Belgium and other selected

¹⁵ A korábbi terminológia alapján ez lényegében a részkároktól mentes (FPA) módozatnak felel meg

- European legal systems. In: RHIDIAN Thomas (edited by): *Marine Insurance: the law in transition*, Informa, London, 2006, 167-180. o.
- Elgar Encyclopedia of Comparative Law (ed. Jan M. SMITS), Edward Elgar, Cheltenham 2006
- CLARKE, Malcolm A – BURLING, Julian M. – PURVES, Robert L: *The law of insurance contracts*, Informa, London, 2006
- TETLEY, William: *Tulane Maritime Law Journal* 1999, 317-350. o.
- TÚRY Sándor Kornél: *A biztosítási érdek subjektív (alanyi) jellege*, Grill, Budapest, 1931
- NIEKERK, Johan van: *Development of the Principles of Insurance Law in the Netherlands from 1500 to 1800*, Juta & Co, Cape Town, 1998
- WILHELMSEN, Trine-Lise: „The duty of disclosure, the duty of good faith, alteration of risk and warranties, an analysis of the replies to the C.M.I questionnaire” in *C.M.I Yearbook* 2000
- SCHLEIF, Elmar: *Die Seeversicherung in der VVG-Reform*. In: *Transportrecht* 2009, No 1. Januar, 18-24. o.
- BASEDOW, Jürgen & Fock, Till (eds.): *Europäisches Versicherungsvertragsrecht*, Mohr Sieben, Tübingen, 2002

POLITIKATUDOMÁNYI SZEKCIÓ

KIHÍVÁSOK A KORMÁNYZATI RENDSZER DEMOKRATIKUS LEGITIMÁCIÓJÁBAN

A parlamentáris kormányzati rendszerek közé tartozó rendszerváltozás utáni magyar struktúrának a pillérei 1989-90-ben lettek lefektetve. Az alkotmányjogi alapja az azóta is alig módosult politikai berendezkedésnek és intézményeinek, mint magának a kormánynak is, három nagyobb elemből állt össze. Először az 1989 őszi legfontosabb alkotmánymódosító törvényekkel (elsősorban a XXXI. tv.) határozták meg a struktúra főbb vonalát, amelyekkel egy teljesen új alkotmányt hoztak létre. Ezt követte az ún. négy igenes népszavazás eredménye, amely áttételesen az államfői intézmény politikai szerepén változtatott. Majd az ún. Antall-Tölgyessy paktum eredményeképp ment végbe az alkotmánymódosítás harmadik nagyobb hulláma, amelynek sikeredett végül az egész rendszer működését stabilizálni. Ennek hatására egy erős kancellári típusú kormányzás valósulhatott meg.

A jelenlegi magyar kormányzati rendszer is a korábban felvázolt tipologizálás szerint a pártok uralta parlamentáris rendszerek közé tartozik. Amint a parlamentáris kormányzati rendszerekre, úgy a magyarra is általában jellemző, hogy a kormányzás súlya a legfontosabb központi állami szerveken, az Országgyűlésen és a kormányon van. A két szerv esetében pedig alapvetően az utóbbi a dominánsabb, a magyar és a külföldi példák jelentős része ráadásul azt mutatja, hogy a kormányzat aktív kezdeményező, befolyásoló szerepe trendszerűen egyre növekszik.

A végrehajtás tehát nem lett kétféjű és eltekintve a rendkívüli állapotra vonatkozó elnöki jogköröktől – amik szintén inkább a neutrális szerepét erősítik – a '90-es évek elején az államfő hatalmáról szóló viták az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezésével lezárultak.¹ Mindez véglegesítette a kormány dominanciáját a végrehajtásban, a jelenlegi kormányzati rendszer alkotmányjogi alapjai közül ezt nevezhetjük a 3+1-dik elemnek.

Habár az államfő a kormány mellett egyaránt a végrehajtó hatalom részeként funkcionál, mégis a kettő közül csak az utóbbi végez jelentékeny kormányzati te-

¹ Az államfő szerepe ennél sokkal kisebb, inkább semleges közvetítő jellegű hatalmi ág, reprezentatív és ún. tartalék jogosítványokkal rendelkezik, amelyek inkább csak pótlólagos jelleggel vehetők igénybe elsősorban az egész kormányzati rendszerben keletkező esetleges zavarok esetében. PETRÉTEI József – TILK Péter – VERESS Emőd: A kormányzati rendszerekről. In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 24-25. o.

vékenységet. A magyar köztársasági elnöknek éppen ezzel szemben elsősorban a hatalmi ágak közötti egyensúly biztosításában van meghatározó szerepe. Ennek a biztosíték jellegű szerepnek a mutatója a választásokat követő kormányalakításban való részvétele, mivel – habár szűk mozgástérrel a háttérben – mégis maga jelöli ki a miniszterelnököt. Ő nevezi ki és menti fel a minisztereket is, maga a kormány is csak a miniszterek kinevezésével alakul meg.² Rendkívüli állapot idején szerepe megnőhet (elsősorban az Alkotmány 19/B és 19/C pontja alapján), mégis az igazi – behatárolt politikai keretek közötti – politikai súlyát sokkal inkább a fontosabb állami vezetők kinevezési jogköreit illető gyakorlatban megvalósuló politikai szerepfelfogása határozza meg. Ezen a területen 2005 óta az államfői hatalomgyakorlás növekedése tapasztalható.³

A magyar kormányzati rendszer esetében is az Országgyűlés és a kormány között szoros kötelék húzódik, hiszen a parlamentáris kormányzati rendszereknél a törvényhozásban többségben lévő párt(ok) alakít(anak) kormányt. Miközben egyre inkább az a tendencia érvényesül, hogy a parlament és a kormány kapcsolatában az utóbbinak folyton növekvő szerep jut. A miniszterelnöki elv pedig változó intenzitással, de elsősorban 1998 óta folyamatosan erősödik a különböző miniszterelnökök kormányai alatt. A miniszterelnöki elv erőteljesebb érvényesítését elősegítő első látványos jogi lépés 1997-ben történt,⁴ amikortól lehetőség nyílt elméletben a Miniszterelnöki Hivatal élére miniszteri rangú vezető kinevezésére.

Az egész rendszerváltozást követő egy-másfél évtizedes időszak is mintha kicsiben újra végigjárná a korábbi történelmi korszakokat. Miután a rendszerváltozás alkotmányos folyamata is a XIX. századi politikai átmenetekhez hasonlóan zajlott a jogfolytonosság tekintetében,⁵ az első szabad választásokat követően az Országgyűlés és a kormány közötti erőviszonyban az előbbi szerepe a későbbiekhez képest jelentősebb volt. Az újrászerveződő plurális politikai berendezkedés és pártrendszer, ha modern köntösben is, de párhuzamot mutatott a XIX. század klasszikus liberális parlamentarizmusával.⁶ Az Országgyűlés munkája is sokkal jobban

² FÜLÖP Gyula – CSERNY Ákos: A végrehajtó hatalom és a helyi- területi önkormányzatok alkotmányos szabályozása, BKÁE Államigazgatási Kar, Budapest, 2002, 9-10. o.

³ Ombudsman, Legfőbb Ügyész stb., kinevezése

⁴ Az 1997. évi LXXIX. tv. előzménye a Verebelyi Imre közigazgatási jogász, a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosá által vezetett munka eredményeképpen létrejött közigazgatási reform koncepció. Az 1100/1996-os számú kormányhatározat ugyanis már szintén lebegtetten korábban a kérdést. (FEHÉR Zoltán: A kormányzás háttérintézményei. A Miniszterelnöki Hivatal 1990-2003 – II. rész. In: Politikatudományi Szemle, XII. évf. 2003. 1. sz., 121-122. o.)

⁵ Az átmenetek közötti hasonlóságokra jellemző, hogy az amúgy a képviselői visszahívás jogintézményét is ismerő utolsó szocialista országgyűlés megnevezésére is használatos az „utolsó rendi országgyűlés” (KUKORELLI István: Az alkotmányozás évtizede, Budapest, Korona Kiadó, 1995, 13. o.) kifejezése. Mindkét történelmi helyzetben az ancien regime törvényhozása fektette le az új politikai rendszer struktúrájának alapköveit.

⁶ KÖRÖSÉNYI András: Politikai képviselet a vezérdemokráciában. In: KÖRÖSÉNYI András: Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok, L'Harmattan, 2005, 219. o.

hasonlított a dualizmus honorációr pártjait összegyűjtő parlamentjeihez, amely egyben a legfontosabb politikai kérdések valós vita- és döntéshozatali fórumához hasonlított.⁷

A mediatizált pártok kiemelkedése a nyugat-európai demokráciákban már egybeesett a hazai rendszerváltozás folyamatával. Ez együtt járt a politika perszonalizációjával is. Az ezredforduló környékén már Magyarországon is – párhuzamosan a nyugat-európai politikai rendszerekben megfigyelhető tendenciákkal – egyértelműen erősödni látszódott egy másik folyamat, ami a törvényhozás általános „gyengülését” jelzi, legalábbis a végrehajtás feletti ellenőrzés területén.⁸

A demokratikus rendszerek ezen újabb korszakát több szerző más-más oldaláról is megközelítve eltérő elnevezéssel illeti. A pártelvű demokráciát felváltó új korszakot mediatizált, perszonalizált vagy éppen populistá demokráciának is szokták nevezni.⁹ A hazai szakirodalomban az ezredforduló környékén Max Webernek Körösi András által újragondolt vezérdemokrácia kifejezése vált a legelterjedtebbé. Tartalmilag nézve pedig fogalmazhatunk úgy is, hogy azóta a „kormányzás prezidencializálódása”¹⁰ zajlik.

A kormányzás elnöki jellegűvé válásával a kormányfő szerepe, politikai súlya szociológiai szemszögből a '90-es évek végétől egyértelműen erősödött, jogi szempontból jelentékeny változások elsősorban mégis csak a 2006-os választásokat követően mentek végbe. A 2006. évi LVII. tv. (a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról) nem csak egyszerűen igazította a magyar kormányzati rendszer működésének alapjain, hanem annak egész lényegét, a politikai hatalomgyakorlás alapját, mindenekelőtt pedig a miniszterelnök politikai szerepét alakította át gyökeresen. A 2006 nyarán felálló II. Gyurcsány-kormány kormányzati filozófiáját tükröző jogszabály primer hozadéka a rendszerváltozás óta ellentmondásosan működő elválasztás megszüntetése a minisztériumi felsővezetésen belül a politikai és a szakmai kinevezettek között. A kormány egészének működése és a kormányfő szerepének szemszögből a kormányzat, a minisztériumi felsővezetés irányítási elvei módosításainak közvetlen következményein túl annak szekunder jellegű hatásai még jelentősebbnek tűnnek.

7 Az első kormányzati ciklus alatt az 1990-es évek elején a koalíciós konfliktusok legfontosabb politikai terének még az Országgyűlés számított. De amint például 1994-et követően a koalíciós „kapcsolattartás” is elkerült a nyílt parlamenti politizálás plénumától, úgy erősödött általában maga a végrehajtás szerepe és súlya is a törvényhozással szemben. Amint a honorációr pártokat a szervezett tömegpártok váltották fel, úgy alakult át – nem csak Magyarországon – a politikai berendezkedések is a liberális parlamentarizmusból pártelvű demokráciákká. A releváns politikai döntések pedig egyre inkább a tényleges parlamenti politizáláson kívül dőltek el, hasonlóan, mint a két világháború közötti időszakban is. A döntéshozatal folyamata tekintetében egyre inkább a párton belüli erőviszonyok, illetve az informális elemek szerepe növekedett.

8 Ezzel összefüggésben jelentős változás volt 1998-at követően a háromhetes ülésezési rendre való áttérés, illetve a vitaparlament vs. munkaparlamentről szóló vita kibontakozása

⁹ KÖRÖSI ANDRÁS: i.m. 220. o.

¹⁰ KÖRÖSI ANDRÁS: i.m. 219. o.

A politikai kinevezettek körének bővítése ugyanis több szempontból is a miniszterelnök hatalmát növelte. A korábbi rendszerrel szemben az államtitkárok és a szakállamtitkárok egyaránt közvetlen miniszterelnöki, vagy kormányfőhöz közvetlenül kötődő kormánybiztosok kinevezése, a különböző állami vezetők juttatásainak, illetményeinek meghatározása, vagy éppen a miniszterek, illetve a kormányhivatalok vezetőinek közvetlen utasíthatóságának jogi garanciája mind-mind a miniszterelnöki hatalom jelentékeny bővülését eredményezték.

Nem csak egyszerűen meghatározta a kormányfő politikai befolyását, hanem kiterjesztette szakpolitikai és egyéb tematikák mentén is a Miniszterelnöki Hivatal további megerősítése. Az 1998 óta amúgy is zászlóshajóként működő és a referatúra rendszert megerősítő Kancellária 2006 után több területen is tovább erősödött, kezdve azzal, hogy a három – később részletesebben tárgyalandó – a Hivatal keretei között megszervezett kormánybiztossággal fontos döntési területek el lettek véve az adott ágazati politikákat felügyelő miniszterektől. A miniszterelnök közvetlen befolyása az egész kormányzati munka alakulására nem csak a Miniszterelnöki Hivatal megerősítésével, az oda köthető, mégis a miniszterelnök közvetlen kapcsolatához tartozó kormánybiztosok beiktatásával, hanem magával a szakminiszterek közvetlen politikaformáló képességének gyengítésével is növekedett.

A kormányfő hatalmi centralizációjának kiteljesedését mégis az előbbieken kívül mindenekelőtt a tényleges – alkotmányos értelemben bevett – kormányzati struktúrán túl egy alternatív döntéshozói kör megerősödése segítette. Több miniszter politikai súlyának gyengülése mellett egy, nem a kormányzati pozícióik fajsúlyából eredő hatalommal bíró, hanem a miniszterelnökhöz egyéb nexus alapján kötődő politikai befolyásolóképesseggel rendelkező szűkebb hatalmi kör jött létre. Ez a belső avagy „bizalmi kabinet”,¹¹ egy latens „informális hatalmi központot”¹² hozott létre.

Mindezek a centralizációs törekvések komoly legitimációs kérdéseket vetnek fel. A korábbi időszakokból átöröklődő elitista hatalomgyakorlási mód következtében olyan szűkebb – sokszor informális – döntési fórumokon döltek el a legfontosabb politikai kérdések, amelyek komoly demokratikus deficitet okozhatnak. A tényleges legitimációval bíró alkotmányos testületek mellett, azokon túl szűkebb bizalmi csoportok dönthetnek a kormányfő mellett. Mindez a felelős kormányzás elvét és a hatalommegosztás értékeit is gyengíti.

A hatalommegosztás értékének érvényesülése más szempontból viszont erősödött a rendszerváltozás óta. Annak ellenére, hogy az alkotmány explicit nem foglalkozik a hatalommegosztással, mégis az elmúlt két évtizedben egyre szélesebb körben épül ki,¹³ hasonlóan a kormányzati rendszer egyre tágabb értelmezési

¹¹ GALLAI Sándor – LÁNCZI Tamás: Hatalom vagy kormányzás? A „politikai kormányzás” mítosza és valósága. In: Végjáték. A 2. Gyurcsány-kormány második éve, Századvég Kiadó, Budapest, 2008, 49. o.

¹² GALLAI Sándor – LÁNCZI Tamás: i.m. 50. o.

¹³ POKOL Béla egyenesen kijelenti, hogy a rendszerváltozás utáni magyar alkotmányos struktúra alapelemei közé nem került be a hatalommegosztás mint államszervezeti elv, hasonlóan sok más

szintjeihez, kiindulva hatalmi ágak intézményi struktúrájától az egész – alkotmányjogi értelemben vett – politikai rendszeren át akár az azon kívüli területekig. Mindez párhuzamosan zajlott a politikai legitimációval, demokratikus felhatalmazással bíró kormányzati szervek mellett az elsősorban technokrata legitimációval bíró intézmények szerepének növekedésével, illetve újabb, hasonló intézmények megjelenésével. Gondoljunk az Alkotmánybíróság nemzetközi viszonylatban is rendkívüli széles jogkörére, illetve ítélezési gyakorlatára a rendszerváltozást követő években. Jelentős lépés volt a közmédia kormányzattól való közvetlen függésének felszámolása, a tömegtájékoztatási eszközök teljes függetlenségének megteremtésével a '90-es évek közepén.

Itt említhető meg továbbá ehhez az időszakhoz kötődően az Országos Igazságszolgáltatási Tanács felállítása egyaránt, amely még jobban függetlenítette – elsősorban a többi államhatalmi szereplő működésétől – a harmadik hatalmi ágat, mint egészét, vagy hasonló jelenség a különböző, illetve később újabb típusú országgyűlési biztosi intézmények¹⁴ alkotmányos struktúrába történő beemelése is. Eközben pedig ezekkel a tendenciákkal szemben még a független Ügyészség kormány alá történő rendelése sem valósult meg az utóbbi két évtizedben, pedig több kormányzati ciklus alatt is foglalkoztak a kérdéssel.

Mindazonáltal a jegybank igen erőteljes függetlensége¹⁵ is a hatalommegosztás kiterjesztett értelmezését mutatja. Amíg a monetáris politika területén a Nemzeti Bank hivatott a politikai helyett akár az azon túli, szakmai döntéseket meghozni, hasonlóan a fiskális politika területén történő politikai befolyás kontrollálásának céljával hozták létre 2009-ben a Költségvetési Tanácsot (valós döntési jogkörök

európai országhoz, valamint azok jelenkori és az utóbbi évszázadokban megvalósított politikai berendezkedéseihez. Az európai országok alkotmányos berendezkedései jobbra az angol parlamentarizmus hagyományára támaszkodva alakultak ki, amely éppen szemben állt az Amerikai Egyesült államokbeli politikai rendszerrel, az utóbbi ugyanis teljes mértékben a hatalmi ágak elválasztására épült. A Szigetország esetében viszont a hatalom egységére épülő rendszer alakult ki azzal, hogy a monarchikus államforma fennmaradt, habár a monarchia államfői jogai teljesen kiüresedtek. A hatalommegosztás enyhített formái is csupán a két világháború között kialakult totalitárius diktatúráinak kialakulását követő tapasztalatok nyújtották Európa számára. Például a náci diktatúra is teljesen törvényes keretek között számolta fel a demokratikus, plurális politikai berendezkedést, hiszen korábban hatalmi ellensúlyok nélkül működött a weimari parlamentarizmus. A magyar alkotmány 19. §-a hatalommegosztással szemben éppen az Országgyűlés szuverenitását, a többi állami szerv feletti főhatalmát hangsúlyozza ki. A hatalommegosztás kifejezést, vagy ahogyan POKOL fogalmaz, annak „minősítettebb formát jelentő” hatalmi ágak elválasztását először az AB-nek egy 1990. decemberi (31/1990) határozata karolta csupán fel. (POKOL Béla: *Bírói hatalom, Századvég Kiadó, Budapest, 2003, 103-114. o.*)

¹⁴ Amíg még Észak- és Nyugat Európában is az Ombudsmanok elsősorban kisebb igazgatási ügyekben járnak el, addig Magyarországon a hatalmi ágak felett, az alapjogok kvázi őréként működnek. (POKOL Béla: *Bírói hatalom, Századvég Kiadó, Budapest, 2003, 116. o.*)

¹⁵ Az 1991-es jegybanktörvény a német Bundesbank mintájára Európa egyik legfüggetlenebb nemzeti pénzintézetét hozta létre. (POKOL Béla: i.m. 116. o.)

nélkül). Mindez a hatalommegosztás egyre szélesebb értelmű kiterjesztését mutatja a gyakorlatban, ami pedig akár a kormányzat szuverenitásának csökkenéséhez vezethet.

A közpolitikai döntéshozatalnál felfedezhetünk egy újabb területet, illetve megközelítésmódot, a governance-ét,¹⁶ ahol szintén hasonló folyamatok zajlanak. Az ugyanis magát az állammal kapcsolatos bevett elméleteket, a hatalmi ágak klasszikus elválasztását, illetve az egész szuverenitás felfogást kezdi ki.¹⁷

A governance szemszögéből a közpolitikai kormányzati döntéshozatalnál a magán- és közszféra teljesen összerosódik, nehéz szétválasztani a különböző szereplőket, folyamatokat. A jelenség – még a kevésbé kritikus szerzők¹⁸ szerint is – a demokráciára általában nem, a képviseleti demokráciára viszont veszélyt jelenthet. Mindez a hatalommegosztás újabb ágát nyitja meg a policy színterén, azaz egy funkcionális dimenziót. Végeredményben egy újabb területre világíthatunk rá, ahol demokratikus deficit keletkezik, de nem csak egyszerűen a közvetlen demokratikus legitimitás hiánya miatt. Mivel a közpolitikai döntéshozatalban megfigyelhető technokrata legitimáció erősödésével egy új, nehezen követhető közvetítő döntéshozó réteg fejlődött ki, az egész folyamat egyre jobban veszít a transzperenciájából. Mellette szintén gyengül egy másik elengedhetetlen demokratikus kellék, a nyilvánosság szerepe és nőhet a titkolózás jelensége, sőt, az átláthatatlan csoportok között összességében a felelősség elve is sérül, lehetetlenné téve a felelősségre vonás biztosítékát. Összegzésként Gajdushek György véleményét érdemes megemlíteni, miszerint kérdéses, hogy mindezek a folyamatok egyáltalán miképp egyeztetethetők össze a demokrácia működési logikájával?¹⁹

Az eddig felsoroltakon túl a hatalommegosztás kiterjesztésének számos további területét meg lehetne még említeni, mint például a területi szintűt, az igen széles jogkörrel rendelkező települési önkormányzatokat, valamint a '90-es évek közepén a mindössze fél évtizedig működő egyéb funkcionális önkormányzatokat, de magukat a 2/3-os törvényeket,²⁰ valamint a rendszerváltást követő másfél évtizedben marginalizálódott közvetlen demokrácia intézményeinek szerepnövekedését, amit több, az utóbbi években eredményesen lezáruló népszavazás mutat.

De az utóbbi években nem csak ezeken a területeken fogy a kormányzat szuverenitása, hanem a nemzetközi, szupranacionális színtérbe történő elszivárgása is jelentős, amely az Európai uniós csatlakozás velejáró következménye. Ennek részletesebb értékelésére itt most nincs lehetőség. Annyit viszont mindenképp érdemes

¹⁶ A governance kifejezést – hasonlóan a témával részletesebben foglalkozó GAJDUSHEK Györgyhez – eredeti angol terminológiában, fordítás nélkül használok

¹⁷ GAJDUSHEK György: Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. In: Politikatudományi Szemle, XVIII. évf. 2009. 2. sz. 64. o.

¹⁸ Eva SORENSEN és Jacob TORFING. (Lásd SORENSEN, Eva – TORFING, Jacob: Theories of Democratic Network Governance. New York, Palgrave Macmillan, 2007)

¹⁹ GAJDUSHEK György: i.m. 70-72. o.

²⁰ KÖRÖSÉNYI András: Mozgékony patthelyzet. In: Politikatudományi Szemle, XV. évf. 2006. 1. sz. 40. o.

megemlíteni, hogy közösségi szinten is a nemzetállami szinten tapasztalható jelenségek jelennek meg.²¹

A hatalommegosztás és a hatalomösszpontosítás főbb jegyeinek összefoglalása a rendszerváltozás utáni magyar kormányzati rendszerben

Napjaink kormányzati rendszere értékelésének összegzéseként két fontos tendenciát emelhetünk ki. Egyrészt a hatalommegosztás szemszögéből szemlélve a rendszerváltozást követően a hatalommegosztás alapértéke egyre kiterjedtebb értelemben valósult meg. A klasszikus hatalmi ágak elválasztásán túl a rendszerváltozást követően nagy erővel, habár azóta némileg gyengülő intenzitással folyamatosan bővül a hatalommegosztás gyakorlata a politikai rendszer újabb és újabb szinterein. De a hatalomgyakorlás latens „decentralizálása” mellett már a rendszerváltozás hajnalán fő célkitűzésként jelent meg a kormányozhatóság értéke/érdeke is, amit például az Antall-Tölgyessy paktum megkötésének politikai jelentősége is mutatott. 1998-at követően pedig érezhetően fokozódott a politikai igény a kormányzati hatalomkoncentráció maximalizálására.

A hatalommegosztás és a hatalomkoncentráció irányába mutató főbb politikai változások a rendszerváltozás kezdetétől napjainkig

Időszak	A hatalommegosztást erősítő változások	A hatalomkoncentrációt erősítő változások	Időszak
1989	Az új alkotmányos berendezkedés alapjai (1989. XXXI. tv.)	A kormányfő dominanciája a végrehajtásban az államfővel szemben (négy igenes népszavazás következménye)	1989
1990 után	Alkotmánybíróság felállítása, aktivista bíraskodás kialakulása	2/3-os törvények körének szűkítése, konstruktív bizalmatlanság intézménye (Antall-Tölgyessy paktum eredménye: 1990. XL. tv.)	1990

²¹ A döntéshozatali folyamatok komoly demokratikus deficittel bírnak az EU-ban. Miközben éppen ezen gyenge demokratikus legitimitáció erősítése miatt igyekeznek a legitimitás növelése érdekében például az Európai Parlament szerepét a döntéshozatali folyamatokban egyre növelni, addig továbbra is az intézmények technokrata legitimitációja marad erősebb, miközben így olyan területeken is szuverenitás veszteség éri a nemzetállamokat, ahol azok korábban több legitimitációval bírtak

Időszak	A hatalommegosztást erősítő változások	A hatalomkoncentrációt erősítő változások	Időszak
1990	Széles jogkörökkel rendelkező területi önkormányzati rendszer (1990. LXV. tv.)	Kancellári típusú kormányzás kialakítása (pl. Minisztertanács Elnökségéből MEH lesz)	1990
1991	Teljesen független Nemzeti Bank megteremtése a Jegybanktörvénnyel (1991. LX. tv.)	Sikertelen népszavazási kísérletek	1990-től
1993	TB-önkormányzatok felállítása ²²	A köztársasági elnök alkotmányos jogköreinek (szűkítő) értelmezése (AB-határozatok)	1991
1994	Kisebbségi önkormányzati rendszer felállítása (1993. LXXVII. tv.)	TB-önkormányzatok megszüntetése	1998
1995	Az első Állampolgári Jogok Biztosának és helyettesének, az Adatvédelmi Biztosnak, valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi jogok Biztosának beiktatása ²³	Minőségi fordulat a kormányzásban (MEH kancelláriává történő átalakítása, a kormányzás prezidencializálódása)	1998-től
1996	A médiumok számára kormányzattól erős függetlenséget biztosító Médiatörvény hatályba lépése (1996. I. tv.)	MEH további erősödése (létszámbeli, valamint szervezeti funkcionális szempontból egyaránt)	2002-től
1997	Országos Igazságszolgáltatási Tanács felállítása (1997. LXVI. tv.)	Ún. „informális hatalmi központok erősödése”	2004-től
'90-es évek 2. fele	Az Ügyészség kormány alá történő helyezésének sikertelen kísérletei	A szociológia értelemben vett változásokon túl jelentős jogi változások a kormányzás centralizálására (2006. LXVII. tv.)	2006
2004	Szuverenitás csökkenés nemzetközi szinten (Magyarország Európai unió csatlakozásával)		

²² 1993-ban még közvetlenül választották, 1997-ben pedig már delegálták a tagokat

²³ Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának intézményét már 1989 őszén életre hívták az új alkotmány megteremtésével egyidejűleg, 1993-ban pedig megszületett az intézményről szóló törvény is, de az első biztosok beiktatására csak 1995-ben kerülhetett sor

Időszak	A hatalommegosztást erősítő változások	A hatalomkoncentrációt erősítő változások	Időszak
2004-től	Közvetlen demokrácia szerepének erősödése ²⁴		
2005-től	A Köztársasági Elnök kinevezési gyakorlatának átalakulása ²⁵		
2008	A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának beiktatása ²⁶		
2009	Költségvetési Tanács felállítása		

A két jelenség kialakulására lehet akár ok-okozati összefüggést is keresni,²⁷ de sokkal fontosabb lehet a következmények felmérése. A két folyamat együttes je-

²⁴ „Kórházprivatizációról” és a „kettős állampolgárságról” 2004-ben, illetve a „vizitdíjról”, a „kórházi napidíjról” és a „képzési hozzájárulásról” 2005-ben tartott népszavazások függetlenül az eredményességüktől a korábbi kezdeményezések hosszú sorával szemben a hatalommegosztás érvényesülése tekintetéből már önmagukban is sikeresek voltak.

²⁵ Az államfő aktív kinevezési gyakorlata (pl. ombudsmanok, legfőbb ügyész, LB elnöke esetében) éppen mutathatná akár a végrehajtói hatalom részeseként a végrehajtás körüli hatalomkoncentrációt is. A valóságban viszont éppen az alkotmánybíróság '90-es évek eleji alkotmányértelmezései alapján egyrészt letisztult az államfő szerepe, miszerint nem a végrehajtás részese. Másrészt éppen a kormányzattal, a törvényhozás feles, illetve kétharmados többségével szemben kíván „ellensúlyt” képezni. A hatalommegosztás kiterjedését mutatja a köztársasági elnök személyes legitimációja is (Nemzeti Konzultáció, Védegylet), ami a „civil” jellegét erősíti.

²⁶ Az új országgyűlési biztosi tisztséget az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettese poszt megszüntetésével párhuzamosan hozták létre.

²⁷ Körösenyi András elsősorban a hatalommegosztásnak főként a '90-es évek első felében tapasztalható kiteljesedésére adott válaszként értelmezi a kormányozhatóság szempontjainak preferálását, ami hatalomkoncentrációhoz vezet. A hatalommegosztás radikális gyakorlatára adott guvernamentalista kiigazításokként értelmezi az elsősorban 1998 utáni változásokat, s habár a két folyamat egybefolyik, végeredményben a kormány és a kormányfő „közjogi-politikai” megerősödése zajlik. (KÖRÖSENYI András: i.m. 39-42. o.) A rendszerváltozástól összegyűjtött, a hatalommegosztás, illetve a hatalomkoncentráció irányába mutató politikai változásokat összefoglalva (lásd táblázat) láthatóvá válik, hogy habár egyértelmű a kormányzati hatalomösszpontosítás erősödésének trendje, nem elhanyagolható empirikus tény, hogy az utóbbi húsz évben mindkét jelenséget erősítő tényezők folyamatosan megjelentek a politikai rendszer működésében. A rendszerváltozás hajnalán a kormányozhatatlansághoz vezető alkotmányos alappillérekre adott válaszként hozott hatalomkoncentrációt növelő változtatások után az első két kormányzati ciklusban inkább a hatalommegosztás kiterjesztett intézményi kereteit erősítették. A hatalomösszpontosítás tendenciája 1998 után erősödött meg és vált permanens jellegű folyamatá a kormányzati rendszerben, hasonlóan az azon belüli átalakítások megállíthatatlannak tűnő folyamatával. A hatalommegosztás radikális értelmezésének egyeduralma a magyar közéletben, mely szerint annak legszélesebb körű értelmezése eredményezhet csak demokráciát, máskülönben antidemok-

lenléte értelmezhető úgyis, mint ami kiegyensúlyozza egymást és ezzel tartja egyensúlyban az egész politikai rendszer működését és nem engedi kilengeni egyik irányba sem. A napjaink politikai tapasztalataira támaszkodva viszont értékelhetjük úgyis a két széttartó jelenséget, mint amelyek kiolthatják egymást, mindezzel pedig gyengítik a kormányzati munka hatékonyságát.

Egy következtetést viszont biztosan levonhatunk. Mindkét jelenség az Országgyűlés politikai szerepének erőtlenedéséhez vezet. A hatalommegosztás expanzív értelmezésével persze nem csak egyszerűen a törvényhozás mozgástere szűkül, hanem ha indirekt módon is, de a kormányzati cselekvőképesség szintén visszaszorul. Viszont a kormány, illetve a kormányfő körüli (jogi és szociológia szempontból egyaránt tapasztalható) hatalmi összpontosulással a parlament szerepe devalválódik. Ez még akkor is igaz, ha bizonyos területeken elszenvedett súlycsökkenését látszólag vissza tudta nyerni.²⁸

Mindezek mellett pedig mindkét folyamatnak számos olyan összetevőjét figyelhetjük meg, amelyek következtében a politikai rendszer demokratikus legitimitása csökken, végeredményben a két különböző tendencia centrifugális erőként hat az egész politikai struktúra stabilitására.

Demokratikus vagy technokrata legitimáció

A hatalommegosztást, illetve a hatalomkoncentrációt erősítő – előbbieken felsorolt – változások közül tekintsük át a fontosabb, az utóbbi években született, a gazdaságpolitikával összefüggésben álló intézkedéseket, valamint intézményeket. Nem csak azért érdemes a gazdaság működéséhez köthető változásokat jobban áttekinteni, mivel az amúgy is a politika túlsúlyos alrendszerének számít, hanem mert az utóbbi évek kormányzati átalakításai, illetve a demokratikus vs. technokrata legitimáció kérdése kifejezetten a gazdasági stratégia kialakítása körül bontakozott ki a leginkább.

Egyrészt több olyan formális konzultatív eljárás, illetve intézményi megoldás született, ami összefüggésben állt azokkal az elképzelésekkel, mely szerint a csak rövidtávú politikai szempontok helyett hosszabb távú stratégiai elképzeléseknek kellene érvényt szerezni. Emiatt sokan – látszólag még a politikai elit több oldala is – kifejezetten a politika kezét kívánták volna megkötni, és valamilyen szakmai kontrollt beépíteni a kormányzati döntéshozatalba. Másrészt a hatalomdecentralizáló tervek mellett számos komoly, a hatalomcentralizálást erősítő döntéselőkészítő-döntéshozói kör jött létre a miniszterelnök körül, mellett. A hatalommegosz-

ratikus, autoriter jegyek jelennek meg a politikai rendszerben, kezd megdőlni, mégis azt az utóbbi években kisebb fajsúlyú, de újabb területekre terjesztik ki a gyakorlatban.

²⁸ Habár például az 1999-ben bevezetett háromhetes ülésezési rendszert megszüntették 2002-t követően, a politikai életben betöltött szerepét a 1998 előtti állapotokhoz képest többet már nem tudta visszanyerni a magyar parlament.

tás mértékét növelő intézmények esetében például a Költségvetési Tanács létrejöttének körülményeit érdemes röviden áttekinteni, amíg a hatalomösszpontosítást erősítő intézmények esetében elsősorban 2006-ot követően a fejlesztéspolitikával összefüggésben megvalósított intézményi átalakításokat.

Költségvetési Tanács

A Költségvetési Tanács megszületett formája egy sajátos politikai kompromisszum eredménye lett. Az eredeti cél a politika jelentős mértékű önkorlátozása lett volna. Az európai alkotmányos fejlődésben már a kezdetektől fogva a hatalomgyakorlás, illetve a szuverenitás két legfontosabb területe a háborúról és békéről való döntés, illetve az adó megállapításának (költségvetés) joga volt. Hosszú évszázadokon keresztül az uralkodó és az Országgyűlés az ezen kérdések feletti döntést megosztva gyakorolták. A költségvetésről szóló döntés a politikai döntések talán leglényegesebb eleme, a politika autoritásának kulcsterülete. Az utóbbi kormányzatok sikertelen pénzügypolitikája, általában a rendszerváltozás utáni időszak eredménytelensége, illetve felelőtlennek ítélt politikája,²⁹ valamint a technokrata politizálásnak a napjainkban még mindig töretlenül továbbélő mítosza egyaránt abba az irányba mutatott, hogy a monetáris politika után a fiskális politika területén is visszaszorítsák a kormányzat cselekvőképességét.

Az eredeti – minden politikai irányból támogatott – széleskörű, tényleges döntési jogkörökkel, illetve vétőjoggal bíró testület elképzelésével szemben egy köztes látszatz megoldás született. Valós hatalmi tényező helyett, amely jelentős mértékben csökkenthette volna a mindenkor kormányzat szuverenitását, csak egy szűkebb mozgástérrel rendelkező és elsősorban csak ajánlásokat tevő háromtagú testületet állítottak fel. A szervezetet létrehozó törvény is önjáróságot csak a költségvetési számok ellenőrzésében, gazdasági előrejelzések készítésében biztosít, egyéb területeken csupán egyes közjogi intézmények egyedi kérése esetén végezhet tájékoztató munkát.³⁰ A Tanács gyakorlati súlyának gyengeségét mutatja, hogy csupán negyedévenkénti rendszerességgel írja elő saját maga számára az ülésezési kötele-

²⁹ A politika szerepéről maga Kopits György, a Költségvetési Tanács elnöke így fogalmaz: „Az ország hosszabb távú érdekeit, a gazdaság tartós stabilitását, s a következő generációk jólétét szem előtt tartó, felelősségteljes és átlátható költségvetési politikának hazánkban nincsenek hagyományai. A magyar gazdaságpolitikát szélsőséges költségvetési ciklusok – a jelentős túlköltségek és megszorítások ismétlődései – jellemezték, amelyek, miközben aláásták a gazdaság biztonságát, az államadósság fenntarthatatlan növekedéséhez, ezzel pedig egyre súlyosabb állami kamatterhekhez is vezettek.” (<http://www.mkkt.hu/>, letöltés ideje: 2010. 04.16.)

³⁰ A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi. LXXV. tv 7. § (2) e) f) és g) pontja

zetségét.³¹ De maga az államfő is úgy nyilatkozott az intézményről, hogy erejét mindössze ugyanaz adja, mint az Ombudsmanokét: a nyilvánosság.

Ezzel szemben az eredeti elképzelés egy olyan Költségvetési Tanács³² működését vázolta fel, amely tényleges felhatalmazással bírt volna a kormányzat nem megfelelő költségvetési politikájának megtorpedózásához. A kezdeti cél szerint bevetették volna az Alkotmányba azt a kitételt, miszerint csak a költségvetés fenntarthatóságának veszélyeztetése nélkül gyakorol-hassa a Törvényhozás és a kormány a saját hatásköreit. Azaz 2/3-os biztosítékkal védtek volna a hosszú távú pénzügyi stabilitást, illetve a fenntartható költségvetést. Végeredményben az Alkotmánybíróság dönthetett volna a költségvetésről, az azt módosító jogszabályokról, hogy alkotmányellenesek-e, azaz az államháztartást, a hosszabb távon is fenntartható költségvetést felrúgja-e vagy sem. A független³³ költségvetési grémiumnak a szerepe ebben teljesedett volna ki, hiszen ezeket a kérdéseket az AB nem tudta volna megítélni, így lett volna szükség egy elméletileg teljesen szakmai alapokon nyugvó intézmény döntésére.

Habár a felállított Költségvetési Tanács a kormányzat szuverenitását végül nem csökkentette, mégis a hatalommegosztás mértékét növelte a politikai rendszeren belül és tovább erősítette azt a tendenciát, amely a technokrácia erősödő szerepét jelzi.

A fejlesztéspolitika körül kialakított intézményrendszer 2006 után

Amíg az uniós források elosztásáért 2006-ig tárca nélküli miniszter felelt a kormányban, addig a tárca nélküli posztok megszüntetésével rangját tekintve jogilag hátrébb sorolódott a terület felügyelete, hiszen kormánybiztos vezetése alá került. De facto viszont önállóságát és a kormányzás egészére való befolyását tekintve az új intézményi megoldás keretében a terület jelentősége komoly mértékben megugrott. Kérdéses, hogy csak a kormányon belül történt komolyabb átrendeződés, vagy például sérült-e a hatalommegosztás értéke. A három 2006-ban újonnan kinevezett kormánybiztosból (Bajnai Gordon, Draskovics Tibor, Szetey Gábor) ugyanis az első kettő (a fejlesztéspolitikáért és az államreformért felelős) mint a kormányülé-

31 A MKKT Szervezeti és Működési Szabályzata (<http://www.mkkt.hu/download/000/020/szmsz.pdf>), letöltés ideje: 2010. 04. 16.

32 A politikai súlyvesztésével párhuzamosan az intézmény elnevezése is változott, hiszen eredetileg az Országgyűlés Költségvetési Hivatalának, majd Törvényhozási Költségvetési Hivatalnak nevezték volna el még 2007-ben

33 Az intézmény eredeti jelentőségét az is mutatja, hogy nem pusztán politikai döntés lett volna például az elnök kiválasztása, hanem már a rekrutálódás során, a személyeket ajánló testület felállításában is a politikum mellett a „szakértőket” (például az MNB és az ÁSZ elnöke) is bevonták volna, sőt azok túlsúlyban lettek volna. Végül pusztán politikai döntés alapján zajlott az eljárás folyamata

sek állandó meghívottai többnek is mutatkoztak, mint egyszerű kormánybiztosnak. Látszólag szinte kvázi kormánytagként is mutatkoztak meg.³⁴

A 2007-2013-as uniós költségvetési ciklusban Magyarország rendelkezésére álló kb. nyolcezer milliárd forint felhasználásáról elméletben a kormány rendelkezhetett, viszont 2006-ot követően két testület készítette elő a döntéseket: elsődlegesen a Nemzeti Fejlesztési Tanács (NFT), „alatta”, „mellette” pedig a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület (FIT). Mindkettőnek a kormányfő lett az elnöke és Magyar Bálint oktatási miniszter az alelnöke. Az NFT-nek állandó meghívottjai voltak a FIT tagjai. A FIT-et a kormány és az NFT közösen irányította, s a Parlament felügyelte. FIT véleményezte a tárcáktól, illetőleg a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségtől (NFÜ) érkező fejlesztési javaslatokat, közreműködött a kormányzati döntések előkészítésében.

Az NFT-nek évenkénti háromszori üléséhez volt kötelezően előírva, ezzel a gyakorlatban a FIT tényleges szerepe az NFT-vel szemben a döntéselőkészítésben megnöhetett. A fejlesztéspolitikáért felelős intézmények szövevényességét a közöttük lévő kapcsolat jelzi a leginkább. Amíg ugyanis a FIT kontrollálta és véleményezte az NFÜ tevékenységét, addig az NFT ellenőrizte és véleményezte a FIT tevékenységét.³⁵

A szervezeti komplexitás mellett az intézmények személyi összetétele még több problémát vetett fel. Látszólag amíg az NFT a szakértelmet kívánta megtestesíteni, addig a FIT már összetételében is kifejezetten politikai indíttatású intézmény volt. De nem csak egyszerűen az NFT delegáltjai³⁶ mögött álló technokrata szellemiség vetette fel a demokratikus deficit kérdéskörét, hanem sokkal inkább a többszörös személyi átfedések, illetve a FIT összetétele okoz problémát. A FIT-et nem véletlenül számos kritikus jelzővel is illették, mint bukott miniszterek klubja, árnyék-kormány, kormány a kormányban stb. Mivel a FIT tagjai mind az I. Gyurcsány-kormány miniszterei voltak,³⁷ de a II. Gyurcsány-kormányban tárcát nem kaptak, ezért sokan vélelmezték, hogy azok nyilván erősebben fognak kötödni saját volt szakpolitikai területükhöz, miközben ráadásul a stratégiai operatív programok kidolgozása velük együtt vándorolt el a szaktárcáktól az új intézményi struktúrába.³⁸ Mindez szociológia szempontból nemcsak nehezítette a döntési folyamatok átláthatóságát, hanem gyengítették azok legitimációját, mivel nőtt a lehetősége, hogy a testületek volt kormánytagjai kívülről beleszólhatnak egykori szakpolitikai területük irányításába.

³⁴ Például jelentős kormányzati portálon (meh.hu) is a két kormánybiztost a kormány tagjaként tüntették fel

³⁵ PESTI Sándor: A kormányzati reform. In: Kommentár, 2006/5, 99. o.

³⁶ Tagjai voltak például Chikán Attila, Detrekői Ákos, Kemény István, Láng István, Rechnitzer János

³⁷ Tagjai voltak: *Bajnai Gordon* fejlesztéspolitikai kormánybiztos, *Baja Ferenc* korábbi környezetvédelmi miniszter, majd informatikai államtitkár, *Burány Sándor* volt pénzügyi államtitkár, majd munkaügyi miniszter, *Kolber István* volt regionális fejlesztési miniszter és *Németh Imre* volt agrárminiszter

³⁸ Leszámítva az EU elvárása alapján az FVM-et

A fejlesztéspolitika irányításának talán leggyengébb pontja magának a kormánybiztosi intézménynek a problémája volt. A fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos, Bajnai, Gordon csak az Országgyűlés bizottságai előtt volt kötelezően beszámoltatható, annak plénuma előtt viszont nem. A Parlamentben nem interpellálhatták, kérdéseket nem tehettek fel neki, mivel de iure nem volt tagja a kormánynak. A kormánybiztosi kinevezése is amúgy összesen a kormány felhatalmazásával szemben csak két évre szólt. Mindezek túlmutattak a szimbolikus kérdéseken, vagy a kormányzás pragmatikus szempontjain, mert egyértelműen növelték ezen fajsúlyos területen keletkező demokratikus deficitet, illetve gyengítették a kormányzás demokratikus legitimációját.³⁹

A kormánybiztosi intézmény később megszűnt, sőt a koalíció felbomlásával azokra az intézményekre sem volt már szükség, mint például a FIT, de a fejlesztéspolitika, az uniós források elosztásának kiemelkedő fontosságát mutatja, hogy miképpen mozgott tárcáról tárcára személyhez kötődően a szakpolitikai terület irányítása. Annyira, hogy a 2009 tavaszán felálló Bajnai-kormány megalakulását megelőző napokban felmerült a fejlesztéspolitika továbbvándorlása az új kormányfővel és MEH-be történő integrálása. Végeredményben a FIT-ről is megállapítható, hogy elsősorban a koalíciós erőviszonyoknak megfelelően működött egy részben kormányon kívüli grémiumként.

Demokratikus legitimáció újragondolása

Összességében megállapíthatjuk, hogy a rendszerváltozás óta eltelt időszakban két ellentétes folyamat zajlott egymás mellett a magyar kormányzati rendszerben, a hatalommegosztás kiterjesztése és a hatalomösszpontosítás fokozása. Mindkét folyamat hatására létrejövő intézményi struktúrák között találhatóak olyanok, amelyek növelik a demokratikus deficitet.

A gazdaságpolitika irányítását illetően korábbi történelmi időszakokban is felmerült a klasszikus államhatalmi ágak, közjogi intézmények döntési jogosultságának szűkítése. A két világháború között például felmerült egy nyugat-európai mintákat alapul vevő gazdaságpolitikai tanács felállítása, amelyet az akkori szociáldemokrata ellenzék hiába támogatott, az elképzelés végül megbukott. A II. világháborút követő koalíciós kormányzás alatt létrejövő Gazdasági Főtanács (a fordulat éve után átalakulva Gazdasági Tanácsá) szintén a kormányzat szuverenitásának csökkentése céljából lett felállítva. Az egyik a hatalommegosztást segítette volna, a másik pedig éppen, hogy a hatalomkoncentrációt növelte. Habár az utóbbi időkben történő változások egyelőre jelentős mértékben, illetve maradandó módon nem tudták a kormányzat szuverenitását csökkenteni, mégis a jövő hozhat további kihívásokat a demokratikus legitimáció területén.

³⁹ Nem véletlenül követelte a parlamenti ellenzéki is területért felelős személyek tárca nélküli miniszteri kinevezését

Mind a hatalom decentralizálására, a technokrata kormányzásra, mind a hatalomösszpontosításra, a politikai kormányzásra egyre nagyobb igény mutatkozik. A tényleges döntéshozatal hagyományos legitimitását az ehhez hasonló folyamatok kezdik minél jobban kikezdeni. A jövő fogja eldönteni, hogy a klasszikus hatalommegosztásból levezethető demokratikus felhatalmazással mennyire marad írható a kormányzati rendszer, vagy esetleg az teljesen új tartalommal lesz feltöltve.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- FEHÉR Zoltán: A kormányzás háttérintézményei. A Miniszterelnöki Hivatal 1990-2003 – II. rész. In: Politikatudományi Szemle, XII. évf. 2003. 1. sz.
- FÜLÖP Gyula-CSERNY Ákos: A végrehajtó hatalom és a helyi- területi önkormányzatok alkotmányos szabályozása, BKÁE Államigazgatási Kar, Budapest, 2002
- GAJDUSCHEK György: Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. In: Politikatudományi Szemle, XVIII. évf. 2009. 2. sz.
- GALLAI Sándor – LÁNCZI Tamás: Hatalom vagy kormányzás? A „politikai kormányzás” mítosza és valósága. In: Végjáték. A 2. Gyurcsány-kormány második éve, Századvég Kiadó, Budapest, 2008
- KÖRÖSÉNYI András: Mozgékony patthelyzet. In: Politikatudományi Szemle, XV. évf. 2006. 1. sz.
- KÖRÖSÉNYI András: Politikai képviselet a vezérdemokráciában. In: KÖRÖSÉNYI András: Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok, L'Harmattan, 2005
- KUKORELLI István: Az alkotmányozás évtizede, Budapest, Korona Kiadó, 1995
- Magyar Köztársaság Költségvetési Tanácsának honlapja (<http://www.mkkt.hu/>), letöltés ideje: 2010. 04.16.
- Magyar Köztársaság Költségvetési Tanácsának Szervezeti és Működési Szabályzata (<http://www.mkkt.hu/download/000/020/szmsz.pdf>), letöltés ideje: 2010. 04. 16.
- PESTI Sándor: A kormányzati reform. In: Kommentár, 2006/5.
- PETRÉTEI József – TILK Péter – Veress Emőd: A kormányzati rendszerekről. In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana, HVG-ORAC, Budapest, 2007
- POKOL Béla: Bírói hatalom, Századvég Kiadó, Budapest, 2003

A TERÜLETI EGYÜTTMŰKÖDÉS KÉRDÉSEI ÉS KIHÍVÁSAI A POLITIKATUDOMÁNYBAN

Miként Paul Stubbs fogalmaz, az Európai Unió kiemelt tudományfinanszírozó tevékenysége nem marad hatás nélkül a társadalomtudományok, és különösen nem a politikatudomány és az integrációs kutatások területén.¹ A tudományos keretprogramok tartalma nagymértékben befolyásolja a társadalomtudományi kutatások tematikáját, és így részben a kutatási eredményeket is. Sőt, adott esetben maga az Unió is politikai szintre emel társadalomtudományi elméleteket, mint történt ez pl. a többszintű kormányzás elmélete (*multi-level governance* – *MLG*) esetében.²

A többszintű kormányzás elméletekkel szemben rögtön kezdésnek megfogalmazott másik releváns kritikai elem, hogy erőteljesen kontextusfüggők, mivel nem képesek a környezeti különbségek megjelenítésére és kezelésére. Nem értek ugyan feltétlenül egyet azzal a Stubbs által sugallt tézissel,³ hogy szükséges lenne a társadalomtudományok általános kulturális fordulatához hasonló változásokra a *MLG* esetében is. Az azonban tény, hogy a többszintű kormányzás elmélete elsősorban nem az eltérő politikai és közigazgatási intézményrendszer, hanem a nyugat-európai és észak-amerikai kontextustól eltérő politikai és közigazgatási kultúra okán nem alkalmazható fenntartások nélkül Kelet-Közép-Európában. Ebből nem következik szükségszerűen Stubbs javaslata, pusztán az, hogy célszerű lenne azonosítani azokat a változókat, melyek e kontextuális eltérésben a legnagyobb szerepet játszik, és kialakítani egy olyan elméleti keretet, amelynek segítségével ezek a változók érvényesíthetők a többszintű kormányzás elméletében.⁴

E tanulmányi kettős cél megvalósítására törekszik. Egyrészt azon hipotézis felvetésére és bizonyítására, hogy a fenti okok miatt a többszintű kormányzás elmé-

¹ Paul STUBBS: *Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe*. In: *Southeast European Politics*, November 2005, Vol. VI. No. 2. 69. o.

² The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance

³ STUBBS: i.m. 66. o.

⁴ E ponton semmiképp nem szeretnék kitérni arra a vitára, hogy a kulturális paradigma forradalma és alkalmazása vajon a partikularitások hangsúlyozásával az elméleti általánosításokat teszi-e lehetetlenné, vagy épp ellenkezőleg, a közös, általános makroszintű elemek és folyamatok azonosítását segíti elő. Ezen elméleti vitához ld. inkább: Robert BRIER: *Historicizing 1989. Transnational Culture and the Political Transformation of East-Central-Europe*. In: *European Journal of Social Theory* 2009/12. 337-357. o.

lete bizonyos kontextuális helyzetekben – pl. az Európai Unió 2004 után csatlakozott kelet-közép- és délkelet-európai tagállamai, valamint a tagjelölt és szomszédságpolitikai eszközök által érintett országok kormányzási és közigazgatási gyakorlata esetében – általában is, de különös a területi együttműködések⁵ esetében egyáltalán nem leíró és magyarázó erővel bír, hanem határozottan preskriptív és normatív elmélet. Másrészt arra, hogy megvizsgálja, vajon a 1082/2006/EK közösségi rendelettel életre hívott Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (EGTC),⁶ mely a szakirodalomban széles körben elfogadott módon a leghatékonyabb szervezeti és jogi keretet biztosítja a MLG számára a területi együttműködések keretében, és melynek végrehajtásában Magyarország úttörő szerepet játszott az utóbbi években, valóban lehetővé teheti-e a többszintű kormányzás gyakorlatának kialakulását?

Multi-lelvel governance – a területi együttműködés alapú elmélet kritikai alapjai

A többszintű kormányzás elméletek közös posztulátuma, hogy a centralizált állam válságával összefüggésben a kormányzás klasszikus állam- és kormányközpontú, egydimenziós fogalma erodálódik, míg az új értelemben vett jelensége esetében a kormányzati hatalom számos döntéshozatali centrum között oszlik meg (*multiple* vagy *competing jurisdictions*).⁷ Ugyancsak általánosan elfogadott tézis, hogy a megosztott⁸ vagy többszintű kormányzás sokkal flexibilisebb, mint a centralizált. Egységes szakpolitikai rezsim alkalmazása nagy kiterjedésű, gazdaságilag, területileg és esetleg más dimenziók mentén is megosztott, heterogén népességre számos kormányzati területen nem hatékony, míg a MLG nagyobb mértékben teszi lehetővé a kormányzás folyamatában a társadalmi-környezeti heterogenitás figyelembevételét.⁹ Továbbá lehetőséget biztosít arra is, hogy bizonyos közpolitikai folyamatokat ne az államok már létező és rigid közigazgatási rendszerének egyes szintjein, hanem a méretgazdaságossági szempontok maximális érvényesítése mellett, a közigazgatási egységek határait átfedő módon szervezzenek meg (*politics of scale*).¹⁰

⁵ A területi együttműködés fogalma alatt az Európai Területi Együttműködés mintájára a határon átvelő, transznacionális és interregionális együttműködésekert értem

⁶ European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC

⁷ Liesbet HOOGHE – Gary MARKS: Unraveling the Central State, but how? Political Science Series 87. Institut für Höhere Studies (IHS), Wien, 2003, 1-3. o.

⁸ Philippe SCHMITTER megfogalmazásában: consortio, condominio. Ld.: Philippe SCHMITTER: „Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories.” In Gary MARKS – Fritz SCHARPF – Philippe SCHMITTER – Wolfgang STREECK (eds.): Governance in the European Union. London, Sage, 1996, 121-150. o.

⁹ HOOGHE – MARKS: i.m. 5. o.

¹⁰ A „politics of scale” fogalma a méretgazdaságosságot jelölő angol „economy of scale” kifejezéséből származik, és a politikai döntéshozatali, végrehajtási governance szintek optimalizálását foglalja elsősorban magába. A magyar nyelvű szakirodalomban bevett fordítása még nem alakult

Külön figyelmet érdemel azonban Marks és Hooghe azon felvetése is, hogy bár széles körben elfogadott a MLG flexibilisebb jellege, akörül azonban teljes bizonytalanság uralkodik, hogy miként is kell kialakítani és működtetni egy többszintű kormányzati rendszert.¹¹ E bizonytalanság pedig elsősorban két okra vezethető vissza. Egyik az a jelenség, amit Stubbs Sartori nyomán a fogalmak túlzott kiterjesztéseként (*conceptual stretching*) ír le.¹² Vagyis általános elméleti keretek kiterjesztését olyan, egymástól relatíve távol álló jelenségekre, ami egyrészt csak jelentős általánosítások, illetve a jelenségek közti jelentős különbségek komparatív elemzésének elhagyása által valósítható meg, másrészt ezáltal maga az elmélet is jórészt elveszti preskriptív és magyarázó erejét.

A másik ok, amit Stubbs is kritikával illet a többszintű kormányzás elméleteiben, a MLG-modellek kirívóan alacsony változószáma.¹³ Problémafelvetése alapján rámutat, hogy a jelenleg akadémiai körökben talán legnagyobb elfogadottságnak örvendő, később e tanulmányban is röviden bemutatott Hooghe és Marks-féle modell valójában egy olyan kétváltozós rendszer, mely az együttműködés célja, valamint struktúrájának és tagsági körének minősége, jellege alapján hozhatna létre elméletben egy négyes mátrixot, melynek azonban két eleme a gyakorlatban üres halmaz. Így született meg az a valóban elegáns és egyszerű elméleti modell, mely azonban a többszintű kormányzást befolyásoló tényezők nagy részének figyelembevételére egész egyszerűen képtelen, mivel nem tudja azokat változóként internalizálni, és így azok a továbbiakban a MLG környezeti elemeiként, kontextusként funkcionálnak. Az azonban, hogy a többszintű kormányzás létező elméletei vakok számos „környezeti elemre” nem jelenti azt, hogy azok ne befolyásolhatnák alapvetően a többszintű kormányzás gyakorlatát. Ennek pedig az lesz egyenes következménye, hogy elméleteink mindössze olyan kontextuális helyzetekben alkalmazhatók kellő deskriptív és magyarázó erővel, melyek megfelelnek az elméletalkotó előzetes predispozícióinak.

Mint később látni fogjuk, a területi együttműködéseket illetően egyrészt sokkal több tényező hat a többszintű kormányzásra, melyeket szükséges változóként internalizálnunk, ha valóban használható elméleti keretek kialakítására törekszünk. Ráadásul a területi együttműködések valós kelet-közép-európai politikai és társadalmi környezete olykor nagyon távol áll azoktól az előfeltételezésektől, melyeket még a régióbeli szakirodalom nagy része is – egyfajta integrációs és felzárkózási ideológiától vezérelve – nyugati minták alapján gyakorlatilag kritikamentesen be-

ki. A kérdéshez ld.: Neil BRENNER: The Limits to Scale? Methodological reflections on scalar structuration In: Progress in Human Geography 2001/4, 591-614. o. és Neil SMITH: Remaking Scale: competition and cooperation in prenational and postnational Europe. In: Heikki ESKELINEN – Folke SNICKARS (eds.): Competitive European Peripheries. Heidelberg, Springer-Verlag, 1995, 59-74. o.

¹¹ HOOGHE – MARKS: i.m. 6-7. o.

¹² STUBBS: i.m. 69-71. o.

¹³ STUBBS: i.m. 70. o.

mutat és terjeszt. Mindezek alapján a tanulmányban a területi együttműködés gyakorlata kapcsán szerzett induktív tapasztalatok bemutatását követően kísérletet teszek olyan változók kialakítására, melyeket nagy valószínűséggel tartalmaznia kellene egy olyan többváltozós multi-level governance elméletnek, mely egyként kellő relevanciával szeretne bírni a területi együttműködés vonatkozásában, és a maga számára kezelhetővé szeretné tenni a gyökeresen eltérő nyugat-, illetve kelet-közép-európai kontextuális feltételeket.

MLG elméletek – „az európai modell válsága”

A többszintű kormányzás európai modelljének alapját a föderalizmus, valamint az európaizációs elméletek alkották. Kérdésfelvetése is szinte azonos a az európaizációs elméletekkel, vagyis hogyan – és miért – működnek együtt a Közösség, a tagállamok, valamint a szubállami szereplők a közösségi politikák kialakítása és végrehajtása során.¹⁴ Nem függetlenül az e tanulmány első bekezdésében felvetett jelenségtől, a többszintű kormányzás e modellje nagyon erőteljesen EU centrikus, és – szubjektív véleményem – hogy mainstream megközelítése jóval közelebb áll a centralizált, hatalomközpontú kormányzás tradicionális fogalmához, mint komplementer párja. Mindezt tökéletesen visszatükrözi a MLG politikailag is megerősített, bevett fogalma az Európai Unióban: „*a többszintű kormányzás az Európai Unió, a Tagállamok, valamint a helyi és regionális hatóságok partnerség alapú, az uniós politikák kialakítását és végrehajtását célzó összehangolt cselekvése.*”¹⁵

Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy bár kontinensünkön a többszintű kormányzás elmélete igen erőteljesen a horizontális és vertikális európaizáció jelenségéhez és – bizonyos szempontból igencsak jelentős részben normatív – elméletéhez kötött,¹⁶ a multi-level governance irodalom számos jeles klasszikusa – így pl. az általam is visszatérően idézett Liesbet Hooghe és Gary Marks – a MLG észak-amerikai tapasztalatait is felhasználva alakította ki induktív módon saját modelljét.¹⁷ Ez a MLG hagyomány sokkal erőteljesebben támaszkodik a közgazdaságtanra és a közpolitika angolszász modelljére, policy megközelítésében erőteljesen közjó centrikus, és sokkal nagyobb figyelmet szentel a PPP-nek, a piaci és civil szereplők bevonásának, mint az európai modell.

¹⁴ Tanja A. BÖRZEL – Thomas RISSE: When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, EIoP Vol. 4. No. 15. 2000, 1-2. o.

¹⁵ The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance, 6.p. – „*The Committee of the Regions considers multi-level governance to mean coordinated action by the European Union, the Member States and local and regional authorities, based on partnership and aimed at drawing up and implementing EU policies.*”

¹⁶ KAISER Tamás: Horizontális európaizáció és határ menti együttműködések In: KAISER Tamás szerk.: Hidak vagy sorompók? A határon átvélő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2006

¹⁷ HOOGHE – MARKS: i.m. 6-8. o.

Bár kezdeti MLG definíciójuk ugyancsak erőteljes európai hatások alapján született,¹⁸ a többszintű kormányzás két modelljéről alkotott elméletük már ez utóbbi befolyást is tükrözi. Álláspontjuk szerint a MLG megszervezésének egyik fő kérdése – ami álláspontom szerint a határokon átvívelő kapcsolatok egyik fő problémája is –, hogy politikai és közigazgatási intézmények – a határokon átvívelő kapcsolatok esetében az azonos közigazgatási szinteken található entitások –, vagy pedig policy-problémák, lakossági igények, közigazgatási hatáskörök köré kell-e a többszintű kormányzás rendszerét szervezni. Ezek alapján Hooghe és Marks a MLG két archetípusát különböztette meg.¹⁹

Az ún. első típus az általános célú kormányzás rendszere (*general-purpose jurisdiction*). Ezt valóban rendszerszintű architektúra jellemzi, korlátozott számú kormányzati szintet fog át, a tagok között pedig nincsen átfedő vagy keresztező tagság.²⁰ A klasszikus európaizációs kutatások, mely a közösségi szakpolitikák területén az unós, tagállami és regionális szintek interakcióit vizsgálták, ebbe a modellbe illeszthetők bele. Kiemelendő, hogy az Európai Területi Együttműködés vonatkozásában is gyakran megjelenik a MLG ilyen jellegű felfogása, mely ezáltal a határokon átvívelő együttműködések középpontjába a közösségi támogatási forrásokat, illetve magát az Európai Uniót állítja, elsődleges governance funkciónak pedig a közösségi források disztribúcióját, allokációját és felhasználását tekinti, mindezt természetesen erőteljes top-down megközelítés mellett.

A MLG Hooghe és Marks-féle második típusa a feladat, vagy inkább problémaszpecifikus kormányzás rendszere (*task-specific governance*).²¹ Komplementer párjával ellentétben az átfedő és keresztező tagság (vagyis számos különböző szintű területi entitást is magában foglalhat), illetve a fluid, hálózatszerű, flexibilis struktúra jellemző rá. Az ilyen governance-hálózatban, miként Hooghe és Marks fogalmaz, a polgárok igényeit nem a kormány, hanem a „közszolgáltatási ipar/szektor kínálatának sokfélesége” szolgálja ki,²² ami a szolgáltató vagy policy hálózatok közti kvázi piaci verseny lehetőségét is magába foglalja.

A kelet-közép-európai területi együttműködési gyakorlat nézőpontjából ez a modell gyakorlati relevanciával alig rendelkezik, ám annál jelentősebb kritikai erővel bírhatna. Míg a szerzőpáros tanulmányában észak-amerikai és nyugat-európai gyakorlati példák tucatjait említi számos jelentős közszolgáltatási és közpolitikai területen, tágabb régiókból talán csak Pozsony osztrák és magyar határon is átnyúló tömeg- és elővárosi regionális közlekedési hálózatát tudnánk pozitív példaként

¹⁸ „Különböző területi szintek egymást átfedő kormányzatai közti folyamatos tárgyalás és interakciók rendszere.” Eredetiben „system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers” In: Gary MARKS: *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC* In: Alan Cafruny – Glenda Rosenthal (eds.): *The State of the European Community*. Boulder, Lynne Rienner, 1993, 392. o.

¹⁹ HOOGHE – MARKS: i.m. 6-13. o.

²⁰ HOOGHE – MARKS: i.m. 7-8. o.

²¹ HOOGHE – MARKS: i.m. 9-12. o.

²² „Variety of public service industry” In: HOOGHE – MARKS: i.m. 9. o.

említeni. A kutatás, valamint az elemzések szintjén mindenféleképp hangsúlyozni kellene a határfunkciók negatív hatásainak csökkentésére hivatott közpolitikai tevékenység probléma- és igényvezérelt jellegének szükségességét, valamint a gazdasági fenntarthatóság követelményét.

E modell kritikai alkalmazása nyomán talán azt a fordulatot kellene előkészíteni, hogy szakítani lehessen az EU meghatározó szerepe által dominált, centralisztikus és top-down jellegű MLG megközelítéssel, különösen a területi együttműködések területén. A kulcselem ebből a szempontból az lehetne, hogy ne a regionális politika támogatási forrásainak allokációját tekintsük governance-funkciónak, hanem a határtérség periférikus jellemzőinek csökkentésére irányuló tényleges szakpolitikai folyamatokat, mivel ez a közösségi forrás-központú megközelítés – mint alább bizonyítani igyekszem – a gyakorlatban igencsak kontraproduktív.

A kelet-közép-európai kontextus – a területi együttműködés tapasztalatai Magyarországon

Mivel e tanulmány terjedelmi keretei között a problémakomplexum részletes bemutatására nem kerülhet sor, az alábbiakban olyan formában kívánom bemutatni és summázni a hazai kontextus területi együttműködés minőségét leginkább befolyásoló negatív elemeit, ami hozzásegít minket olyan lehetséges változók kialakításához, melyek alapvetően integrálandók lennének egy átfogó jellegű, területi együttműködések esetében megvalósuló többszintű kormányzás elmélet berkeibe.²³

Mindezek alapján egyrészt leszögezhető, hogy *a határokon átívelő együttműködések alapvetően forrás-, és nem probléma vagy igényvezéreltek*. A CBC projekteket elsődlegesen a pályázati kiírások és a lehívható közösségi források befolyásolják, ami ismételten az Európai Unió, de sokkal inkább az egyes operatív programok alá tartozó pályázatok kiírásáért felelős irányító hatóságok szerepét hangsúlyozza. Közösségi támogatás nélküli CBC fejlesztési projektekkal magyar határtérségekben elvétve lehet találkozni.

Másrészt meg kell említeni, hogy a nyolcvanas évek végétől Kelet-Közép-Európában létrejött intézményes határokon átívelő együttműködési struktúra – mely elsősorban eurorégiók formájában szerveződött – *szinte kizárólag közigazgatási beosztás, és nem hatásköralapú együttműködésre rendezkedett be*. Vagyis a szomszédos államok azonos közigazgatási szintén található települései, vagy közép-szintű közigazgatási egységei hoztak létre eurorégiókat, illetve munkaközössége-

²³ A gyakorlati elemzéshez ld.: Daniel HEGEDÜS: Legal Background of Territorial Co-operation in Hungary. International, European and National Legal Frameworks. EÖKiK Frameworks, 2009. és HEGEDÜS Dániel: Az önkormányzatok határokon átnyúló együttműködésének korlátai és jogi keretfeltételei Magyarországon – problémafeltárás és megoldási javaslatok. In: Kákai László (szerk.): 20 évesek az önkormányzatok. Születésnap vagy halotti tor? Pécs, Dialóg Campus, 2010 (megjelenés alatt)

ket. E magától értetődő megközelítés gyakorlati hátránya, hogy egyes szakpolitikai kompetenciák a különböző államok közigazgatási rendszerében nagyon is eltérő közigazgatási szintekre lehetnek delegálva, nem is beszélve arról, hogy míg egyes esetekben önkormányzati, máshol központi államigazgatási hatáskörök lehetnek. A magyarországi települési önkormányzatok számára magától értetődő hatáskörök nagy részével a szlovákiai községek pl. nem rendelkeznek (ld. mondjuk a közoktatás példáját), pedig a szlovák-magyar határon szerveződött eurorégiók és EGTC-k szinte kizárólag települési szintű együttműködést valósítanak meg. De hasonlóan kirívó lehet az ellentmondás, ha forrás és kompetenciahiányos magyarországi megyék és osztrák Landok kooperációját vesszük görcső alá. Minden ilyen esetben kizárólag a hatáskörök közös – mint láthatjuk, olykor igen szűk – metszetében lehet szó együttműködésről. Ez egyrészt nagymértékben csökkenti a határrégió hatékony fejlesztésének lehetőségét, másrészt szubállami szinten nem valósít meg többszintű kormányzást. Sőt, ha mint fentebb említettem, a regionális fejlesztési programokat, és nem azok finanszírozását tekintjük governance funkciónak, akkor nem csak szubállami szinten, hanem egyáltalán nem beszélhetünk multi-level governance-ről. E policy-szervezési stratégiával szemben kínálta kiaknázható lehetőségeket a Hooghe-Marks-féle II. modell gyakorlatban történő konzekvens érvényesítése, elsősorban az egymást átfedő tagság, illetve a szubnacionális szint vonatkozásában is többszintű kormányzás érvényesítése tekintetében. Ekkor nyílhatna lehetőség arra, mivel az egyes határon átívelő együttműködési platformok tagsági köre a közigazgatási struktúra teljes vertikumát lefedi, hogy olyan problémaorientált policy-programok láthassanak napvilágot, amiket nem korlátoz a hatáskörök közös keresztmetszetének problémája, hiszen a hatáskör a platformon belül biztosan adott, legfeljebb a területi szint nézőpontjából eltérő entitások rendelkeznek vele a határ két oldalán.

Harmadrészt említhetnénk azt a problémát, ami az ilyen szubnacionális MLG-platformok kialakulásának egyik legnagyobb grassroots akadálya, nevezetesen *a területi alapú regionális felfogás hiánya, illetve az egyes közigazgatási szintek képviselői közötti érdekkonfliktusok és bizalmatlanság immanens megnyilvánulása*. A 2007-et követően hazánkban is intenzívvé váló EGTC szervezési láz során lehetett többször azt a tapasztalatot levonni, hogy a kistépelülések hallani sem akarnak olyan többszintű együttműködési formáról, ami a megyei szint, vagy a régióban fejlesztési pólus szerepet betöltő centrum, adott esetben megyei jogú város intézményes részvételét is biztosítaná. Mindezzel szemben a megyék és a fejlesztési pólusok „nem fecsérlik az idejüket” olyan intézményes struktúrákra, melyekben kistépelülések tucatjaival kellene érdekegyeztetést folytatniuk közös policy programok megvalósítása érdekében.

Negyedrészről nem lehet tagadni, hogy *az egyes nemzeti jogok alapvető módon befolyásolják a területi együttműködés minőségét*,²⁴ ráadásul az egyes államok

²⁴ Ezt HOOGHE és MARKS is elismeri. Ld.: HOOGHE – MARKS: i.m. 12. o.

között kvázi verseny zajlik, hogy saját nemzeti jogukat minél kiterjedtebben érvényesíthessék, adott esetben az együttműködési platformok – különösen az EGTC-k – saját nemzeti joguk alapján alakuljanak meg.²⁵ Ezzel párhuzamosan tapasztalható egy másik jelenség, nevezetesen hogy a határfunkciók számának európai integráció által kiváltott csökkenése dacára *mai napig meghatározó a határokon átívelő együttműködések területén az állami szuverenitás erőteljes érvényesítése*. Ez a fent említettekkel összefüggésben nem csak azt foglalja magába, hogy törekednek más államok nemzeti joga alkalmazásának kizárására, de számos esetben sokkal direk-
tebb állami kontroll formájában is, pl. az EGTC-k tevékenységének politikai jel-
legű ellenőrzése, vagy Magyarországon a határsávot érintő beruházások kormány-
közi egyezményhez kötése esetében.²⁶

Végül, de nem utolsó sorban pedig nem hagyható figyelmen kívül, hogy – és ez szintén nehezen áthidalható kelet-közép-európai specifikumnak tűnik – mind a mai napig nagyon jelentős, *jól azonosítható etnopolitikai megfontolások és motivációk érhetők tetten kormányzati részről*.²⁷

Mivel ezen kontextuális elemek jórészt a politikai és közigazgatási kultúrából, a kollektív történelmi traumákból és félelmekből, a szuverenitás egyoldalú és olykor felszínes megközelítéséből, illetve a szereplők közti immanens érdekellentétekből fakadnak, megváltozásukban érdemben rövid és középtávon nem nagyon lehet reménykedni. Ellenben, mint fentebb kifejtettem, szükségszerű számot vetnünk velük a többszintű kormányzás jelenségének kelet-közép-európai elemzése során.

Az elméleti továbblépés lehetőségei

A többszintű kormányzás elméletek kontextusfüggőségének oldására, valamint a környezeti hatások internalizálása tekintetében mutatózó jelentős hiányossága pótlására számos javaslat született már a szakirodalomban. Paul Stubbs radikális ajánlása a multi-level governance kulturális fordulatára,²⁸ vagy mérsékeltebb javas-
lata a policy transfer folyamatok, illetve a politics of scale elemeinek változóként
való szerepeltetésére a MLG elméletekben²⁹ épp úgy ide sorolható, mint Johannes
Maier tipológiája a területi együttműködések befolyásoló környezeti hatásokról.³⁰

²⁵ Johannes MAIER: European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) – Regions' new Instrument for 'Co-operation beyond borders'. A new approach to organize multi-level-governance facing old and new obstacles. Bolzano-Luxembourg-Graz-Barcelona, M.E.I.R., 2008, 39-40. o.

²⁶ A két kérdéskörhöz ld.: HEGEDŰS Dániel: Az egységesség útvesztője. EGTC nemzeti végrehajtási normák komparatív elemzése és a Kárpát-medencei jogszabályok kompatibilitásának kérdése. Budapest, EÖKiK, 2009, és HEGEDŰS: i.m. 2010

²⁷ Az EGTC nemzeti végrehajtási jogszabályok korlátozó etnopolitikai tartalmáról ld.: HEGEDŰS: i.m. 2009a

²⁸ STUBBS: i.m. 66-67. o.

²⁹ STUBBS: i.m. 73-78. o.

³⁰ MAIER: i.m. 18. o.

A magam részéről én olyan, a többszintű kormányzás elméleti modelljeibe integrálandó változókra teszek javaslatot, melyek egyrészt területi együttműködés specifikusabbak Stubbs javaslatainál, másrészt kevésbé számosak, továbbá a MLG szemszögéből relevánsabb problémákat jelenítenek meg, mint Maier kontextuselemeinek egyike-másika. Álláspontom szerint, ha a többszintű kormányzás olyan elméleti modelljével kívánunk rendelkezni, mely alkalmas a területi együttműködés kelet-közép-európai tapasztalatainak megjelenítésére, értelmezésére és összehasonlító elemzésére, akkor ennek a modellnek az Hooghe és Marks által felvetetteken túl minimum még az alábbi változókkal kell rendelkeznie ... minimális verzióként a többszintű kormányzás vonatkozásában:

- konszenzusos vagy konfliktusos politikai kultúra / kooperáció vagy konfrontáció a governance szintek elemei között
- jogi környezet minősége (támogató, semleges vagy gátló) / a kormányzati centralizáció és ellenőrzés mértéke;

illetve különösen a területi együttműködés esetében

- az együttműködés regionális földrajzi dimenziója (centrum-centrum, centrum-periféria, vagy periféria-periféria együttműködés)
- a kollektív történelmi tudat, nyelvi és etnopolitikai környezet gátló vagy facilitáló hatása.

Európai Területi Együttműködési Csoportosulás – a jövő MLG platformja a területi együttműködések számára?

A közösségi regionális politika 2007-2013-as pénzügyi perspektívájának időszakát előkészítő 2004-2006. évi reformcsomag keretében megalkotott, illetve a 1082/2006/EK rendelettel jogi formába öntött Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (EGTC) az első átfogó, kötelező erővel bíró, egységes jogi keret a területi együttműködés európai történetében. Munkám ez utolsó fejezetében azt a kérdést kívánom görcső alá vonni, hogy bár az EGTC intézményi és jogi szempontból ténylegesen hallatlan előrelépés a határokon átvívelő, transznacionális és interregionális együttműködések számára, mégis, valóban megalapozottak-e a szakirodalomban divatszerűen terjedő azon megállapítások, melyek már a jövő sikeres területi együttműködési multi-level governance platformjának a szerepét is tulajdonítják a csoportosulások számára.

Az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás, mint közösségi jogi eszköz jellemzőiről, a területi együttműködésre gyakorolt hatásáról, nemzeti végrehajtásáról viszonylag kiterjedt szakirodalmi bázis jött létre az elmúlt négy év során, így terjedelmi okok szabta szükségszerűségből elkerülhetem, hogy jellemzőinek részletes bemutatásába bocsátkozzam.³¹ Röviden annyit érdemes lefektetni, hogy az

³¹ A nemzetközi szakirodalom legkritikusabb, ugyanakkor elméleti szempontból is legperspektivikusabb EGTC monográfiája MAIER 2008 munkája. Önálló alap kutatásokra támaszkodó hazai

EGTC olyan, a nemzeti jog biztosította legteljesebb jogképességgel, önálló intézményi struktúrával, alkalmazottakkal és költségvetéssel rendelkező, a tagállamok területi együttműködések feletti önkényes kontrollját szabályozó, közösségi társfinanszírozással, vagy anélkül zajló területi együttműködési programok megvalósítását szolgáló jogi személy, melynek bár szabályozási kereteit a közösségi jog alkotja, sok kérdés tekintetében az egyes uniós tagállamok nemzeti jogának van alávetve. A legszerencsésebb talán egy olyan eurorégióként elképzelni, mely az Európai Unió belső, és részben külső határai mentén is fő vonalaiban egységes közösségi szabályozás alapján működik – ellentétben az euroregionális struktúrákkal, melyek szinte semmilyen közös jogi szabályozási elemmel nem rendelkeznek.

Melyek azonban az EGTC-nek a többszintű kormányzás szempontjából legrelevánsabb tulajdonságai? Egyrészt – a pozitívumokkal kezdve a sort – valóban alkalmas a problémaorientált, kompetencia alapú területi együttműködés megvalósítására, a nemzeti szint képviselőinek, illetve a szubnacionális entitásoknak egy együttműködési platformban való tömörítésére, és így a közigazgatási beosztás alapú együttműködés zsákutcájának kikerülésére. Ha pedig ez igaz, akkor az EGTC-t valóban tekinthetjük multi-level governance platformnak is. De vajon milyen MLG-modellhez illeszkedne legjobban az EGTC által megvalósított többszintű együttműködés?

Egyrészt fontos szempont, hogy a 1082/2006/EK rendelet 3. cikke alapján EGTC tagjai csak közjogi entitások lehetnek, ami nagymértékben csökkenti a piaci és civil szereplők egyenrangú és hatékony bevonásának lehetőségét. Mivel az EGTC több nemzeti jog – pl. a magyar – szabályozása szerint is folytathat vállalkozói tevékenységet, így a PPP konstrukciók kialakításának lehetősége nem lehetetlen, de ezt nem is pártolja elsődlegesen az EGTC jogalkotás.

Másrészt megkerülhetetlenül szembe kell nézni a ténnyel, hogy az EGTC struktúra messze nem flexibilis. A kétszintes, közösségi és nemzeti jog által egyaránt szabályozott eljárása³² az EGTC létrehozásának³³ komplex, hosszadalmas, és a területi együttműködések helyi szereplői számára nem mindig átlátható. E két pont alapján pedig leszögezhető, hogy az EGTC által megvalósított MLG a Hooghe és Marks-féle II. modell alá sem sorolható be, még akkor sem, ha eredeti célja pont nem egy általános, hanem egy célspecifikus eszköz megalkotása lett volna a területi együttműködés számára.

szakirodalomként ld.: HEGEDŰS Dániel: Új elemek, új lehetőségek a határokon átnyúló együttműködések európai szabályozásában – Az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás a magyar nemzetpolitika nézőpontjából. In: Európai Tükör 2007, március, 86-105. o., illetve HEGEDŰS: i.m. 2009a

³² A nemzeti EGTC jogszabályok elemzéséhez ld.: HEGEDŰS 2009a

³³ Az Európai Területi Együttműködési Csoportosulásról szóló magyar 2007. évi XCIX. tv. terminológiájával jóváhagyási és nyilvántartásba vételi eljárások

Végül pedig meg kell említeni, hogy bár a 1082/2006/EK rendelet lehetővé teszi a közösségi társfinanszírozások nélküli programok kivitelezését,³⁴ ezt azonban másodlagos lehetőségnek tekinti, és hatáskört biztosít a tagállamok számára a közösségi társfinanszírozás nélkül megvalósuló EGTC projektek korlátozására vagy kizárására. Vagyis ebből a nézőpontból az eszköz nem segít elmozdulni a forrás-orientált együttműködések szintjétől a problémaorientáltak felé.

Ha áttekintjük az Európai Területi Együttműködési Csoportosulások eddigi gyakorlatát, akkor meg kell állapítanunk, hogy a megalakult 11 EGTC³⁵ közül alig pár valósít meg akár formai szempontból is többszintű kormányzást szubnacionális szinten. Pozitív példának mindenképp a francia-belga határon megalakult Lille-Kortrijk-Tournai EGTC tekinthető, mely az állami szinttől kezdve (Franciaország és Flandria) a közigazgatási középszint és a régió településeinek képviselőiig minden governance-szintet átfog és minden kétséget kizárólag valódi MLG-platformként kategorizálható. A kelet-közép-európai EGTC-k ellenben, melyek közül jelenleg három létezik, és mind a három a magyar-szlovák határon található, kizárólag települési önkormányzatokat fognak össze, vagyis messze nem aknázzák ki az EGTC keretében rejlő lehetőségeket. Ennek oka pedig, visszakanyarodva korábbi megállapításainkhoz, hogy a területi együttműködés általános kontextusa természetesen az EGTC-k megalakulását és működését is befolyásolja.

A többszintű kormányzás gyakorlata, a napjainkra kohéziós alapok társfinanszírozásában már rutinszerű európai területi együttműködési programok, vagy a jogi keret megújulását magával hozó Európai Területi Együttműködési Csoportosulás, bár nem elhanyagolható szerepet játszottak az etnocentrikus kelet-közép-európai „nemzetállamok” zártságának és centralizmusának oldásában, csodákat, vagy meglepetésszerű áttöréseket nem várhatunk tőlük. A környezet kontextusa meghatározó számukra is. Ezért álláspontom szerint az egyik legfontosabb lépésnek a közeljövőben egy olyan többváltozós multi-level governance elmélet kidolgozásának kellene lennie, mely által képesek lehetünk megjeleníteni és összevetni ezeket a gyakorlatban oly meghatározó kontextuális elemeket.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BÖRZEL, Tanja A. – RISSE, Thomas: When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. EIoP Vol. 4. No. 15. 2000
- BRENNER, Neil: The Limits to Scale? Methodological reflections on scalar structuration In. Progress in Human Geography 2001/4. 591-614. o.

³⁴ 1082/2006/EK rendelet, preambulum, (11) szakasz és 7. cikk (3) bek.

³⁵ 2010. áprilisi állapot

- BRIER, Robert: Historicizing 1989. Transnational Culture and the Political Transformation of East-Central-Europe In. *European Journal of Social Theory* 2009/12. 337-357. o.
- CONST-IV-020 / CdR 89/2009 fin – The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance
- HEGEDŰS Dániel: Új elemek, új lehetőségek a határokon átnyúló együttműködések európai szabályozásában – Az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás a magyar nemzetpolitika nézőpontjából. In: *Európai Tükör* 2007. március, 86-105. o.
- HEGEDŰS Dániel: Az egységesség útvesztője. EGTC nemzeti végrehajtási normák komparatív elemzése és a Kárpát-medencei jogszabályok kompatibilitásának kérdése. Budapest, EÖKiK, 2009 (HEGEDŰS 2009a)
- HEGEDŰS, Daniel: Legal Background of Territorial Co-operation in Hungary. In: *International, European and National Legal Frameworks*. EÖKiK Frameworks, 2009, www.eokik.hu (HEGEDŰS 2009b)
- HEGEDŰS Dániel: Az önkormányzatok határokon átnyúló együttműködésének korlátai és jogi keretfeltételei Magyarországon – problémafeltárás és megoldási javaslatok. In: Kákai László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap vagy halotti tor?* Pécs, Dialóg Campus, 2010 (megjelenés alatt)
- HOOGE, Liesbet – MARKS, Gary: *Unraveling the Central State, but how? Political Science Series 87*, Institut für Höhere Studies (IHS), Wien, 2003
- KAISER Tamás: Horizontális európaizáció és határ menti együttműködések. In: KAISER Tamás szerk.: *Hidak vagy sorompók? A határon átívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2006
- MAIER, Johannes: *European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) – Regions' new Instrument for 'Co-operation beyond borders'. A new approach to organize multi-level-governance facing old and new obstacles*. Bolzano-Luxembourg-Graz-Barcelona, M.E.I.R., 2008
- MARKS, Gary: *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC* In. Alan Cafruny – Glenda Rosenthal (eds.): *The State of the European Community*. Boulder, Lynne Rienner, 1993, 391-411. o.
- SCHMITTER, Philippe: "Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories." In Gary MARKS, Fritz SCHARPF, Philippe SCHMITTER and Wolfgang STREECK (eds.): *Governance in the European Union*. London, Sage, 1996, 121-150. o.
- SMITH, Neil: *Remaking Scale: competition and cooperation in prenational and postnational Europe* In. Heikki ESKELINEN and Folke SNICKARS (eds.): *Competitive European Peripheries*. Heidelberg, Springer-Verlag, 1995, 59-74. o.
- STUBBS, Paul: *Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe*. In. *Southeast European Politics*, November 2005, Vol. VI. No. 2. 66-87. o.

Antal Attila

Politikatudományi Intézet

Témavezető: Bihari Mihály

A KÖRNYEZETI DEMOKRÁCIA JELENTÉSSZINTJEI ÉS HAZAI ÁLLAPOTA

„Ahogyan a demokratáknak el kell ítélniük azokat, akik más embereket elhallgattatnak, ugyanúgy kellene elítélniük azokat is, akik a természetet hallgattatják el azáltal, hogy elpusztítják.”¹

I. A környezeti demokrácia jelentése és jelentősége

1. A környezeti demokrácia hagyományos jelentése

A környezeti demokrácia összegzi magában mindazokat a tendenciákat, amelyek az utóbbi évtizedekben jelen vannak a közéletben, a társadalomban: együtt jelenik meg itt az életterünkért való aggodás, a jövő generációinak fontossága, továbbá a politikából való kiábrándulás, az állampolgárok cselekvési igénye, részvétele a demokratikus döntéshozatali rendszerben (ideértve ennek szervezett formáját, a környezetvédelmi civil szervezetek tevékenységét). A környezeti demokrácia tehát egyfajta „kor-tünetként” felszínre hozza, integrálja azokat a legfontosabb problémákat, kihívásokat, amelyek napirenden vannak a fejlett országokban. A környezeti demokrácia kérdéskörét hagyományosan négy területen értelmezhetjük:

- Hozzáférés a környezeti információkhoz;
- Ennek alapján részvétel a politikai döntéshozatalban;
- Állami garanciaként az utóbbiak peremfeltételeinek megteremtése (azaz a részvételre képesítés)
- Ezekhez kapcsolódóan az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása.

A környezeti demokrácia általam bemutatott elképzelése azonban sokkal több mindent foglal magába, mint a fent jelzett – döntően részvételi és a döntésben való részvétel biztosítását szolgáló jogkörök. Olvasatomban a környezeti demokráciának legalább három jelentésszintje van: egyrészt a környezeti demokrácia keretében újra kell értelmezni a hagyományos demokráciaelméleteket; másrészt foglalkoznunk kell a

¹ DRYZEK, John S.: Politikai és ökológiai kommunikáció. In: Scheiring – Jávor: SCHEIRING Gábor – JÁVOR Benedek (szerk.): Oikosz és Polisz. Zöld politikai filozófiai szöveggyűjtemény. L' Harmattan. Megjelent: Dryzek, John S.: Political and Ecological Communication. In: MATHEWS, Freya (szerk.): Ecology and Democracy. London, Frank Cass

környezetvédelem és a jogrendszer kapcsolatával, vagyis a környezetvédelemre „berendezkedett” jogrendszerrel; végül pedig fel kell tárunk a civil részvétel formáinak és a környezeti demokrácia kapcsolatának komplex viszonyrendszerét.

2. A környezeti demokrácia fontosságát erősítő tényezők

Az utóbbi években több olyan tendencia is kibontakozott, amelyek hatottak a környezetvédelemre, illetve a civil/társadalmi környezetvédelmi részvételére:

- Megfigyelhető a társadalmi mozgalmak és a civil szervezetek átalakulása. Egyrészt kialakultak e szervezetek globális, illetve európai szerveződése, másrészt a szervezeti kapcsolatokban egyszerre jelentkezik intézményes és hierarchikus koncentrálódás.
- Megváltozóban van az EU döntéshozatala. Az Agenda 21 fejlesztési terv fogalmazta meg azt, hogy a civil szervezetek alapvető szerepet játszhatnak a részvételi demokrácia (ki)alakításában.
- Ezekkel párhuzamosan átalakul a politikai intézményrendszer szerepe: megfigyelhető az erős szabályozásra és állami szerepvállalásra épülő, hierarchikus logikát követő kormányzatról (government) a dinamikusan változó, laza szabályozásra és hálózati együttműködésre épülő kormányzásra (governance) való áttérés; másrészt a döntéshozatalban is kitapintható egy hangsúlyeltolódás az uralmi-hatalmi viszonyoktól (politics) a közpolitikai döntések (policy) javára.
- Európai (s világ) szinten megfigyelhető jelenség a környezetpolitika felértékelődése, s mivel e közpolitika hagyományosan nyitott a deliberatív megoldások iránt, ezért a környezetvédelem fontosságának emelkedése és a civil részvétel jelentőségének növekedése párhuzamosságot mutat.

II. A környezeti demokrácia és a „hagyományos” demokráciaelméletek

1. A hagyományos demokráciaelméletek²

Napjainkra alapvetően négy fő demokráciaelmélet, demokráciafelfogás alakult ki: képviseleti, részvételi, közvetlen, deliberatív elméletek. Ezeket nevezhetjük a demokrácia „hagyományos” elméleteinek, amelyek két csoportra (paradigmára) oszthatók aszerint, hogy a szuverén nép hogyan (milyen eljárás keretében) irányítja az államot. Értelemszerűen tehát, a képviseleti demokrácia teoretikusai szerint a nép által delegált hatalomgyakorlásnak kell primátust adni (*képviseleti paradigma*), míg a közvetlen, a részvételi és a deliberatív demokrácia hívei többre értékelik a közvetlenül érvényesülő *vox populi*-t (nevezzük ezt most egyszerűen *direkt para-*

² Ld. erről részletesen ANTAL Attila: A környezeti demokrácia elmélete és gyakorlata. Politikatudományi Szemle, 2009/4.

digmának). Ahhoz, hogy tovább léphessünk témakörünkben néhány gondolat erejéig meg kell, hogy vizsgáljuk a fenti elméleteket.

A *képviselési demokrácia* elméletének egyik legfontosabb képviselője Giovanni Sartori, aki már 1962-ben a képviselési demokrácia elsődlegessége mellett érvelt. Sartori gondolkodásának a középpontjában a döntéshozási eljárás áll: a döntést a választott képviselők hozzák, akik „*beszélgetnek, vitatkoznak egymással, alkudoznak, kölcsönös engedményeket tesznek, s ily módon abban a helyzetben vannak, hogy a választóik számára pozitív összegű megoldásokat találnak.*”³ Sartori tehát a demokráciát folyamatos döntéshozási viszonyként tételezi, ahol csupán a képviselők (s nem pedig a képviseltek) hozhatnak kompetens döntést.

A hagyományos demokráciaelméletek másik paradigmaticus vonulata a képviselési elmélet hiányosságai, reflektálatlanságai nyomán keletkező űrt igyekszik betölteni. Az 1960-as évektől az új politikai szerveződések tevékenysége nyomán bontakozott ki az a folyamat, amelyet a választópolgárok *modern térfoglalásaként* írhatunk le. Ez a társadalomkritika hamarosan az uralkodó demokrácia-felfogás kritikájává is vált: megszülvén a *részvételi demokrácia* elméletét.⁴ A részvételi demokrácia nem a képviselési megoldásokat utasítja el, hanem a képviselési elmélet által középpontba állított tömeg-elit dichotómiát: ezen elmélet képviselő fontosnak tartják azt, hogy a társadalmi szervezeteknek lehetőségül legyen a politikai döntések befolyásolására. A részvételi elméletben az egyenlőség átértékelődik: a képviselési megfontolásokkal ellentétben az egyenlőség immáron nem csupán a választójog egyenlőségét, hanem a döntések befolyásolásának egyenlőségét jelenti – tehát egyfajta *eljárási egyenlőséget*. A részvételi demokrácia teóriájától nehezen választható el (sőt sok esetben annak egyik a eseteként fogható fel) a *közvetlen demokrácia elmélete*, mégpedig azért, mert mind a két elmélet a képviselési teória gyengítésére hivatott. A két elmélet (halovány) határvonala leginkább abban mutatható ki, hogy míg a részvételi elmélet az egyenlő befolyásolás lehetőségét emeli ki, addig a közvetlen demokrácia – bizonyos szempontból túllépve ezen – intézményi aspektusokban (népszavazás, népi kezdeményezés) gondolkodik, továbbá foglalkozik a demokratikus döntés minőségének kritériumával is, nevezetesen: az állampolgárok racionális választásával.⁵ A „rosszkedvű demokráciák” kialakulása oda vezetett, hogy az 1980-as évektől ismét felerősödik a direkt paradigma, s megjelenik a *deliberatív demokrácia elmélete* (amely – hasonlóan a többi direkt elmülethez – nem vonja kétségbe a képviselési intézmények szükségességét). A deliberatív teória középpontjában a *nyilvános vita*, a diskurzus áll, amelynek során az állampolgárok kialakítják saját preferenciáikat: vagyis a deliberatív vita résztvevői nem kész álláspontokkal indulnak, hanem egymás gondolatainak megtermékenyítésével formálják közösen a preferenciákat, „menet közben” alakítva ki az ál-

³ SARTORI, Giovanni: Demokrácia. Osiris, Budapest, 1999, 71. o.

⁴ Erre ld. bővebben: PATEMAN, Carol: Participation and democratic theory. Cambridge, Cambridge University Press, 1970

⁵ Ld. erre BUDGE, Ian: The new challenge of direct democracy. Cambridge, Polity Press, 1996

laspontokat. A deliberatív elmélet által preferált konszenzusos-közösségi döntés – amely egy olyan vitaszituáció eredménye, ahol vitatható érvek felállítása után jutunk közös kompromisszumra (s ez a közösségi folyamat adja a döntés legitimitációját)⁶ – felfogható egy csoportközi kommunikáció produktumának, megelőlegezve az újabb demokrácia-felfogások egyik sajátosságát.

Azért tartottam fontosnak rögzíteni a különböző elméletek esszenciáját, mert e vázolt keretben kell kifejtelnünk, illetve elhelyeznünk a környezeti demokrácia koncepcióját: a bemutatott elméleti kiindulópontok (és azok értelmezése) jelentik azokat a fogódzókat, amelyeken keresztül bemutatom a demokráciaelméletek új paradigmáját.

A hagyományos demokráciaelméletek		
Paradigma	Elmélet	Fő motívum
Képviselési paradigma	Képviselési elmélet	A legjobb döntés meghozás a legjobb eljáráson keresztül
Direkt paradigma	Részvételi elmélet	Az egyenlő befolyásolás lehetősége
	Közvetlen elmélet	Az intézmények szerepe (népszavazás, népi kezdeményezés)
	Deliberatív elmélet	Nyilvános vita, konszenzusos-közösségi döntéssel

2. Mit jelent a környezeti demokrácia értékelméleti jellege?

Gondolatmentünk következő állomása a hagyományos demokráciaelméletek komplex értelmezése, mégpedig a környezeti demokrácia viszonyrendszerében. A két irányadó paradigma mentén kibontakozó négy elmélet tulajdonképpen *elsősorban cselekvésemélet*.⁷ Valamilyen módon mind a négy elmélet középpontjában a demokratikus cselekvés egy-egy sajátos aspektusa (legjobb út – legjobb döntés, egyenlő befolyás, intézményes cselekvés, konszenzusos-közösségi döntés) áll. Mind a két paradigma (képviselési-direkt) azonosítható egy sajátos eljárásrendszerrel (processussal), amely meghatározza az adott elmélet látó-, és hatókörét: a képviselési elmélet középpontjában a választott képviselők által meghozott döntés áll, míg a direkt-elméletek a demokratikus döntési szint befolyásolásában és társadalmasításában érdekeltek. A hagyományos demokráciaelméletek középpontjában eljárási, elosztási, tervezési kérdéseket találunk, s az egyes elméletek aszerint kü-

⁶ Ld. még BOHMAN, J.: *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. MIT University Press, 1997 és ELSTER: J.: *Deliberative Democracy*. Cambridge, UK, Cambridge University Press, 1998

⁷ Azért használom az elsősorban kifejezést, mert minden demokráciaelmélet immanens módon egyben értékelmélet is, hiszen a politikai rendszer egyik legfontosabb érték kategóriájára, a demokráciára vonatkozik

lönböztethetőek meg, hogy az adott kontextus milyen választ ad ezen utóbbi kérdésekre. Az egyes elméletek fő szervező eleme a processzusok alanya: *maga az ember*. Így ezen teóriák szükségképpen *antropomorf* személetet tükröznek („minden mértéke az ember és az általa – avagy képviselői által – meghozott döntés”).

A természetet, a fenntartható fejlődést fontosnak tartó elméletek, a zöld perspektívák viszonylag új keletűek. A „politikai ökológia” kialakulása két időszakhoz köthető: vannak akik a XIX. század végétől és a XX. század elejétől datálják a zöld elméleteket, mások pedig a múlt század 70-es éveivel kötik azokat. Az első megközelítés filozófiai alapok után kutat, a második (számunkra gyümölcsözőbb) a politikai-ideológiai aspektust emeli ki: ugyanis az 1970-es évektől már kialakult az a réteg (zöld mozgalmak és az első zöld pártok), akik fogékonyak voltak a környezetvédelmi, posztmateriális értékek iránt.⁸ Az ökopolitika felfutása tehát innen ered, ehhez kapcsolódik a zöld szemlélet intézményesülése, amely nagyban kötődik a környezetpolitika előretöréséhez, a civil szervezetek és egyéb részvételi tendenciák megerősödéséhez. Az ökológiai alapokon álló demokráciaelmélet(ek) a hagyományos elméletekhez képest más alapállást képvisel(nek). Az ilyen elméletek paradigmája az *öko-paradigma*, amely nem az embert állítja a vizsgálódás középpontjába, hanem a természetet és az embert, illetve a kettő komplex kapcsolatrendszerét. A zöld paradigmák közül eddig a *környezeti demokrácia elmélete* ért el olyan fejlődési fokot, amely alkalmassá teheti arra a szembe állítsuk a hagyományos teóriákkal. Ez a paradigma tehát a posztmateriális értékek előtérbe kerülésével alakult ki, így a környezeti demokrácia elmélete *elsősorban értékelmélet*: a környezeti értékek, s ez által természetesen az emberi értékek megóvását helyezi a középpontjába.⁹ Ez azonban nem jelenti azt, hogy ennek az elméletnek ne lenne cselekvéseméleti irányultsága: éppen azért teheti meg, hogy értékelméleti alapokra helyezkedjen, mert a hagyományos (cselekvésközpontú) demokráciaelméletek már kidolgozták azokat a legfontosabb (főként deliberatív eljárásokat), amelyekre a környezeti demokrácia szervesen támaszkodhat. Utóbbi szempont miatt a környezeti demokrácia elmélete nem csupán értékelmélet, hanem egyben egy *reflexív elmélet* is: épít, reflektál a korábbi eredményekre. A reflexív típusú környezeti demokrácia leginkább a deliberatív elméletre támaszkodik, ugyanakkor azt is megjegyezhetjük, hogy – amint a deliberatív elmélet, úgy a környezeti demokrácia sem – nem hagyja figyelmen kívül a képviselői rendszer realitásait. Sőt azt is kijelenthetjük, hogy „...a liberális-demokrata politikai és az általa biztosított cselekvési tér adja az ökológiai politikai tevékenység mozgásterét”.¹⁰

⁸ „Az ideológiát nem csak megalkotni, hanem fogyasztani is kellett valakinek.” Idézi MEADOWCROFT, James: Zöld politikai perspektívák a huszonegyedik század hajnalán. In: SCHEIRING Gábor – JÁVOR Benedek (szerk.): Oikosz és Polisz. Zöld politikai filozófiai szöveggyűjtemény. L' Harmattan, 2009, 337. o.

⁹ Ebből a szempontból természetesen ez az elmélet is antropomorfnak mondható, ugyanakkor az emberközpontúság nem bír kizárólagos jelleggel is: sokkal inkább valaminek (egy környezettorientált társadalomnak) a kezdete, semmint a vége

¹⁰ DOBSON, Andrew: Stratégiák a zöld változásért. In: Scheiring – Jávor: i.m. 601. o.

A környezeti demokrácia elméletének az egyik alapja a kommunikáció. Nem lenne azonban szerencsés, hogy ha a hagyományos elméleteket megfosztanánk a kommunikáció értékétől, s azt csak az öko-paradigmákra alkalmaznánk. Ugyanakkor vitathatatlan, hogy a környezeti demokrácia kontextusa egy teljesebb értelemben használja a kommunikációt, hiszen ezen elmélet keretében „*a természeti világból érkező jelekre ugyanolyan figyelmet fordítunk, mint azokra, amelyek az emberektől érkeznek, és ugyanolyan gondosan értelmezzük őket*” – állítja Dryzek.¹¹ Ezen túlmenően célszerű felvetni egy további szempontot (csupán azok kedvéért, akik a kommunikációt csak ember-ember közötti viszonyrendszerben értelmezik), nevezetesen: a természeti világot fel lehet fogni nem csupán egy kommunikációs „partnernek”, hanem egy *kommunikációs közegnek*, amely alkalmat ad az emberek közötti interakcióra, igen fontos üzeneteket közvetítve.

Demokráciaelméletek					
Hagyományos demokráciaelméletek	Paradigma	A paradigma jellege	Elmélet	Az elmélet jellege	Fő motívum
	Képviselési paradigma	Antropocentrikus (minden mértéke az ember és az általa meghozott döntés)	Képviselési elmélet	Elsősorban cselekvésemélet; A középpontban eljárási, elosztási, tervezési kérdések;	A legjobb döntés meghozás a legjobb eljáráson keresztül
	Direkt paradigma		Résztvételi elmélet		Az egyenlő befolyásolás lehetősége
			Közvetlen elmélet		Az intézmények szerepe
			Deliberatív elmélet		Nyilvános vita, konszenzusos-közösségi döntéssel
Új demokráciaelmélet(ek)	Öko-paradigma	Differenciált megközelítés (ember és a természet)	Környezeti demokrácia	Elsősorban érték-elmélet; Reflexív elmélet; Kommunikáció-elmélet;	Környezeti értékek; megértés; interakció; kommunikáció

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a környezeti demokrácia élő kapcsolatban (meg merném kockáztatni: leszármazási viszonyban) áll a hagyományos demokráciaelméletekkel – ugyanakkor meg is haladja azokat. A környezeti demokrácia nem borítja fel a kialakult demokrácia kereteit, sokkal inkább adaptálja az új kihívások irányába, a demokrácia cselekvéseméleti megközelítéséhez egy érték-elméleti aspektust olvaszt hozzá – vagyis a környezeti demokrácia a demokrácia

¹¹ DRYZEK: i.m. 589. o.

evolúciójának új állomása. A zöld demokrata a szó valódi értelmében demokrata marad, hiszen „...[m]ég ha valaki ki is tudná mutatni, hogy egy bizonyos szituációban a demokrácia és a részvétel kedvezőtlen környezeti végeredményhez vezetne, a legtöbb zöld hite akkor sem rendülne meg ezekben az értékekben. A zöldek többsége ugyanis meg van győződve arról, hogy ha az embereknek helyes értékrendszere lenne, és az intézményi háttér is megfelelő volna, akkor a demokrácia működne, és megfelelő (környezetérzékeny) döntések születnének.”¹²

III. A környezetvédelemre „berendezkedett” jogrendszer¹³

„Nem túlzás azt állítani, hogy a környezetvédelem a demokrácia gyakorlásának kulcsterülete lett, de azt sem, hogy a demokratikus játékszabályok épp ezen a területen a legkidolgozottabbak (működésük értékelése már más kérdés).”¹⁴

1. A környezeti jogalkotás területei

A környezetjogi jogalkotás területén három fő szintet különíthetünk el:

- A *szupranacionális környezetjog* tartalmazza azokat a nemzetközi (európai) jogi normákat, amelyek gyakran (ha nem is direkt módon) jogalkotási kötelezettséget rónak az egyes államokra, mint az adott nemzetközi szervezet tagjára.
- Az alkotmányokban megjelenő környezetjogi normákat (*alkotmányos környezetjog*) a nemzeti környezetjog legfelső rétegének kell tekintetni, amely országonként eltérő tendenciákat mutat (gyakori az, hogy az egyes államok alaptörvényeiben foglalt környezeti rendelkezések más országokban „csupán” törvényi alakot öltenek).
- A környezetjog harmadik szintjét a *törvényi és rendeleti környezetjog* adja, amely magában foglalja az egyes területekre vonatkozó anyagi és eljárási szabályokat.

2. Szupranacionális környezetjog – A környezeti demokrácia nemzetközi alapjai

A környezeti demokrácia nemzetközi – az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága területén érvényes – megalapozó dokumentuma a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvéte-

¹² MEADOWCROFT: i.m. 341. o.

¹³ Erről ld. részletesen ANTAL Attila: Minden hatalom a népé? HVG Online, http://hvg.hu/velemen/20090813_demokracia_meltanyosság_kepviselet.aspx (2010. 04. 22.)

¹⁴ FODOR László: Környezetvédelem az alkotmányban. Gondolat – Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának kiadványai közös kiadványai IV. 62. o.

léről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény.¹⁵ Hazánk az egyezmény aláírói között volt, s 2001-ben ratifikáltuk¹⁶ a dokumentumot. Az Aarhusi Egyezmény a következő célkitűzéseket¹⁷ határozza meg: „*A jelen és jövő generációkban élő minden egyén azon jogának védelme érdekében, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, ezen Egyezményben Részes valamennyi Fél garantálja a nyilvánosság számára a jogot az információk hozzáférhetőségéhez, a döntéshozatalban való részvételhez és az igazságszolgáltatás igénybevételéhez a környezetvédelmi ügyekben a jelen Egyezmény rendelkezései szerint.*” Vagyis az Aarhusi Egyezmény lerakja a környezeti demokrácia – már említett – nemzetközi alapjait.

Az Európai Unióban a környezeti demokrácia alapidokumentuma a környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló tanácsi irányelv (90/313/EGK)¹⁸ volt, amelyet 2003-ban váltott fel a jelenleg hatályos irányelv, az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.¹⁹ A 2003-as irányelv a következő célkitűzésből indult ki: „*A környezeti információkhoz történő szélesebb körű hozzáférés és az ilyen információk terjesztése hozzájárul a környezeti kérdésekkel kapcsolatos nagyobb tudatossághoz, a szabad véleménycseréhez, a nyilvánosságnak a környezeti ügyekkel kapcsolatos döntéshozatalban való hatékonyabb részvételéhez, és végezetül a jobb környezethez.*” Az irányelv tehát hasonló célkitűzéseket állít maga elé, mint az Aarhusi Egyezmény.

Hazánk tehát a rendszerváltás után (a politikai és gazdasági integrálódással párhuzamosan) csatlakozott a nemzetközi környezetjogi jogalkotás két fontos gócéhoz: az ENSZ-hez kötődő Aarhusi Egyezményhez, s az EU-hoz való csatlakozásunk után immáron Magyarország területén is hatályos az említett irányelv. Ezen túl a hazai környezetjogi fejlődés adaptálódik is a bővülő Aarhusi rezsimhez. Vagyis Magyarország sikerrel csatlakozott a (hagyományos) környezeti demokrácia nemzetközi alapjait lerakó környezetpolitikai és környezetjogi hálózatba.

3. A környezeti demokrácia alkotmányos alapjai

– Mit jelent a környezethez való jog?

A magyar Alkotmányba először az 1972-es alkotmánymódosítás eredményeképpen került be a környezetvédelem: az alkotmányozó (már ekkor is) az emberi élet, a testi épség és egészség komplexumához kötötte a környezet védelmét, amikor ki mondta, hogy ezeket a jogokat a Magyar Népköztársaság (többek között) az emberi

¹⁵ <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm> (2010. 04. 22.)

¹⁶ A 2001. évi LXXXI. törvény hirdette ki

¹⁷ Ld. bővebben: FÜLÖP: i.m.

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:01:31990L0313:HU:PDF> (2010.04.22.)

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:07:32003L0004:HU:PDF> (2010.04.22.)

környezet védelmével valósítja meg.²⁰ Vagyis a környezet védelme valójában egy eszközjogosítványként tűnt fel. A hatályos (a korábbiakhoz nagyban hasonló) rendelkezések 1989-ben kerültek az Alkotmányba. Így alaptörvényünk immár két helyen is foglalkozik a környezetvédelemmel. Egyrészt az általános rendelkezések között (I. fejezet) „ismeri el és érvényesíti” a Magyar Köztársaság mindenki jogát az egészséges környezethez (18. §).²¹ Másrészt az alapvető jogokat és kötelezettségeket szabályozó XII. fejezet – ahogyan az 1972-es szabályozás – az egészséghez való jog biztosításának eszközeként tekint a környezetvédelemre.

Az Alkotmány 18. §-ában rögzített környezethez való jog az Alkotmánybíróság értelmezésében [többek között 996/G/1990. AB határozat és a 28/1994 (V. 20.) AB határozat] „kettős korlátozás” alá esik

Egyrészt az Alkotmánybíróság szerint az alapjogok körébe tartozik, s mint ilyen, a legerősebb védelemben részesülő alkotmányos értékek egyike. Ugyanakkor „ki is lóg” a többi alapjog rendszeréből: *„A környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, hanem úgynevezett harmadik generációs alkotmányos jog, amelynek jellege még vitatott...”*²² Az a tény, hogy nem alanyi alapjogról van szó azt jelenti, hogy a környezethez való jog *„önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó”*.²³ Az alanyi jogok védelme helyett az állam kötelezettsége e körben szervezeti garanciák nyújtása. Az Alkotmány tehát a környezethez való jog esetében „jogról” szól, amelyen azonban nem lehet alanyi jog, a jogvédelem szintjét és eszközeit csak a jogalkotó határozhatja meg. Ha a környezethez való jog alanyi jog lenne, azzal tulajdonképpen a(z államon kívüli) jogalanyok kezébe kerülve (az állam számára) teljesíthetetlen elvárakhoz vezetne. Vagyis a magyar Alkotmány által nevesített környezethez való jog, az Alkotmánybíróság (praktikus) értelmezésében nem lehet (még) alanyi alapjog, de nem is (csak) alkotmányos feladat, vagy államcél, hanem alkotmányos alapjog.

A másik korlátozó értelmezési irány a környezethez való jog kötelezeti oldalán keresendő. Általános álláspont szerint a környezethez való jog kötelezeti oldalán nem csupán az elvont „állam” áll, hanem elsősorban a jogalkotó szervek, sőt a többi hatalmi ág is, így a végrehajtás, valamint az igazságszolgáltatás, végső soron pedig minden jogalany. A már említett 999/G/1990. AB határozat még utalt arra, hogy a környezethez való jog terjedelmét nem csak a jogalkotónak, de a bírói

²⁰ Az 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről 57. §-a

²¹ A terjedelmi korlátok miatt itt csak utalni lehet arra, hogy a szakirodalomban az „elismer” fordulat komoly értelmezési kérdéseket vetett fel, hiszen az Alkotmány megfogalmazásából az is következhetne, hogy a Magyar Köztársaság „elismeri” a környezethez való jogot, mint az Alkotmánytól egyébként függetlenül létező jogot. Az alapjogok és azok alkotmányos megfogalmazására (cselekvési igék) ld. FODOR: i.m. és BALOG et al.: i.m.

²² 28/1994 (V. 20.) AB hat.

²³ 96/2008. (VII. 3.) AB hat.

judikaturának is meg kell húzni a maga területén. A későbbi környezetvédelmi határozatok azonban csak utalásszerűen²⁴ foglalkoznak a montesquieu-i hármassal. A testület pedig végképp nem foglalkozik azzal (a tágabb értelemben felfogott környezeti demokrácia szempontjából óriási jelentőségű kérdéssel), hogy az Alkotmány 18. §-ból levezethető-e a társadalom minden szereplőjének, így minden állampolgárnak és azok minden szervezetének (globális) környezetvédelmi kötelezettsége.

A fentiekben láthattuk a rendszerváltás utáni közjogi fordulat nyomán (noha nem teljesen függetlenül az 1972-es alkotmánymódosítástól) kiépültek a környezetvédelem (a környezeti demokrácia) alkotmányos alapjai (is) Magyarországon. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „[a] környezethez való jog valójában az élethez való jog objektív, intézményi oldalának egyik része: az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami köteleességet nevesíti külön alkotmányos jogként.”²⁵ Az állam környezetvédelmi kötelezettségei tehát az Alkotmánybíróság értelmezése alapján az Alkotmány 18. §-a hiányában is levezethetőek lennének az élethez való jogból. Ez azonban nem jelenti azt, hogy nem lehet szennyezni a környezetet: az Alkotmánybíróságnak mindenképp számolnia kellett a civilizáció környezetkárosító realitásával. Ezzel szemben fontos megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság szerint az állami fellépésnek (elsősorban a jogalkotásnak) vannak olyan korlátai, amelyek befolyásolják a már elért védelmi szint alakulását. Ennek érdekében érvényesíti a testület „*non derogation principle*” elvét, vagyis a védelmi szinttől való visszalépés tilalmát. Utóbbi azt jelenti, hogy a környezetvédelemnek a jogszabályokkal már elért szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érdek érvényesítéséhez elkerülhetetlen, de a csökkentés mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan. Mindezek alapján nyilvánvaló, hogy az Alkotmánybíróság értelmezésében a környezethez való jog hatókörét (ha tetszik a környezeti demokrácia terjedelmét) nem az Alkotmány, hanem a jogalkotó határozza meg külön törvényekben. Vagyis a hazai környezetvédelem középpontját (főként az általános környezetvédelmi kötelezettség hiánya miatt) nem elsősorban az Alkotmány, hanem az annak nyomán alkotott (alább tárgyalandó) törvények alkotják. Első ránézésre ez nem is jelentene akkora problémát (különösen, ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy a bíróságok vajmi kevésbé hivatkoznak ítéleteikben az Alkotmányra), de egy ilyen fontos terület esetében nem engedhető meg egy olyan közjogi aszinkronitás, amely egyúttal a környezetvédelmet megalapozó törvényeket nem ágyazza bele egy koherens alkotmányos keretbe. Itt például utalhatunk arra – a már említett alkotmánybírói álláspontra – hogy az Alkotmány alapján előálló joganyag nem csökkentheti a védelem szintjét (holott, ezen elv mindenképpen alkotmányos szabályozást igényelne).²⁶

²⁴ Mindenképp előremutató, hogy az Alkotmánybíróság azért azt leszögezi, hogy a jogszabályi védelmi szint a végrehajtás nyomán sem csökkenhet

²⁵ 28/1994. (V. 20.) AB hat.

²⁶ Álláspontomat ld. ANTAL Attila: A környezeti demokrácia Magyarországon – Alkotmányos alapok, (megjelenés alatt) 2010 b

4. A környezeti demokrácia törvényi és rendeleti szintje

A környezeti demokrácia alapjait – amint láttuk – a nemzetközi dokumentumok (illetve az azokat átültető hazai törvények), valamint az Alkotmány rakja le, s maga a jogrendszer egésze, továbbá a jogszabályok végrehajtása konkretizálja, tölti meg végrehajtható tartalommal. A környezeti demokrácia szempontjából a következő jogszabályok érdemelnek kiemelés:

- a Polgári Törvénykönyvről szóló az 1959. évi IV. törvény;
- az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény;
- a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény;
- az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény;
- a környezetvédelem általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény;
- a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény;
- a környezeti hatásvizsgálatról szóló 20/2001. (II. 14.) sz. kormányrendelet;
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény;
- az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény;
- a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről szól 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet.

Továbbá utalni kell az egyes környezeti elemek védelméről szóló anyagi jogi, illetve a környezetvédelmi államigazgatási szervezetrendszer felépítéséről és működéséről szóló eljárási jogi szabályokra, a környezetvédelem ügynevezett rokon jogágazatainak (elsősorban az építési jog, az energiaügy, a bányászat, az útügy, a vízgazdálkodási és a mezőgazdasági államigazgatási jog) szabályaira, az adózásról és az illetékekről szóló jogszabályokra, valamint a büntető és polgári eljárásjog szabályaira, végére is a hozzájuk kapcsolódó (részben már említett) alkotmánybírósi, legfelsőbb bírósági és ombudsmani gyakorlatra is.²⁷

IV. A környezeti demokrácia részvételi aspektusa

„A modern technológiai társadalom demokratizálódása megköveteli, hogy a 'lai-kus' állampolgárok jogot kapjanak a fejlesztési irányok befolyásolására.”²⁸

„A deliberatív demokrácia ideálja és ... gyakorlata nem kérdőjelezi meg a képviselői rendszer fontosságát, nélkülözhetetlenségét. Ellenben alapjaiban kétségbe vonja azt, hogy önmagában a képviselői rendszer alkalmas forrása és megőrzője hosszú távon a demokráciának, a fenntarthatóságnak és az igazságosságnak. Ugyanis a jelenleg ismert képviselői demokráciák nem véletlenül válnak áldozat-

²⁷ Ezek komplex vizsgálatára ld. főként BÁNDI Gyula: Környezetjog. Osiris Kiadó, 2006; FODOR: i.m.

²⁸ PATAKI György: Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. Civil Szemle, 2007/3. 2007

*taivá az uralkodó társadalmi csoportok érdekének, végső soron akár elveszítve magának a demokráciának a lényegét, üres, pusztán formálisan demokratikus csontvázakat hátrahagyva.*²⁹

A környezeti mozgalmak teret adtak a magyar rendszerváltás során kibontakozó kezdeti politizálásnak, sőt a rendszer lebontásában, a fenntarthatatlanság tudatosításában is nagy szerepet játszottak. Fontos megjegyezni, hogy a rendszerváltás formálódó politikai ellenzéke mind személyek szintjén, mind pedig programok szintjén összekapcsolódott az ökológiai mozgalmakkal. Az 1988-tól prosperáló zöld mozgalom tulajdonképpen a rendszerváltás egyik mozgósító, katalizátor tényezőjeként funkcionált. Azonban azt is le kell szögezzük, hogy a kialakult pártok később „elszívták” a legfontosabb zöldeket, így a zöld mozgalom (paradox módon) éppen a rendszerváltás után veszítette el korábbi egységét.

Elmondhatjuk tehát azt, hogy a rendszerváltás során kiépült magyar demokrácia tartalmazott egy (továbbfejleszthető) *ökológiai magot*. Ez az ökológiai irányvonal a rendszerváltás utáni időszakban is folytatódott: a környezetvédelmi joganyag korszerűsödött, kiépültek az állampolgári részvétel legfontosabb formái, sőt a demokratikus játékszabályok ezen a területen a legkidolgozottabbak közé tartoznak. A környezeti demokrácia rendszerében több szinten beszélhetünk társadalmi részvételtől. *Általános értelemben* a társadalmi részvétel programok, politikák kidolgozásában való közvetlen részvételi lehetőséget jelent többféle társadalmi érdeket képviselő csoportok (érintettek) számára, ha olyan korai fázisában van lehetősége bekapcsolódnia az állampolgároknak a közösségi döntési folyamatba, ahol még a szereplők között elképzelhető konszenzusos megoldás létrejötte. A környezeti demokrácia értelmezési keretében a társadalmi részvétel a civil szereplők esetében *konkrétan* is meghatározható, nevezetesen a jogszabályok által biztosított, továbbá a jogszabályok által nem szabályozott civil beavatkozási lehetőségek rendszerében.

A szakpolitika kialakítása, a tervezés döntően a kormány feladata (illetve a tervezés és a jogalkotás terén a népképviselői szervekre is feladatok hárulnak), végrehajtásért való felelősség szintén a testületé. A kormány döntése az is, hogy mennyiben von be a szakpolitikai tervezésbe külső segítséget, mennyiben veszi figyelembe a civil szervezetek és szakértők tanácsait, háttéranyagait. A környezetpolitika alakítása tipikusan olyan szakpolitikai területet, ahol nem csak, hogy érdemes, hanem figyelembe is kell venni a civil szót. Az elmúlt időszakban egyre több civil szereplő hangsúlyozta a hazai zöld fordulat szükségességét, s egyes elképzelések szerint a pénzügyi és gazdasági válsággal eljött a „zöld New Deal” korszaka is. A civil programok és elképzelések azonban nem egyidősek a válsággal: korábban is fogalmazódtak meg tervezetek az államháztartás és a költségvetés zöld reformjával kapcsolatban. Ezek a tendenciák hatást gyakoroltak egyben a politika szférájára: a már beágyazódott politikai szereplők környezetpolitikai érzékenységének kidomborításán, valamint új politikai szereplők megjelenésén keresztül.

²⁹ PATAKI: i.m.

***A civil aktorok környezetpolitikai részvételi
és befolyásolási lehetőségei Magyarországon³⁰***

Részvételi forma	Jogi szabályozottság	Alkalmazás³¹	Döntési szint
Szakmai anyagok készítése (<i>szakmai részvétel</i>)	Jogilag nem szabályozott	Gyakori	Európai szint Országos szint Helyi szint
Részvétel a környezetvédelmi jogalkotásban, jogszabályok véleményezése (<i>jogalkotási részvétel</i>)	Jogilag szabályozott	Közepesen gyakori	
Népszavazás, népi kezdeményezés ³² (<i>közvetlen részvétel</i>)	Jogilag szabályozott	Nem gyakori	
Részvétel egyedi közigazgatási eljárásokban (<i>eljárási részvétel</i>)	Jogilag szabályozott	Gyakori	
Lobbyi tevékenység (<i>lobbi részvétel/befolyásolás</i>)	Jogilag szabályozott	Gyakori	
Tüntetések, utcai megmozdulások, bojkott, nyílt levél (<i>társadalmi befolyásolás</i>)	Jogilag részben szabályozott	Viszonylag gyakori	
A részvétel egyéb, deliberatív formái (<i>deliberatív részvétel</i>) ³³	Jogilag nem szabályozott	Nem elterjedt	

³⁰ A részvétel elemzésére ld. BELA Györgyi – PATAKI György – VALENÉ KELEMEN Ágnes: Társadalmi részvétel a környezetpolitikai döntéshozatalban. Magyarország az ezredfordulón c. stratégiai kutatás, BKÁE Környezettudományi Intézetének tanulmánya

³¹ Jelen besorolás „önkéntesnek” mondható abból a szempontból, hogy csupán a civil oldal erőfeszítéseit veszi figyelembe. Elmondhatjuk, hogy hazánkban a civil részvételnek bár van kialakult intézményrendszere, de a közpolitikai döntéshozók gyakran minden eszközzel küzdenek a civil szó formálissá tételéért, sőt kevés általában is kevés az olyan kutatás, amely a civil érdekérvényesítés „hatásvizsgálatára” irányulna. Ld. erre: F. NAGY Zsuzsa – FÜLÖP Sándor – MÓRA Veronika: A környezeti demokrácia megvalósulása Magyarországon. Environmental Partnership, Typoézis Kft.

³² Az európai nép kezdeményezés intézményére ld. ANTAL Attila: Az európai közvetlen demokrácia felé. Javaslatozok az európai polgári kezdeményezéshez. Civil Szemle, 2010/1.

³³ Ld. részletesebben ANTAL: i.m.; PATAKI: i.m.

A civil szféra, tehát mint a közvetlen, illetve részvételi demokrácia módszerainak indukálója aktív szerepet tölt be a környezeti demokrácia kialakításában. Lényegében ugyanazt a *civil-állampolgári térfoglalást* kell a környezeti demokrácia mögött látnunk, mint korábban a közvetlen és részvételi tendenciák mögött. A helyzet annyiban más, hogy a környezeti demokráciát összefogja – a már bemutatott – elméleti keret (értékelmélet), míg a korábbi demokrácia-elméletek inkább a döntés meghozásának módja és eljárása mentén strukturálódtak (cselekvésemélet). A környezeti demokráciában elmosódnak ezen procedurális határok a különböző elméletek között, azonban itt is elsőbbséget élvez a demokratikus deficitet korrigáló, a civil szektoron alapuló közvetlen döntés.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ANTAL Attila: Minden hatalom a népé? HVG Online. (Antal, 2009 b) http://hvg.hu/velemenyt/20090813_demokracia_meltanyossag_kepviselet.aspx (2010.04.22.)

ANTAL Attila: A környezeti demokrácia elmélete és gyakorlata. In Politikatudományi Szemle, 2009/4. (Antal, 2009 c.).

ANTAL Attila: Az európai közvetlen demokrácia felé. Javaslatok az európai polgári kezdeményezéshez. Civil Szemle, 2010/1. (Antal, 2010 a)

ANTAL Attila: A környezeti demokrácia Magyarországon – Alkotmányos alapok. (megjelenés alatt) (Antal, 2010 b)

BÁNDI Gyula: Környezetjog. Osiris Kiadó, 2006

BELA Györgyi – PATAKI György – VALENÉ KELEMEN Ágnes: Társadalmi részvétel a környezetpolitikai döntéshozatalban. Magyarország az ezredfordulón c. stratégiai kutatás, BKÁE Környezettudományi Intézetének tanulmánya. 2003 (Bela-Pataki-Valené, 2003)

BOHMAN, J.: Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics. MIT University Press, 1997 (Bohman, 1997)

BUDGE, Ian: The new challenge of direct democracy. Cambridge, Polity Press. 1997 (Budge, 1996)

BUDGE, Ian: Deliberative Democracy versus Direct Democrac – plus political parties. In: Saward, Michael (szerk.): Democratic Innovation: Deliberation, Representation & Association. London, Routledge, 2000, 195-212. o. (Budge, 2000)

DRYZEK, John S.: Politikai és ökológiai kommunikáció. In: Scheiring – Jávör, 2009, 331-352. o. Megjelent: Dryzek, John S. (1996): Political and Ecological Communication. In: MATHEWS, Freya (szerk.): Ecology and Democracy. London, Frank Cass, 2009, 13-30. o. (Dryzek, 2009)

DOBSON, Andrew: Stratégiák a zöld változásért. In: Scheiring – Jávör, 2009, 600-620. o. (Dobson, 2009)

ELSTER, J.: *Deliberative Democracy*. Cambridge, UK, Cambridge University Press, 1998 (Elster, 1998)

F. NAGY Zsuzsa – FÜLÖP Sándor – MÓRA Veronika: *A környezeti demokrácia megvalósulása Magyarországon*. Environmental Partnership, Typoézés Kft., 2002 (F. Nagy-Fülöp-Móra, 2002)

FODOR László: *Környezetvédelem az alkotmányban*. Gondolat – Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának kiadványai közös kiadványai IV., 2006 (Fodor, 2006)

MEADOWCROFT, James: *Zöld politikai perspektívák a huszonegyedik század hajnalán*. In: Scheiring – Jávör, 2009, 331-352. o. (Meadowcroft, 2009)

PATAKI György: *Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában*. Civil Szemle, 2007/3. (Pataki, 2007)

PATEMAN, Carol: *Participation and democratic theory*. Cambridge, Cambridge University Press, 1970 (Pateman, 1970)

SCHEIRING Gábor – JÁVÖR Benedek (szerk.): *Oikosz és Polisz. Zöld politikai filozófiai szöveggyűjtemény*. L' Harmattan, 2009 (Scheiring – Jávör, 2009)

SARTORI, Giovanni: *Demokrácia*. Osiris, Budapest, 1999 (Sartori, 1999)

A MAGYAR MINISZTERELNÖKI INTÉZMÉNY ALKOTMÁNYOS HÁTTERE

Bevezetés

Az alábbi tanulmány a magyar miniszterelnöki intézményre vonatkozó alkotmányos szabályozást, annak kialakulását és módosulását kívánja tömören bemutatni 1949-től napjainkig. Kiindulópontunk az 1949-ben elfogadott XX. törvénybe foglalt első szabályozás, melynek talapzatán áttekintjük, mikor és hogyan változtak a vonatkozó rendelkezések, melyek voltak és mit tartalmaztak a főbb alkotmányos módosulások a demokratikus átmenet folyamatában. Megvizsgáljuk a miniszterelnök szerepét, súlyát, illetve a rá vonatkozó alkotmányos szabályozás 1989-90-es rendszerváltó időszakban történt átfogó és gyökeres átalakulását. Ennek keretében az új, demokratikus alapokra helyezett miniszterelnöki intézmény fokozatos megerősítésének folyamatát jelezzük, kiemelve többek között ennek óvatos lépcsőzetességét, illetve a német mintájú konstruktív bizalmatlansági indítvány felmerülésének, majd meghonosításának körülményeit, megemlítve ezen intézmény (közel-múltban is) felmerülő alkotmányos kérdéseit, aggályait. Végezetül röviden kimutatjuk az azóta eltelt időszakban érzékelhető részben jog(állás)i, részben inkább politikai természetű tendenciákat, valamint utalunk arra is, hogy milyen kifutási lehetősége van a kormányfői hatalom esetleges további koncentrációjának.

Kiindulópont: a minisztertanács elnöke és helyettesei

A miniszterelnöki intézmény szocialista jogi elődje a minisztertanács elnöke volt. Az alkotmányos és jogállási háttér vizsgálatát tehát az 1949-es alkotmány első változatának vonatkozó szabályozásával kell kezdenünk. Meglepő módon a minisztertanács elnöke az alkotmány szövegében elsőként egy összeférhetetlenségi szabály keretében bukkan fel. Az ekkori alaptörvény ugyanis kimondta, hogy a minisztertanács elnöke, elnökhelyettesei és tagjai a Népköztársaság Elnöki Tanácsába nem választhatók.¹ Ezen túlmenően mindössze három paragrafusban talál-

¹ 1949. évi XX. tv. 19. § (2) bek. Az 1972. évi I. tv. 29. § (2) bek.-ében az erre vonatkozó kitétel – gyakorlatilag érdemi változás nélkül – a következőképpen szerepelt: „A Minisztertanács el-

kozhatunk egyáltalán magával a kifejezéssel. Egyfelől már ekkor rögzítésre került, hogy a minisztertanács rendeleteit a minisztertanács elnöke írja alá. Egy másik szakasz kimondta, hogy ő vezeti a minisztertanács üléseit, illetve gondoskodik a minisztertanács rendelkezéseinek és határozatainak végrehajtásáról, irányítja a közvetlenül alá rendelt szervek munkáját, valamint feladata ellátása körében rendeleteket adhat ki. Végezetül jeleznünk kell a felelősség csökevényességét, hiszen ezzel kapcsolatosan mindössze annyi szerepelt az alkotmányban, hogy a minisztertanács elnöke (helyettese) és tagjai intézkedéseikért és magatartásukért egyénileg is felelősek, illetve az országgyűlés tagjai a minisztertanácshoz, annak elnökéhez vagy bármely tagjához feladatkörükbe tartozó minden ügyben kérdéseket intézhetnek, melyekre azok az országgyűlésen kötelesek felvilágosítást adni.² A minisztertanács elnökével illetve tagjaival szemben tehát nem tartalmazta az alkotmány a felelősség érdemi meglétét bizonyító bizalommegvonás részletszabályait.

A minisztertanácsról már maga az elnevezés is sok mindent elárul. Működésében a testületi jelleg domborodott ki, ahol (csak) egy elnök van, aki elvégzi a kormányfői teendőket. Ugyanakkor a minisztertanács elnöke minden esetben tagja volt a Politikai Bizottságnak is, így kormányzati súlya valójában ebbéli tagságából és nem a kormányfői pozíciójából származott.³ Meglévő hatalma – miképpen Müller György is megfogalmazza – tehát nem annyira az alkotmányos jogállásából eredt, hanem sokkal inkább a politikai mechanizmusban elfoglalt helyének, illetve bizonyos ügyrendi felhatalmazásoknak volt köszönhető. Az akkori kormányfő a kormányon belül primus inter pares (első az egyenlők között) helyzetben volt. A minisztertanács tagjaira és elnökére közjogi értelemben csaknem egyenlő jogok és kötelezettségek vonatkoztak, a kormányfő tehát nem rendelkezett megkülönböztett jogállással. A fentebb említett alkotmányos szabályozásból további két fontos tényezőre is fel kell hívunk a figyelmet. Egyrészt tevékenysége döntően a testületvezetői feladatokra irányult, másrészt felelősség tekintetében nem volt különbség a minisztertanács elnöke és tagjai között.⁴

A kormánynak a párt irányító szerepét biztosító feladatából következtethetünk az akkori miniszterelnökök kormányzati magatartására is. A kormányelnök a PB-ben megtárgyalt és elfogadott előterjesztéseket képviselte és fogadtatta el utólagosan a kormányzati szervekkel.⁵ Kiss Elemér – aki a Minisztertanács Hivatalának vezetője

nőke, elnökhelyettesei, tagjai és az államtitkárok – mint az állam végrehajtó szerveinek vezető tisztségviselői – az Elnöki Tanácsba nem választhatók be.”

² 1949. évi XX. tv. 25. § (2) bek.-e; 26. § (1), illetve (3) bek.-e, valamint 27. § (2) és (3) bek.-e.

³ BIHARI Mihály (1998): A politikai rendszer jellege és a hatalom szerkezete 1988-ban és 1998-ban. In: KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): Magyarország évtizedkönyve 1988-1998. A rendszerváltás. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 396., 408. o.

⁴ MÜLLER György: A kormányzati struktúra változásai 1987-1991. Magyar Közigazgatás, 1991.12. szám. 1067., 1071. o.

⁵ BIHARI Mihály: A politikai rendszer jellege és a hatalom szerkezete 1988-ban és 1998-ban. In: KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): Magyarország évtizedkönyve 1988-1998. A rendszerváltás. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1998, 396. o.

volt 1989-ben – saját tapasztalataira is támaszkodva állapítja meg, hogy abban az időszakban a minisztertanács elnökének az volt a leglényegesebb feladata, hogy a kormány-előterjesztésekben, jogszabály-tervezetekben megfelelő módon tükröződjének a politikai döntések, amelyeket a minisztériumi apparátusok készítettek elő. A különböző szakfőosztályoktól érkező szakmai szempontok központi vagy politikai bizottsági határozatokba beépülve kerültek vissza az apparátushoz, ami után megkezdődött az egyes jogszabály-tervezetek kimunkálása, értékelése. Ebben a folyamatban a minisztertanács elnöke gyakorlatilag azért felelt, hogy a politikai döntés realizációja mindenképpen megtörténjék.⁶

Müller György említett tanulmányában megállapítja, hogy a kormány 1987-ben az országgyűléshez és a NET-hez viszonyított erős pozíciójához képest a kormányzati struktúrában relatíve gyenge pozícióval rendelkezett. Ennek okai között – az ekkor komoly hatalommal rendelkező kormánybizottságok mellett – paradox módon az alkotmány szerint egyébként gyenge jogállású kormányfő erős kormányt helyettesítő lehetőségeit is megemlíti. De még ettől is hangsúlyosabb indokként kiemeli a miniszterelnök-helyettesek szerepét is, akik egy-egy területen az általuk vezetett kormánybizottsággal szinte „kis kormányokat” alkottak. A kormány viszont 1988-tól kezdődően fokozatosan felszámolta hatalmának széttagoltságát (furcsa módon tehát többek között a kormányfő és a helyettesei által birtokolt kormányt helyettesítő funkció szűkítésével) és lépésről-lépésre megerősítette a kormányzati struktúrában belül elfoglalt helyzetét. Ezzel párhuzamosan a Grósz-érától kezdődően⁷ a kormány valódi politikai funkciójának kibontakozása, hatalmi jellege is egyre egyértelműbbé vált. Ennek eklatáns bizonyítéka ugyanakkor – az előbbi iránnyal ellentétesen – épp az volt, hogy hivatali idejének egy részében Grósz Károly pártfőtitkári funkciót is betöltött.⁸ A kormány tehát egyfelől a kormányfő (kormányt helyettesítő) hatalmának szűkítésével, másfelől kiemelt politikai pozícióba helyezésével erősítette hatalmát. A minisztertanács elnöke pozíció vizsgált időszakban meglévő súlyát mindezek ismeretében megítélésünk szerint – akárcsak a kormányt – kettős szempontból közelítve lehet értékelni. Az alkotmányból fakadóan relatíve gyengébb pozícióval rendelkezett, a politikai bizottsági tagságából (Grósz esetében pedig 1988 májusától pártfőtitkári funkciójából is) fakadóan viszont erősebb helyzetben volt.⁹

Zárásként vissza kell térnünk a kormányfő helyettesítésének alkotmányban is említett kérdésére. Fentebb már jeleztük a helyettesek egyfajta „mini-kormányt” kialakító működését. Az elnökhelyetteseket a minisztertanács elnökéhez hasonlóan

⁶ Interjú Kiss Elemérrel (2008. 02. 20.)

⁷ Müller György szerint a rendszerváltást előkészítő Németh-kormány még hangsúlyosabb politikai szerepet töltött be, de tényleges politikai mozgástere épp az átmenet sajátos viszonyaiból fakadóan, a választásokhoz közeledve a bonyolult egyeztetési folyamatokban egyre inkább szűkült

⁸ MÜLLER György: i.m. 1067., 1066-1067. o.

⁹ Többek között ez utóbbi tényezőből következően Müller szerint az 1989. évi alkotmánymódosítást megelőzően is „szélesebb pályával rendelkezett” a kormányfő

az országgyűlés választotta meg, tehát a kormányfő erre vonatkozólag nem rendelkezett hatáskörrel. Első vagy általános megjelölésű elnökhelyettesi tisztséget nem intézményesített az alaptörvény, de bizonyos rangsor mégis létrejött. Az úgymond első elnökhelyettesi funkciót betöltő személy egyúttal az MSZMP Politikai Bizottságának is tagja volt. A pozíciót elvileg tárcát vezető minisztertanács tag is betölthette, de a kormányzati gyakorlat ezt a megoldást nem követte. Az Országos Tervhivatal elnöke – aki az 1972-es alkotmányos szabályozás értelmében tagja volt a minisztertanácsnak – ugyanakkor általában ezt a tisztséget is viselte, illetve rövid ideig a kereskedelmi miniszter is kapott ilyen megbízást.¹⁰

Az 1989-es alkotmányos alapok

A miniszterelnöki intézmény alkotmányjogi szabályozásának kialakulását a Németh-kormány idején kijegecesedő folyamatokkal kell kezdenünk, ugyanis erre vonatkozólag már az első demokratikus ciklust megelőző, utolsó pártállami kormány regnálása alatt jelentős lépések történtek. Korábban az alkotmány – beszédes módon – akként rendelkezett, hogy a minisztertanács megbízatása az új minisztertanács megbízatásáig tart, csak egy jóval későbbi szabályozással került kimondásra – jelezvén a demokratikus változást –, hogy a mandátum a következő országgyűlés első üléséig tart.¹¹ A témánk szempontjából az első – még a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokat megelőző – legfontosabb lépés az 1989 májusában következett be. Az ekkori alkotmánymódosítás lényege abban ragadható meg, hogy sor került a bizalmatlansági indítvány szabályozására. Kukorelli István egyenesen úgy fogalmaz, hogy ez a törvény megteremtette a kormány parlament előtti felelősségi rendszerét.¹² Az alkotmány két olyan paragrafussal egészült ki, amely akár az új miniszterelnöki intézmény alapkövetelményének is tekinthető. Rögzítésre került ugyanis a bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás intézménye. Eszerint a képviselők legalább egyötöde a minisztertanáccsal vagy valamely tagjával szemben írásban bizalmatlansági indítványt nyújthat be, és a minisztertanács elnökével szemben benyújtott bizalmatlansági indítványt a Minisztertanáccsal szemben benyújtott bizalmatlansági indítványnak kell tekinteni. Emellett pedig a minisztertanács elnöke útján bizalmi szavazást is javasolhat, illetve azt is javasolhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen.

¹⁰ MÜLLER György: i.m. 1067., 1073. o.

¹¹ Az Alkotmány csak azt rögzítette, hogy a minisztertanácsot a NET javaslatára az országgyűlés választja és menti fel, az nem volt előre meghatározva, meddig tart mandátuma. Majd csak az alkotmányt módosító 1989. évi I. tv. jelölte ki konkrétan megbízatását a következő országgyűlés első üléséig. A jogállásról szóló 1973. évi III. tv. erre vonatkozólag feltűnően csak annyit mondott, hogy a minisztertanács megbízatása külön paragrafusban meghatározott egyéb megszűnési eseteken kívül az új minisztertanács megbízatásáig tart.

¹² KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I. Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 290. o.

Ezzel a szabályozással a minisztertanács elnökének pozíciója valódi értelemben vett kormányfői súlyt kapott, ugyanis a fenti módosításnak köszönhetően összekötődött a minisztertanács és elnökének sorsa. A pártállami szisztémához képest ez a változás jókora lépésnek tekinthető az új miniszterelnöki intézmény kialakítása felé vezető úton.¹³ Ugyanakkor jeleznünk kell, hogy az alkotmány ekkor még (csak) azt mondta ki, hogy a bizalom megvonásától számított hatvan (szemben a későbbi negyvennel) napon belül az országgyűlés egyszerre határoz az új minisztertanács programjának elfogadása és tagjainak (és nem az elnökének!) megválasztása felől.¹⁴

Az 1989-es esztendőben több szempontból is gyökeres változás történt. Ezen említett jogszabályi változások után június 13-tól megindultak a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások. Az I/I-es albizottság¹⁵ az alkotmány módosításának kidolgozásával foglalkozott. A miniszterelnök kiemelt státusát megalapozó új alkotmányjogi konstrukció ekkor került kialakításra. Kajdi József – aki az MSZMP részéről pártonkívüliként vett részt az eseményeken – megerősítette, hogy ezt az új szabályozást meglepő módon az MSZMP oldal is viszonylag hamar elfogadta. A tárgyalásokon Antall József és Tölgyessy Péter határozottan képviselték azt az álláspontot, hogy az EKA számára nagyon szimpatikus példa a német alkotmányjogi berendezkedés a kancellári szisztémával, mely jól vegyíthető a magyar sajátosságokkal. Ennek nyomán tehát már a kerekasztal-tárgyalásokon rögzítésre került, hogy a miniszterelnök „a” kormányfő, azaz ő a kormány erős embere, lényegében a személyétől függ a kormány léte vagy nem léte.¹⁶ Érdemes megemlíteni, hogy a NEKA tárgyalásokon ettől eltérő alternatíva nem merült fel, tehát nem versengtek egymással a különböző – főlelnöki, vegyitstán parlamentáris, illetve kancellári – kormányzati rendszerek megoldási elemei, voltaképpen egyértelmű volt, hogy az utóbbi kerül meghonosításra.

A NEKA tárgyalásainak egy döntő szakaszát lezáró 1989. szeptember 18-ai megállapodásban végül lefektették, hogy a sarkalatos kérdésekben kidolgozott, az okmányhoz csatolt hat törvényjavaslatot megküldik a minisztertanács elnökének. Felkérték, gondoskodjon arról, hogy a tervezeteket az 1987-es jogalkotásnak megfelelő törvény alapján a kormány terjessze az országgyűlés elé. Az alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI-es törvényt végül október 18-án fogadtak el, és az 1956-os forradalom évfordulóján, október 23-án hirdettek ki.

Az új alkotmányos szabályozás kapcsán elsőként az országgyűlésre vonatkozó két fontos változást emelhetjük ki. Egyfelől rögzítésre kerül, hogy a miniszterta-

¹³ Ehhez szorosan kapcsolódik a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről szóló 1973. évi III. tv.-t módosító 1989. évi IX. tv., amely a minisztertanács tagjai megbízatásának megszűnési esetei között már egyebek mellett a bizalom megvonása kitételt is rögzíti

¹⁴ 1989. évi VIII. tv. 39/A. és 39/B. §-ok

¹⁵ Az EKA részéről Antall József, Tölgyessy Péter, Orbán Viktor, Kónya Imre és Boross Imre vett részt ebben az albizottságban

¹⁶ Interjú KAJDI Józseffel (2008.02.11.)

nács elnökéhez már nemcsak kérdést, hanem interpellációt is lehet intézni, amely parlamenti számonkérhetőségének lehetőségeit bővítette.¹⁷ Másfelől ekkor kerül szabályozásra, hogy az országgyűlést feloszlathatja a köztársasági elnök, ha az országgyűlés – ugyanazon országgyűlés megbízatása idején – tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a minisztertanácstól, vagy nem szavaz bizalmat a bemutatkozó minisztertanácsnak. Ekkor tehát az országgyűlés még nem a minisztertanács elnökének (miniszterelnöknek), hanem a minisztertanácsnak szavazhatott bizalmat. Ez jól mutatja, hogy ezzel a szabályozással még nem emelkedett ki egyértelműen a kormányfő a többi kormánytag közül. Hangsúlyozni kell, hogy a – későbbiekben tárgyalandó – konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye tehát nem a kerekasztal-tárgyalások eredménye volt.

Fontos változást jelent, hogy megszűnt a minisztertanács elnökhelyettese tisztség. Továbbá kikerült a kormánytagok közül a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnöke.¹⁸ Emellett módosulást jelentett, hogy a minisztertanács összetételének meghatározásában már nem volt külön is nevesítve az Országos Tervhivatal elnöke. A minisztertanács elnöke pozíciójának erősödését érzékelteti, hogy ekkor már maga határozhatta meg helyettesét is, noha ekkor még ez a személy csak államminiszter lehetett. A kormányfő súlyának növelésében az egyik leglátványosabb lépésnek értékelhető, hogy a minisztertanács elnöke alaptörvényi felhatalmazást kapott arra, hogy javaslatot tegyen a kormány tagjainak kiválasztására. Ezzel a kormányfő erre vonatkozó befolyása a legmagasabb szinten került rögzítésre.

Végezetül jelezniük kell, hogy a fentebb említett bizalommegvonás vonatkozásában a rendelkezésre álló határidők is megváltoztak ekkor. Az említett 1989. májusi alkotmánymódosítás még úgy rendelkezett, hogy a bizalmatlansági indítvány feletti vitát és szavazást az országgyűlés soron következő ülészakán, de legkorábban a betérjesztéstől számított öt nap után, legkésőbb a betérjesztéstől számított tizenöt napon belül kell megtartani. Az országgyűlés pedig – miképpen azt fentebb jeleztük – a bizalom megvonásától számított hatvan napon belül egyszerre határoz az új minisztertanács programjának elfogadása és tagjainak megválasztása felől. Az 1989. októberi alkotmánymódosítás értelmében a bizalmatlansági indítvány feletti vitát és szavazást legkorábban a betérjesztéstől számított három nap után, legkésőbb a betérjesztéstől számított nyolc napon belül kell megtartani, tehát itt lényeges időbeli korlátozást tartott szükségesnek a jogalkotó. A másik passzus kapcsán is redukciót tapasztalhatunk, hiszen – miképpen azt a ma hatályos alkotmányunk is rögzíti – az országgyűlés a bizalom megvonásától számított negyven napon belül határoz az új minisztertanács megválasztása felől.

¹⁷ 1989. évi XXXI. tv. 27. §

¹⁸ Korábban a kormány tagja volt a miniszterelnök, a miniszterelnök-helyettes(ek), államminiszter(ek), minisztériumot vezető miniszterek, 1972-től az Országos Tervhivatal elnöke, 1983-tól pedig az említett Központi Népi Ellenőrző Bizottság elnöke. Ez utóbbi esetében a jelzett módosítással együtt maga a tisztség is megszűnt

A miniszterelnöki intézmény megerősítése

A kormányfő pozícióját döntően meghatározó két kulcsfontosságú szabályozásra 1990 májusában, illetve júniusában került sor.¹⁹ Mielőtt rátérnénk e változások hozadékának vizsgálatára ki kell térnünk a folyamatok háttérére is. Az alkotmány-módosítást ugyanis időrendben megelőzte az 1990. április 29-én, a Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége által kötött, május 2-án (az új országgyűlés alakuló ülésén) bejelentett pártközi megállapodás. A demokratikus intézmények stabilitását és az ország kormányozhatóságát érintő közjogi kérdésekben a miniszterelnökre vonatkozóan a következőkben állapodtak meg:²⁰

- Módosítandó a kormány hivatalba kerülésének eljárása oly módon, hogy a választás csak a miniszterelnök személyére vonatkozzék, a minisztereket pedig a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezze ki.
- Abszolút többséget kell megkívánni a miniszterelnök megválasztásához, de ugyanígy az ellene benyújtandó bizalmatlansági indítvány elfogadásához is.
- A felek egyetértenek abban, hogy a bizalmatlansági indítvány jogintézményét a fentiekén túlmenően is át kell alakítani oly módon, hogy az egyes miniszterekkel szemben nem, hanem csak a miniszterelnökkel szemben legyen előterjeszthető bizalmatlansági indítvány, konstruktív bizalmatlansági indítvány formájában.

Ezek után nézzük meg közelebbről, milyen kardinális változtatásokat hajtottak végre a fent említett jogszabályok! Először az 1990-es demokratikus választásokat, az új országgyűlés alakuló ülését követően – de még az új kormány hivatalba lépése előtt – május 16-án kihirdetett, a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XXIX. törvényt kell megvizsgálnunk. A szöveg legjelentősebb változásának a kormányfői pozíció – megváltozott elnevezése által is érzékeltetett – egyértelmű dominanciájának az elismerése tekinthető. A törvény a következőképpen fogalmaz: *„Ahol az Alkotmány vagy egyéb jogszabály a Minisztertanács elnökét vagy a Minisztertanács megválasztását említi, ezen miniszterelnököt, illetőleg a miniszterelnök megválasztását kell érteni.”*²¹ A változás súlya tehát nem abban ragadható meg, hogy a minisztertanács elnökét ezentúl miniszterelnöknek hívják, már csak azért sem, mert a köznyelvben a minisztertanács elnökét eddig is miniszterelnöknek hívták, hanem abban mutatkozik meg, hogy a megvá-

¹⁹ Ezek az alkotmányt módosító 1990. évi XXIX. illetve a XL. tv.-ek. A miniszterelnökre vonatkozó, ezen két alkotmánymódosítással kialakított szabályozás hosszú távon is eredményesnek bizonyult.

²⁰ Ld.: A paktum – A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége megállapodása. In: KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): Magyarország Politikai Évkönyve. Ökonomia Alapítvány – Economix Rt. 1991. A megállapodás teljes tartalma és körülményeinek részletes bemutatása nem tárgya a dolgozatnak, jelen keretek között csak a miniszterelnöki intézményt érintő pontokat idézem.

²¹ 1990. évi XXIX. tv. 4. § (2) bek.

lasztása szempontjából gyakorlatilag egyenlőség jelet tettek a kormány és a miniszterelnök közé.

A kormány összetételét illetően a legfontosabb változás, hogy az alkotmánymódosítás megszüntette az államminiszteri tisztséget is. A miniszterelnök-helyettesek korábbi megszüntetése után ezzel tehát a másik, miniszterelnökök korlátozó pozíció is felszámolásra került. A miniszterelnök ennek révén már a – korábban csak „mezeinek” tekintett – kormánytagok közül bármelyiket megjelölheti helyetteseként. A kormányfő középpontba kerülését ettől is látványosabban érzékelteti, hogy a miniszterelnök megválasztásának és a kormányprogram elfogadásának összekötésével még tovább fokozódott dominanciája. Jelentős változás a korábbiakhoz képest az is, hogy a kormánytagok megválasztásáról illetve felmentéséről a miniszterelnök javaslatára már nem az országgyűlés dönt, hanem ez a köztársasági elnök hatáskörébe került. Müller György ezen változások lényegét megragadva felhívja a figyelmet, hogy a módosítás különbséget tett a miniszterelnök és a többi kormánytag megbízatása keletkezésének és megszűnésének addig egységes rendezése között, hiszen miután ő teheti meg a vonatkozó javaslatokat, ténylegesen a kormányfő diszkrecionális jogkörévé vált a kormány tagjainak kiválasztása.²²

Végezetül meg kell jegyeznünk, hogy ekkor került bevezetésre a tárca nélküli miniszteri tisztség, mely pozíció betöltője az alkotmány szerint ellátja a minisztertanács által meghatározott feladatokat.²³ Ehelyütt érdemes megemlíteni, hogy míg korábban a különféle kormánytagságok között – úgymint államminiszter, miniszterelnök-helyettes, miniszter, Országos Tervhivatal elnöke, Központi Népi Ellenőrző Bizottság elnöke – hierarchikus, a jogállásban is megnyilvánuló különbségek voltak, addig az újonnan kialakult szabályozásban a miniszterelnök alatti kormánytagok, azaz a miniszterek és a tárca nélküli miniszterek között nem jogállásbeli, hanem csak funkcionális különbség lett.²⁴

A fentebb előrevetített másik, az MDF-SZDSZ megállapodás nyomán született 1990. évi XL. törvénnyel történő alkotmánymódosítás korszakalkotó jelentőségét mi sem igazolja jobban, minthogy az ekkor bevezetésre kerülő, a miniszterelnök pozícióját minden eddiginél jobban megerősítő – sokak szerint bebetonozó – új intézményi szabályozás mind a mai napig, immáron lassan két évtizede hatályban van. Vizsgáljuk meg, mely területeken történtek a témánkat érintő legfőbb változások! Először is érdemes megemlíteni, hogy a minisztertanács megnevezése hivatalosan ekkor változott kormányrá, tehát az alkotmányban a miniszterelnökhöz „igazítják” a testület elnevezését.²⁵ Az egyik legfontosabb változást az jelentette, hogy a fentebb említett, alkotmányt módosító 1989. évi XXIX. törvényben foglaltaknak megfelelően ennek az alkotmánynak a szövegében már az olvasható, hogy nem a bemutatkozó kormánynak szavazott bizalomhoz, hanem a miniszterelnök

²² MÜLLER György: i.m. 1067-1072. o.

²³ 1990. évi XXIX. tv. 37. § (2) bek.

²⁴ Ld. erről részletesebben: MÜLLER György: i.m. 1067-1068. o.

²⁵ 1990. évi XL. tv. 51. § (2) bek.

személyének megválasztásához kapcsolódik az országgyűlés esetleges feloszlatása. Ez már világosan jelzi azt a szemléletmódbeli változást, mely a kormány sorsát minden tekintetben a kormányfőhöz csatolja, vagyis nem a kormánynak van feje, hanem a miniszterelnöknek van kormánya.

Az alkotmánymódosítás másik kulcsfontosságú eleme ugyancsak megerősíti ezt az újfajta megközelítést. Bekerül az alkotmányba a 33/A. §, melynek értelmében a kormány megbízatása – a meglévő esetkörökön túl – akkor is megszűnik, ha a 39/A. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az országgyűlés a miniszterelnöktől a bizalmat megvonja és új miniszterelnököt választ. Ezzel elérkeztünk a miniszterelnöki funkció szempontjából – a pozíciót minden eddigi szabályozástól jobban erősítő – legfontosabb szabályozáshoz, az ún. *konstruktív bizmatlansági indítvány* intézményéhez. A politika terrénumának sajátos világát igazolja, hogy a miniszterelnöki intézményt a közjogi struktúrában abszolút módon kiemelő szabályozás gyakorlatilag egy (politikai hatalmi ambíciókkal minden bizonnyal nem vádolható) szakember hirtelen ötleteként vetődött fel, majd került be a magyar alkotmányba. Kajdi József, aki 1990-től a Miniszterelnöki Hivatal vezető közigazgatási államtitkár volt, kifejtette, hogy a német mintájú konstrukció Bogdán Tibor ötlete volt, aki akkor még miniszter-helyettesként, később közigazgatási államtitkárként dolgozott az Igazságügyi Minisztériumban.²⁶

A konstruktív bizmatlansági indítvány jelentősége és aggályai

A német mintájú konstruktív bizmatlansági indítvány átvételét többnyire a kancellári típusú kormányzás magyar meghonosodásaként értelmezik, mely a kormányzati struktúra fókuszába a miniszterelnököt állítja. A kormányfő stabil pozíciója tehát azzal lett bebiztosítva, hogy megbuktatása csak egy olyan szavazással lehetséges, mellyel egyúttal az új miniszterelnököt is azonnal megválasztják. Az ebben való egyetértés természetesen már egy komplikált kérdés az ellenoldal részéről. A szabályozás ezen lényegét emeli ki Sári János is, aki szerint az 1945. évi bonni alaptörvény nyomán a magyar szabályozásba került intézmény elsődleges jelentősége abban ragadható meg, hogy alkalmazásával elkerülhető az ún. *destruktív bizmatlanság*, vagy más néven a *negatív koalíció* esete, amikor a megbuktatott kormány után nem képes új alakulni. Azaz nem elég az ellenzéki pártok pusztá (minimális) egyetértése, hiszen kormánybuktatási szándékuk pillanatnyi találkozása csak akkor bírhat a gyakorlatban is következményekkel, ha képesek megállapodni az új miniszterelnök személyében.²⁷ Láthattuk, hogy a magyar kormánykoalíció 2008-as felbomlása után azért tudott kisebbségben is kormányozni a Magyar Szocialista Párt, mert az ellenzéki erők között az együttműködésnek még a csírái sem mutatkoztak meg. Sőt, 2009 tavaszának történései arra is rávilágítottak, hogy

²⁶ Interjú Kajdi Józseffal (2008.02.11.)

²⁷ KUKORELLI István (szerk.): i.m. 362. o.

nem olyan biztos az sem, hogy adott esetben a kormánypárti képviselők is gördülékenyen meg tudnának egyezni egy új miniszterelnök személyéről.²⁸

A kormányfő pozícióját tehát végérvényesen megerősítette, hogy csak vele szemben lehet bizalmatlansági indítványt benyújtani, egyes minisztereivel kapcsolatban ez nem vethető fel a parlamentben. Azaz a minisztereknek a kormányfő bizalmát kell közvetlenül élvezni. A szabályozást illetően felvetődik, hogy mennyire sérül a miniszterek parlamenti felelőssége. Ennek vonatkozásában érdemes citálni Müller György megállapítását: *„A megerősített miniszterelnöki jogálláshoz képest tartalmilag nehezen értelmezhetően az alkotmányos szabályozás rögzíti a miniszter parlamenttel szembeni felelősségét is, noha a kialakított konstrukció szerint a miniszterrel a kormányfő rendelkezik, és a vele szembeni bizalmatlansági indítvány kizártsága miatt a miniszter közvetlen politikai felelősséggel a miniszterelnöknek tartozik, és csak rajta keresztül a parlamentnek. ... Az Országgyűlés első sorban az interpelláció, a kérdés, azonnali kérdés és a beszámoltatás révén ellenőrzi a miniszter tevékenységét, de megint csak a bizalmatlansági indítvány kizártsága miatt a közvetlen felelősségre vonás lehetősége nélkül.”*²⁹ Körösenyi András egyik könyvében a vizsgált kérdést illetően kifejti, hogy a kormánytagok parlamenttel szemben fennálló politikai felelőssége jelentős meggyengülésének számít, hogy a képviselők nem tudják felvetni a bizalmatlanság kérdését velük szemben. A szerző ugyanakkor hozzáteszi, hogy a hagyományos parlamenti ellenőrző intézmények – úgymint például interpelláció, válaszadási és beszámolási kötelezettség – gondoskodnak arról, hogy a parlamenti felelősség ne szűnjön meg teljesen.³⁰ Ennek kapcsán ugyanakkor fontosnak tartjuk kihangsúlyozni, hogy a felelősség lényegét álláspontunk szerint nem a szankció nélküli parlamenti ellenőrzés lehetősége, hanem a bizalmatlansági indítvány felvethetősége adja. Ha tehát csak kollektív szinten áll meg a kormánytagok felelőssége, azaz nem lehet egyénileg felvetni a bizalmatlanságot (mint például az olasz, görög, vagy a svéd kormányzati rendszerben), akkor joggal merülhet fel az a kérdés, hogy a hatályos alkotmányunk miért rögzíti a kormánytagok parlament előtti felelősségét. A parlamenti ellenőrizhetőséget és az első sorban a bizalom köré épülő felelősséget ugyanis ehelyütt, alkotmányos szinten is külön kell választani. Szerencsésebb lenne tehát, ha az alkotmány nem mondaná ki a kormánytagok kifejezett és közvetlen parlamenti felelősségét.

A Sári János az 1989-es, 1990-es, fentebb említett nagyobb volumenű, a kormányzati rendszert jelentősen érintő alkotmánymódosító törvények vonatkozásában úgy összegez, hogy ezen szabályázások parlamentáris kormányformát hoztak

²⁸ Emlékeztet, hogy valóságos „miniszterelnöki állásbörze” zajlott le Gyurcsány Ferenc kormányfő bejelentett távozási szándéka után, ami akkor némileg erodálta is a miniszterelnöki intézmény tekintélyét

²⁹ MÜLLER György: A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990-2002). Magyar Közigazgatás, 2002/6. 356. o.

³⁰ KÖRÖSENYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: A magyar politikai rendszer. Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 359. o.

létre, de két ponton eltértek attól a modelltől, amit a magyar alkotmány hagyományosan követett. Az egyik épp a fentebb említett konstruktív bizalmatlansági indítvány, melynek révén a szerző megállapítása szerint tulajdonképpen a hagyományos parlamentarizmus egyik „mutációja” jött létre.³¹

A konstruktív bizalmatlansági indítvány gyakorlati alkalmazására mintegy két évtizedet kellett várni a hazai politikai életben. 2009 áprilisában „kipróbálásra” került az intézmény, melynek segítségével Gyurcsány Ferenc miniszterelnök helyébe Bajnai Gordon került. Az alkotmányos lehetőség kihasználása furcsa módon alkotmányos aggályokat vetett fel. Az indítványt ugyanis nem egy „új” többségre szert tevő ellenzéki oldal alkalmazta, hanem a „rég”i” többséget birtokló kormányoldal. Számos alkotmányjogász vélte úgy, hogy az intézmény illetlen, a szokásos rendeltetésétől eltérő felhasználása az alkotmányos szabályok kijátszását veti fel, kiüresíti annak valódi tartalmát. E méltányolható felfogás szerint a kormányzó erők legfontosabb célja az volt, hogy a politikailag ellenpontnak tekintett köztársasági elnök „helyzetbe kerülését” a lehető legkisebb mértékre szorítsák vissza. Sólyom László köztársasági elnök egyenesen úgy fogalmazott, hogy ez az eszköz a jelen helyzetben, az összes lehetséges közül, a legkevésbé demokratikus: *„A konstruktív bizalmatlansági indítványnak pontosan az a lényege, hogy nem szól a jövőendő kormányprogramról. Ez egy olyan eszköz, amely alkotmányosan ebben a helyzetben nem kifogásolható. Azonban tudni kell, hogy kizárólag egy személyi döntésről szól, egy régi miniszterelnök helyett új miniszterelnököt kell megválasztani. Ezen túl nincsen mondanivalója, nincs szó a kormányprogram vitájáról, és ez azt is jelenti, hogy ez az az eszköz az összes lehetséges technika közül, ami a legkevésbé demokratikus.”*³² Az államfő ezen kijelentése ugyanakkor felvetette azt a problémát, hogy egy alkotmányban szabályozott eszköz lehet-e kevésbé demokratikusabb egy másik alkotmányos eszköznél? Egyáltalán lehet-e az alkotmányon belül demokratikussági sorrendet megállapítani? Álláspontunk szerint az alkotmányban szabályozott intézményeket nem szerencsés a demokratikusság szerint rangsorolni, a kérdés sokkal inkább etikai, morális dimenzióban vethető fel. A konstruktív bizalmatlansági indítvány alkalmazása vonatkozásában ugyanis nem érdemes a parlamenti képviselők kormánypártiságát/ellenzékiiségét figyelembe venni, hanem a parlamenti többség/kisebbség dichotómia mentén kell közelítenünk. A kettő kategóriapárt pedig nem feleltethetjük meg teljes mértékben egymásnak. Ha az új miniszterelnök-jelölt mögött összegyűlik egy „új” parlamenti többség, akkor a támogatottság politikai színezete nem lehet szempontja az intézmény demokratikus felhasználásának.

Végezetül megjegyezzük, hogy az ismertetett alkotmányos szabályozás gyakorlatilag lefektette a miniszterelnöki intézményre vonatkozóan (is) azokat a közjogi

³¹ KUKORELLI István (szerk.): i.m. 285. o. A másik eltérés Sári szerint a köztársasági elnök hatáskörét érinti

³² Interjú SÓLYOM László köztársasági elnökkel, Magyar Televízió, 2009. március 25. Elérhető: http://www.keh.hu/interjuk20090325_mtv.html

alapszabályokat, amelyek az elmúlt közel két évtizedben – kisebb módosításokkal, a struktúra lényegét meghagyva – hatályban maradtak. Az alkotmányban a miniszterelnöki intézményre vonatkozóan átfogó, jelentősebb változtatás nem történt, így ehelyütt sem szükséges egyenként, külön értékelni azt a néhány alkotmánymódosítást, mely valamilyen formában esetleg érintette a kormány, illetve többnyire közvetve a miniszterelnök szerepét, tevékenységét.

A kormányfői hatalom növekedése – perspektívák

A miniszterelnöki intézményt az alkotmányos szabályozás mellett számos egyéb jogi szabályozás rendeli keretek közé.³³ Ezek közül kétségtelenül a legjelentősebb a miniszterelnök jogállására vonatkozó törvény. Jelen dolgozat – terjedelmi okból – nem foglalkozik a jogállási törvényekbe foglalt, amúgy rendkívül fontos és tanulságos passzusokkal, illetve azok módosulásaival. Ehelyett inkább két, egy irányba mutató fontos változásra, tendenciára hívjuk fel a figyelmet. Ha csak tisztán az alkotmányos szabályozást vesszük alapul, könnyen megállapíthatjuk, hogy az intézmény a bizalmatlanság konstruktív tételével, a kancellári típusú modell meghonosításával önmagában rendkívüli módon kiemelkedett a közjogi struktúrából. Az, hogy az intézmény az évek során még tovább erősödött számos tényező összehatásaként állt elő, s a folyamatokat szemlélve azt is láthatjuk, hogy ehhez az egyes kormányfők nem feltétlenül azonos eszközöket használtak fel. Ahol viszont kimutathatjuk a kormányfői hatalom erősödését, ott egészen biztos, hogy megtalálhatunk egy komponenst, nevezetesen a kormányfő személyét, személyiségét, pontosabban vezetői karakterét, szerepfelfogását.

A rendszerváltozás utáni magyar miniszterelnökök közül két miniszterelnök volt, aki jelentékenyebb és koncentráltabb hatalmat tudott saját kezében összpontosítani. Az említett perszonális attribútumon túl a hatalom koncentrációjának az alapja ugyanakkor e két esetben eltért egymástól. Az első jelentősebb változást Orbán Viktor 1998-2002 közötti kormányfői időszakában tapasztalhattuk, ahol döntően nem jogállásbeli, hanem többek között a döntéshozatal szabályozási környezetének megváltoztatása tette lehetővé számára a centralizációt. A teljesség igénye nélkül ezek közé tartozott például a neokorporatív struktúrák (tb-önkormányzatok) felszámolása a háromhetenkénti ülésezés bevezetése, a kétéves költségvetés, vagy a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) jelentős mértékű megerősítése, miniszteri rangú vezetése, stb. A másik esetet Gyurcsány Ferenc 2006-tól kezdődő kormányzati ciklusa jelenti, ahol viszont már sokkal inkább jogállásbeli változásokra (is) támaszkodva valósult meg a központosítás. Ide sorolható – ugyancsak példálózva – többek között a miniszterek jogállási törvényben kimondott miniszterelnöki utasíthatóságának lehetősége, a közigazgatási struktúra megváltoztatása (államtitkár és

³³ Például a kormány ügyrendje, a házszabály, vagy akár a tiszteletdíjról és juttatásról szóló tv.

szakállamtitkár tisztségek bevezetése), s így valamennyi állami vezető miniszterelnök által történő kinevezése, a MeH további erősítése, hozzá kötődő központosított szervek létrehozása (pl. Államreform Bizottság), minisztériumi SZMSZ-ek kormányfői jóváhagyása, stb.³⁴

A részletek átfogó ismertetése nélkül megállapíthatjuk, hogy a kormányfői hatalom erősödése egy meghatározott ponton túl tovább már nem növelhető anélkül, hogy az ne lenne kihatással magára a kormányzati rendszer jellegére is. A témával foglalkozó szerzők egy része szerint a kormányfői intézmény az ezredforduló után a kancellári modellnél is centralizáltabbá vált.³⁵ Álláspontunk szerint a miniszterelnöki hatalom koncentrációja elérte az adott kormányzati rendszerben a maximumát, annak esetleges még további erősítése már nem a sui generis magyar parlamentáris-kancellári kormányzati rendszerben, hanem egy félelnöki típusú modellben lenne megvalósítható, ahol a miniszterelnöki hatalom elnöki hatalomba menne át. Ennek indokoltsága, továbbá az államfői hatalom, s ennek révén az 1989-1990-ben létrejött alkotmányos szerkezet átszabása ugyancsak önálló elemzést igényelne. E bonyolult kérdést részleteiben nem vizsgálva azt a megjegyzést tesszük, hogy az ilyen súlyú változtatásokat – ha egyáltalán szükségesek – csak széleskörű társadalmi egyetértéssel lehet véghezvinni. Egy ilyen irányú folyamat társadalmi legitimitásához szervesen hozzátartozna a népszavazással történő megerősítés, ami ugyanakkor magában rejtje a referendum sikeres, aktuális pártpolitikai érdekektől mentes alkalmazásának hagyományos magyar nehézségeit.

A hatalom esetleges további koncentrációját szolgáló kormányzati szerkezet megváltoztatásának szükségessége több szempontból is összetett kérdés, mely szervesen összefügg mindenekelőtt az alkotmány jövőben tervezett átfogó reformjának igényével. A témához hozzászóló szakértők, politikusok, politikatudósok véleménye meglehetősen nagy eltérést mutat e kérdés kapcsán. Három, kontúrjaiban markánsan eltérő lehetőség is elkülöníthető az alkotmány átfogó módosításának kérdése kapcsán, melyekhez illeszkednek a kormányfői hatalomra vonatkozó reflexiók is. A szabályozás megváltoztatása szempontjából *konzervatív narratíva* (1) szerint az 1989-1990-es demokratikus átmenet során organikus és aprólékos módon kimunkált alkotmány (és így a kormányfői intézmény) egy történelmi kompromisszum eredménye, amihez hiba lenne jelentős mértékben hozzányúlni, maximum kisebb módosítások lehetségesek. A *reformkonzervatív narratíva* (2) szerint az alkotmány ugyan (egyéb területen) átfogó változtatásra szorul, de a miniszterelnöki intézményre vonatkozó szabályozás megváltoztatása nem indokolt. E felfogás szerint az alkotmányos szerkezet egyéb területeinek korrekciója révén orvosolhatóak inkább a rendszer aktuális problémái, úgymint kisebb parlament, a választási és önkormányzati rendszer reformja, stb. Végezetül a *radikális narratíva* (3) értelmében az alkotmány megérett az átfogó és gyökeres változtatásra, melyben adott

³⁴ Ld. ehhez a 2006-os új jogállási tv.-t: 2006. évi LVII. tv. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

³⁵ Ld. erről KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: i.m. 2007. 107. o.

esetben indokolt lehet a kormányfői hatalom főlelnöki hatalomba történő konverziója. Eszerint a demokratikus átmenet idején csak kényszer „szülte” kompromisszum jött létre, s a fiatal magyar demokrácia húsz éves fejlődése révén jelentősebb veszély nélkül átléphet egy következő, a fejlettebb demokráciákra jellemző dimenzióba.

Álláspontunk szerint nem feltétlenül ördögtől való a hatékonyságra fókuszáló főlelnöki típusú kormányzati modell magyar meghonosításának lehetősége, amennyiben a társadalom túlnyomó többsége kifejezné az egyetértését, vagyis magas részvételű népszavazáson (kb. 70-80%) a szavazók legalább kétharmada támogatná azt. Ennek relevanciája a referendum sikeres alkalmazásának említett valószínűtlensége miatt igen csekély, hiszen a magyar választói magatartás és hajlandóság eddigi tapasztalatai ismeretében nem várható, hogy ebben gyökeres változás születne.³⁶ Továbbá az is kétséges, hogy a politikai dimenzióban érdemi párbeszéd és vita bontakozna ki a kérdésről.

Összegezve tehát, ha elfogadjuk, hogy a kormányfői hatalom növekedése csak az említett kormányzati rendszert érintő konverzióval lenne megvalósítható, akkor joggal lehetnek aggályaink afelől, hogy vajon valóban megérett-e a magyar demokrácia egy főlelnöki modell adoptálására? Vajon a társadalom kollektív történeti emlékezete valóban képes lenne befogadni a végrehajtó hatalom főlelnöki típusú kicsúcsosítását? Noha a magyar viszonylatokban is érvényesülő perszonifikálódás, prezidencializálódás (vezéresedés) tendenciája stílusában már nem is áll ettől olyan távol, a kérdésben döntésre hivatott mindenkori jogalkotónak szem előtt kell tartania az említett aggályokat. Ugyanakkor jelezzük: a szóban forgó kérdés egyre inkább lekerülni látszik a napirendről, hiszen a jelenleg formálódó jobboldali kormányzó erőknek a jelek szerint nincsen ez irányú szándéka.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A paktum – A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége megállapodása. In: KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): Magyarország Politikai Évkönyve. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt., 1991
- BIHARI Mihály: A politikai rendszer jellege és a hatalom szerkezete 1988-ban és 1998-ban. In: KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): Magyarország évtizedkönyve 1988-1998. A rendszerváltás. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 385-408. o.
- MÜLLER György: A kormányzati struktúra változásai 1987-1991. Magyar Köz-igazgatás, 1991. évi 12. szám. 1065-1082. o.

³⁶ A 2008-ben megtartott szociális népszavazáson volt 1990 óta a legmagasabb a részvétel, s a téma érzékenysége ellenére a szavazóknak ekkor is csak alig több mint ötven százaléka járult az urnákhoz

KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: A magyar politikai rendszer. Budapest, Osiris Kiadó, 2003

KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: A magyar politikai rendszer. Budapest, Osiris Kiadó, 2007

KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I. Budapest, Osiris Kiadó, 2003

Interjú SÓLYOM László köztársasági elnökkel, Magyar Televízió, 2009. március 25. Elérhető: http://www.keh.hu/interjuk20090325_mtv.html

Felhasznált saját interjúk

„Kifejezetten beszélő viszonyban volt az ellenzékkel” – Interjú Kajdi Józseffel, az Antall- és Boross-kormány Miniszterelnöki Hivatalának vezetőjével, közigazgatási államtitkárával. Készült: 2008.02.11. (20. oldal)

Alkotmány szabta valódi mozgástér – Interjú Kiss Elemérrel, a Horn-kormány Miniszterelnöki Hivatalát vezető közigazgatási államtitkárral, illetve a Medgyessy-kormány Miniszterelnöki Hivatalának első miniszterével. Készült: 2008.02.20. (14. o.)

Pap Milán

Politikatudományi Intézet

Témavezető: Szabó Máté

AZ ELLENZÉKI LIBERALIZMUS MINT POLITIKAI KULTÚRA MAGYARORSZÁGON, 1977-1997

A liberalizmus eszmetörténetét számos módon feldolgozták már. A liberalizmusról szóló monográfiák nagyvonalakban három csoportba sorolhatóak. Az első csoportba azok a munkák tartoznak, melyek a liberalizmust egyetlen eszmére alapozzák, egyúttal felállítva a liberális politika immanens célját. Így lesz a liberalizmusnak konstitutív magja az egyenlőség – például Ronald Dworkin *Liberalizmus* című tanulmányában¹ – vagy a szabadság. Kifinomultabb, bár még így is kevésbé meggyőző módszerként a liberalizmus jellemzőinek taxatív felsorolása is bevett elméleti megközelítés John Gray *Liberalizmus* című rövid monográfiája² így határozza meg a liberalizmus időtlen jellemzőiként az individualizmus, egalitarizmus, univerzalizmus és meliorizmus eszméjét. Végül pedig létezik a liberalizmusról szóló irodalom egy harmadik fajtája, mely igyekszik társadalomtörténeti kontextusba ágyazni az eszme történetét – ilyen munka például Guido de Ruggiero klasszikus liberalizmustörténete,³ vagy a viszonylag új monográfiák közül Richard Bellamy *Liberalism and modern society* című munkája.⁴ Utóbbi megközelítés, mely nem a társadalomtörténeti folyamatoktól elkülönülten kezeli a liberális eszme történetét, már számot vet az eszmetörténet kontextuális voltával, sokszor azonban a narratíva egységességének érdekében enged a kontextushoz való igazodás szigorából.

A liberalizmust a következőkben ideológiaként kezelem. Ehhez szükséges az ideológia fogalmának olyan feltárása, mely nem mint hamis tudatot, hanem számtalan cselekvési stratégiát magában hordozó, a nyelvi két- illetve többértelműséget a politikai világ ellentmondásainak felfoghatósága céljából felhasználó politikai eszmerendszerként határozza meg.

Az ideológia kutatásának eddigi történetében az ideológia evaluatív/pejoratív marxista fogalma uralkodott, egészen a huszadik század utolsó harmadáig. Az ideológia, mely a marxi felfogásban egy elnyomó és a hatalom birtoklására törő eszmerendszer, alapvető hamisságának tételét nem látom indokoltnak, ahogy azt

¹ DWORKIN, Ronald: Liberalizmus. In: Az angolszász liberalizmus klasszikusai II. Szerkesztette: Ludassy Mária. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 1992, 173-213. o.

² GRAY, John: Liberalizmus. Tanulmány Kiadó, Pécs, 1996

³ RUGGIERO, Guido de: The History of European Liberalism. Beacon Press, Boston, 1959

⁴ BELLAMY, Richard: Liberalism and Modern Society. A Historical Argument. Polity Press, Cambridge, 1992

sem, hogy az ideológia felváltható lenne a tudományos érveléssel valamikor a tisztán tudományos jövőben, ahogy Mannheim Károly feltételezte.

Az ideológia inkább egy sajátos tudásforma, mely a társadalmi élet ellentmondásainak feloldására és megoldására szolgáltat gondolati eszközöket és amely, beleágyazódván a vizsgált kultúra kontextusaiba, olykor a tudomány, olykor a művészet eszközeivel élve teremt meg egy sajátos eszmei kompozíciót. Ez utóbbi, az ideológia integratív fogalma, Clifford Geertz *Az ideológia mint kulturális rendszer* című írásában⁵ kerül részletes kifejtésre.

Az ideológia integratív fogalma az ideológiát nem a tudományos igazsághoz viszonyítva próbálja értékelni, hanem saját érvényessége szempontjából. Az ideológia így egy, objektívként megjelenő és akként artikulálódó, kollektív tudás jellemzőit írja le. Az ideológia vizsgálata így beleágyazódik a helyi kultúra vizsgálatába, annak azt a szegmensét tartja kutatási tárgyának, mely a politikai rend elképzeléseit világítja meg a jellegzetes szimbólumok, nyelvek, diskurzusok útján.

A magyar liberalizmus ideológiáját két kontextuális keretbe ágyazva fogom vizsgálni. Ezek a történeti keretek időben követik egymást és választ adhatnak a strukturális eltérésekből adódó ideológiai változásokra. Az első ilyen keret az ellenállás kontextusa, ahol az ellenállás gyakorlati praxisa adhat keretet a liberális ideológia megjelenési formáinak. Az ellenállás kontextusát elsősorban Edward Thompson angol történész és James C. Scott amerikai antropológus művei alapján értelmezem.

A második keret, mellyel a nyolcvanas évek végének és a rendszerváltás éveinek eseményeit tárgyalom, a felbomló értékhierarchiák kontextusa. Az a társadalmi állapot, melyet Victor Turner skót antropológus a *communitas* névvel illetett. Hasonló módon fogalmazza meg ezt a társadalmi státuszt Mihail Bahtyin orosz filozófus, nyelvész, irodalmi kritikus, amikor a középkor és a reneszánsz népi kultúráját vizsgálva kibontja a karnevál, a népünnepegy bonyolult társadalmi jelentéseit.

Módszertanilag előadásomat tehát az eklektikusság jellemzi, mivel történészek, antropológusok, filozófusok és politikatudósok elméleteire egyaránt épít. Ez az eklektikusság és „puha” módszer azonban alkalmas arra, hogy az eltérő kontextusú ideológiai kifejezéseket saját helyi értékük szerint kezelje. Minden reményem szerint arra is sikerül rámutatnom, hogy egy kiáltó aránytalanság áll fenn a politikatudományi kutatásokban a csendes ellenállás hétköznapi és a rendszerváltás rövid időszaka között, az utóbbi javára. Nem járunk messze az igazságtól, ha kijelentjük, hogy a rendszerváltás sem a semmiből pattant ki, hogy gyökeres változásokat vigyen végbe. A rendszerváltás rövid, de dinamikus története mögött ott áll a Kádár-korszak lassú és halk hétköznapiasága, mely végül is a gyors változás során alkalmazott politikai elvek és társadalmi normák kovácsa.

⁵ GEERTZ, Clifford: Az ideológia mint kulturális rendszer. In: Az értelmezés hatalma. Antropológiai írások. Osiris, Budapest, 2001, 26-72. o.

Az ellenállás, mint ideológiai praxis

Az ellenállás történeti vizsgálatának létezik egy jelentős, marxizáló hagyománya. Alapvető műként Edward Thompson nagy ívű munkájára hivatkozhatunk, mely *Az angol munkásosztály születése*⁶ címmel jelent meg Magyarországon. Thompson ebben a művében az ipari forradalom és a nyomában kialakuló társadalmi struktúra elleni fellépéseket vizsgálja Angliában a 18. század utolsó évtizedeitől az 1830-as évekig. Azokat az ellenállási formákat veszi sorra, melyek az ipari forradalom előretörésével egyre inkább a feledés homályába merültek, jelentőségüket a későbbi korok történetírói kevésbé vették komolyan. Pedig a történelem alakulásához, még ha ezek a kísérletek naivnak és eleve kudarcra ítéltnek tűnnek is, alapvetően járultak hozzá. Ahogy Thompson könyve sokat idézett előszavában kifejti: „Én viszont megpróbálom megmenteni az utókor lesajnáló vállveregetésétől a szegény harisnyakészítőt, a luddita posztónyíró, az „ósvi” kézi szövőgépen dolgozó takácsot, az utópista kézművest, de még Joanne Southcott rászédett követőjét is. Lehet, hogy gyűlöletük az iparosodás új korszakával szemben maradiság volt. Lehet, hogy kommunisztikus elképzeléseik agyszülemények voltak. Lehet, hogy lázadó összeesküvéseik meggondolatlanok voltak. De ők átérték ezeket a társadalmi nyugtalanságtól terhes időszakokat, mi pedig nem. Törekvéseik a saját tapasztalataik szempontjából érvényesek voltak; ha pedig a történelem áldozatai voltak, akkor – jóllehet saját korukban megbélyegezték őket – áldozatok is maradtak. Nem szabad egyedül annak alapján megítélni egy ember cselekedeteit, hogy a későbbi fejlődés igazolta-e őket vagy sem. Hiszen mi magunk sem állunk a fejlődés végpontján.”⁷

Thompson történeti-tematikus iránymutatásán túl James C. Scott amerikai antropológus munkái hasznosíthatóak az ellenállás antropológiai jellemzőinek felhasználásával. Scott dél-kelet-ázsiai kutatásait, a paraszti ellenállás különböző formáiról, mint a dezertálás, vadorzás, adóelkerülés stb., a kilencvenes évek elejére egy egységes elméleti keretben próbálja összefogni.⁸ Ezek szerint a hétköznapi ellenállás formái kollektív cselekményekként értelmezhetőek, a társadalmi praxisokba ágyazódnak. Ezen beágyazódás nélkül pedig nem is létezhetnének, holott úgy tűnik, hogy az egyes ellenállások pusztán személyes döntéseken alapulnak. A liberalizmus ellenállási történetében az a két scotti jellemző lesz hangsúlyos, mely szerint ezek az ellenállások általában kerülnek a nyílt konfrontációt a hatalommal, nem kockáztatják meg a további cselekvés lehetőségeinek lezáródását, ugyanakkor ebben a rejtőzködésben egy másik világot kívánnak a felszínre hozni, vagyis igyekeznek bemutatni a rendszer visszásságait, mely eljárás egy másfajta normativitás felé mutathat. Az ellenállás alapvető célja azonban mindig a hatalmi irányítás alól való kibújás: „Általánosságban tehát elmondhatjuk, hogy az *efféle ellenállás lényege*

⁶ THOMPSON, E. P.: *Az angol munkásosztály születése*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007

⁷ THOMPSON: i.m. 11. o.

⁸ SCOTT, James C.: *Domination and the Arts of Resistance. Hidden Transcripts*. Yale University Press, New Haven and London, 1990

gében mindig olyan stratégia, amelyet a gyengébb fél a nyilvános hatalom gyakorlásában domináló, intézményi vagy osztályellenfél követeléseinek keresztezése érdekében alkalmaz.”⁹ (kiemelés az eredetiben)

Az ellenállás praxisai természetesen változnak a demokratikus ellenzék kialakulása során. Egyes kezdeti praxisok idővel eltűnnek, míg mások hangsúlyosabbá válnak, további praxisok pedig a két évtized folyamán végig az ellenzék eszköztárába tartoznak. Másrészt az ellenállás praxisai időben sűrűsödnek, ahogy egyre inkább bomlik szét az egypártrendszer struktúrája. 1988-89-ben már egymást érik a nyílt tiltakozások, felvonulások, ellenzéki megmozdulások. Mindemellett azt vehetjük észre, hogy a hatalom a maga részére is próbálja kezelhetővé tenni az ellenzék megmozdulásait. Azok a brutális megnyilvánulások, melyek az ellenzéki művek szerzőit érik a hetvenes évek folyamán, egyre inkább finomodnak. A hatalom nem lép fel minden egyes esetben, ami ugyanakkor nem jelenti az ellenzéki vélemények jogosultságának elfogadását az állampárt részéről. Érdekes például, hogy az a hatalom, mely oly következetesen üldözte néhány tényfeltáró, szociológiai munka szerzőit és képes volt börtönbe vetni vagy külföldre kényszeríteni őket, néma marad a csehszlovák Charta '77 mozgalom melletti szolidaritási nyilatkozat aláíróival szemben.¹⁰

Az ellenállás alapvető praxisai közé kezdetben az említett tényfeltáró-szociológiai munkák megírása és konspiratív terjesztése tartozott. Két legismertebb példa lehet egyrészt Haraszi Miklós *Darabbér. Egy munkás a munkásállamban.* című viselő szociográfiája, másrészt a Konrád György – Szelényi Iván szerzőpáros külföldön is híressé vált szociológiai eszmefuttatása *Az értelmiség útja az osztályhatalomhoz* címmel. Mindkét mű elsősorban a szocialista nyilvánosság által hangoztatott társadalmi elvekkel. Haraszi könyve a darabbérben dolgozó kétkezi munkás kizsákmányoló és elidegenítő világát, a tervgazdálkodás helyi szintű diszkrepanciáit, a hierarchiák és hatalmi viszonyok működését ábrázolja egy szocialista gyáron belül. A Konrád – Szelényi tanulmány pedig az értelmiség osztályuralkodó szerepét, a bürokratikus értelmiségi réteg felemelkedését tárgyalja. Mindkét mű pontos cáfolata a szocializmus azon propagandájának, miszerint a szocialista rendszer vezető ereje a munkásosztály.

A hetvenes évek felé az egyes szerzők iránti szolidaritás vállalásából kialakultak az ellenzéki hálózatok, melyek intézményesíteni kívánták az ellenállás azon formáját, melynek útján lerántják a leplet a szocialista rendszer visszasságairól. Újabb két tipikus forma egyrészt a lengyel mintára 1978 folyamán beinduló szabadegyetemi előadások, másrészt a Szegényeket Támogató Alap akciói. A Hétfői

⁹ SCOTT, James C.: Az ellenállás hétköznapi formái. In: Replika, 23-24, 1996. december, 109-130., 124. o.

¹⁰ CSIZMADIA Ervin: A magyar demokratikus ellenzék (1968-1988). Monográfia. T-Twins Kiadó, 1995, 101-102. o.

Szabadegyetem¹¹ tematikájában próbálta felölelni azokat a témákat, melyek érdemi kutatása szinte lehetetlen volt a korabeli Magyarországon. Így kerülnek terítékre előadások a szovjet kommunizmus történetéről, a magyar gazdaság helyzetéről vagy a határon túli magyar értelmiség helyzetéről. A SZETA léte pedig önmagában jelent kihívást a rendszer számára, hiszen azt állítja, hogy a szegénység létezik a szocialista Magyarországon, melynek pártállami rendszere éppen a jóléti legitimációra kívánta alapozni uralmát.

A művészeti szinten kifejezett ellenállásnak két jelentős formája válik hangsúlyossá: a szépirodalmi kritika és a képzőművészetek (ön)cenzúrával szembeni fellépése. Szépirodalmi műként említhetjük például Konrád György korai regényét *A látogatót*, mely valós élettapasztalatokból merítve – Konrád több évig ifjúságvédelmi felügyelőként dolgozott a VII. kerületben – jeleníti meg egy szinte alvilági környezet sajátosságait, a lerobbant szomszédságot és egyes családok borzasztó életkörülményeit. De természetesen nem csak a próza, hanem a lírai alkotások terén is jelentkezik az eszmei ellenállás. Petri György vagy Eörsi István versei, illetve utóbbi ironikus drámái alkotásai, hol nyíltan, hol a sorok között rejtve adja kritikáját a rendszernek. A képzőművészet részéről a hetvenes évek neoavantgárd törekvései jelentették az alapot az ekkor még mindig szocialista realizmus törekvéseit ösztönző és a művészeket legtöbbször öncenzúrába szorító hatalommal szemben. Kiemelt területe a performance művészet vagy a happenings megjelenése, melyek egyszerűségükben is szolgálhattak a rendszer elleni tett manifesztációként.¹²

Végül pedig nem maradhat ki az úgynevezett tamizdat-szamizdat irodalom, mely 1978-ban veszi kezdetét a Kende Péter szerkesztésében megjelenő Magyar Füzetek keretében. Később nem csak rövidebb írások, tanulmányok, hanem monografikus írások megjelenésének is teret enged. A hangsúlyok eltolódását, az ellenzéki politizálás kibővítésének szándékát jelzi a rendszeresen megjelenő samizdatirodalom kezdete Magyarországon, melynek vezető fóruma 1981-es első megjelenésétől kezdve a *Beszélő* című folyóirat lesz.¹³ A *Beszélő* első számának beköszönő szö-

¹¹ Ld.: SZILÁGYI Sándor: A Hétfői Szabadegyetem és a III/III. Interjúk, dokumentumok. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 1999

¹² SZENTJÓBY Tamás performance előadása során egy széken ülő férfit láthatunk, akinek egy fémvödör van a fejére húzva. A férfi nyakában lógó tábla szövege: BÜNTETÉSMEGELŐZŐ AUTOTERÁPIA

¹³ A tematikus tartalom példjaként álljon itt a Beszélő első számának tartalma 1981 őszéről:

- Tétova zendülők: politikai nyugtalansághullám a budapesti egyetemeken 1981 tavaszán
- A magyar katolikus máskéntgondolkodókhoz: ismeretlen röpirat rövidített változata Hartai Márton
- Beszélgetés egy katolikus pappal
- Hogyan sztrájkolnak Magyarországon?
- „Ilyesmi nálunk nem fordulhat elő”. Politikai pszichiátria Magyarországon. / Haraszi Miklós
- A Szolidaritás küldte, a Szeta fogadta őket: lengyel gyerekek a Balatonnál. / Demszky Gábor
- A csehszlovákiai magyar kisebbség történetének kronológiája, 1944-1981
- Varsói kerekasztal-beszélgetés: a Szolidaritás szakértőinek kerekasztal beszélgetése, eredetileg a Robotnik című lap jelentette meg 1981. aug. 1-én

vege az új nyilvánosság kialakulására apellálva, a szocialista rendszerben jelentkező sűrűlódások, egyéni vagy kiscsoportos ellenállások megjelenési felületeként jelölik meg szerkesztők a lap célját: „Azt mondják, Magyarországon nem történik semmi. A nép örül, hogy békén hagyják a politikával; ráérő idejében családi házat épít, baromfit tenyészt, kontárkodik. Az értelmiség bezárkózott a kultúra kertjébe, a politikát maga is politikusokra hagyja. Az egyházak együttműködnek az állammal. A régi vágású reakciósök és polgári demokraták kihaltak, a kommunista mozgalom revizionistái soha többé nem tértek magukhoz 1956-os vereségükből. A hatalom néha megmutatja vasöklét, de látva, hogy senki sem rakoncátlankodik, sietve zsebre teszi. Legföljebb egy-egy bőrnadrágosra vagy részeges garázdára sújt le, ám a közönség ilyenkor még biztatja is, üssön minél nagyobb. A társadalmi békét csak egy maroknyi ellenzéki próbálja megtörni – nem sok sikerrel. Így látják ezt nem csupán az ország vezetői, akik a politikai apátiát szívesen értelmezik politikájuk cselekvő támogatásának, hanem többnyire ellenlábasaik is, akik nem győzik ismételtetni, hogy a hallgatás nem beleegyezés. Pedig mindenki tud – személyes tapasztalatból vagy szóbeszédből – rendhagyó esetekről.”¹⁴ „*A Beszélő* rendhagyó eseményekről fog beszélni: egy-egy személy vagy több ember együtt átlépi a hatalom és az alattvalók közötti érintkezés szokásszabályait, ellenszegül a sérelmes parancsoknak, jogaira hivatkozik, nyomást gyakorol feljebbvalóira... Szeretnénk utánajárni, mi kényszeríti őket a viselkedési rutin feladásra. Megtudni, milyen eszközöket vet be a felsőbbség, hogy visszazökkentse a gépezetet rendes kerékvágásába. Hogyan zajlik le a konfliktus a két fél között. Hogyan reagálnak a kívülállók a szokatlan eseménysorra... Szeretnénk, ha ezek a tapasztalatok nem vesznének el, s többet tudnának egymásról azok az emberek, akik ilyen történetek szereplői voltak vagy lehetnek.”¹⁵

Az ideológiai praxisok – melyeknek csak töredékét jeleníthettük meg példaként – mentén tehát kialakul egy kép az ellenállás komplex módozatairól, melyek igyekeznek felkarolni a rendszerkritikai kultúra elemeit: filozófiai eszmefuttatásokat, értelmiségi vitákat, karitatív szerveződéseket, a szépirodalmi ellenállások különböző formáit, a modern művészet cenzúraellenes fellépéseit stb.

A különböző ellenállási formák számbavétele során már utalhatunk az ellenállás ideológiájában kifejeződő tartalmi elemekre, melyek az ellenzéki liberalizmus mibenlétének vizsgálatához járulnak hozzá. Azok a diskurzusok, melyek az ellenállás folyamán, az ellenstruktúrában képződnek három nagyobb csoportra oszthatók. Jelenkezik egy emberi jogi nyelvezet, mely erejét nem mellékesen a Helsinki

-
- Huszonöt éve... A Magyar Demokratikus Függelenségi Front kibontakozási javaslata (1956, szövegező Bibó István)
 - A Bibó-émlékkönyv / Szabó Miklós
 - Állóképek a második nyilvánosságról
 - Polak węgier dwa bratanki... Adalékok a lengyel-magyar kapcsolatok legújabbkori történetéhez

¹⁴ Lapunk elé. In: *Beszélő*, Első szám (1981. október), oldalszám nélkül

¹⁵ Lapunk elé, 1981

Záróokmányban lefektetett emberi jogi elvekből meríti. Az emberi jogi elvek mellett fontossá válik az emberi méltóság morális nyelvezetének használata, minden olyan kísérletben, mely igyekszik felmutatni a szocialista rendszer embertelen, ugyanakkor rejtett voltát. Az emberi jogok és az emberi méltóság diskurzusai másrészt mint, egy új politikai normativitás alapjaiként szolgálhatnak, mégpedig azon a módon, hogy a politika alanyait az individuumban és eredendő jogjaiban véli felfedezni. Ez a klasszikus liberális érvelés a magyarországi ellenzék részéről kapcsolódik ahhoz a liberális reneszánszhoz, mely az Egyesült Államokban először a politikai filozófia,¹⁶ majd a gyakorlati politika szintjén jelenik meg. Mindezek mellett az emberi jogi érvelés elsősorban az ellenállás praxisaihoz igazodik.

Második fontos diskurzusunk az anti-politikai diskurzus,¹⁷ mely ugyancsak kapcsolható a nyugati neoliberalizmus kivirágzásához, de a demokratikus ellenzék körében inkább a második nyilvánosság, a második gazdaság és a civil szerveződések ereje szolgáltat megfelelő alapot. Az anti-politikai diskurzus egyrészt felfedi azt a politikai töltetet, melyet a Kádár-rendszer hivatalos képe igyekszik eltávolítani magától. Bár a Kádár-rendszer társadalma, mint apolitikus társadalom tételeződik, főként az előző korszak politikai determináltság szintje után, a nemzetközi viszonyok ideologikussága és a hazai politikai döntések nyomán végső soron erősen ideologikus behatároltságú. Az anti-politikai diskurzusok kíváncsossá teszik az individuális döntések, a helyi érdekek, a civil szféra szerveződésének megindulását az ideologikus állami politikával szemben.

Végül pedig harmadik diskurzusunk a cenzúrát veszi célkeresztbe. A kifejezés szabadsága itt először nem politikai szinten fogalmazódik meg, hanem a művészi önkifejezés szintjén. A diskurzusban részt vevők fontosnak tartják hangsúlyozni, hogy a rendszer sokkal többet ért el a cenzúra területén, mint csupán hivatalos tiltólisták felállítását. Az öncenzúra vált bevett gyakorlattá, a hivatalos cenzúra mozgó és képlékeny határai közepette. Az öncenzúra pedig már pszichológiai feszültségekhez vezet, önjáróvá válik a társadalomban. Ez a fajta cenzúra természetesen kisugárzik a nyomtatott sajtó vagy a média, sőt a nyilvános beszéd világára is.¹⁸

A communitas és a liberális ideológia

A hatalmi struktúra leépülése a nyolcvanas évek vége felé, a struktúra-ellenstruktúra korábbi viszonyában is változást jelent. A hatalmi struktúra gyakorlati megszűnésével az ellenállás identitása kérdőjeleződik meg az ellenállási ideológiával együtt. Az elsődleges feladat tehát az ideológiai identitásteremtés és az ezen ala-

¹⁶ John RAWLS liberális politikai filozófiája nyomán kibontakozó politikai filozófiai újjáéledésről van szó

¹⁷ KONRÁD György: Antipolitika. Az autonómia kísértése. Codex, 1989

¹⁸ Az öncenzúra működését és esztétikára gyakorolt hatásait Haraszti Miklós írása tárgyalja elméleti igénygel: HARASZTI Miklós: A cenzúra esztétikája. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1991

puló új politikai praxis kidolgozása lesz. Az ideológiai identitás mérhetetlen fontosságra tesz szert, mivel nemcsak a liberális ideológián alapuló korábbi ellenállások lépnek fel politikai programmal. A népi-urbánus vita újbóli felszínre kerülése, a történelmi pártok megszerveződése vagy az eltérő civil mozgalmak politikai szereplővé válása mind önmeghatározásra és saját eszméi körülírásra sarkalják a liberális ellenzékét.

A hatalmi struktúra szétesésével a társadalom egyfajta karnevalisztikus állapotba kerül, ahogy azt Mihail Bahtyin Rabelais művészetéről szóló könyvében leírja.¹⁹ Azaz a társadalmi történések a hivatalos pártállami rituáléből a nem hivatalos ünnepélyesség, a korábbi hatalmi struktúrák kigúnyolása, a hierarchiák lerombolása világába lép át. A „karnevalisztikus rendszerváltás” olyan folyamat melyben mindenki igyekszik részt venni gyakorolva a szabadság és egyenlőség utópisztikus állapotát. Bahtyin ezt így fejezi ki: „A karnevált nem *nézik*, hanem *élik*, méghozzá mindenki, mert a karnevál – eszméjéből következően – *össznépi*. Amíg a karnevál tart, senkinek nem lehet más élete, mint a karneválbeli. Nem lehet kilépni belőle, mert nincsenek térbeli határai. Amíg tart csak törvényei szerint lehet élni, addig csak a karneváli szabadság törvényei érvényesek. A karnevál egyetemes, az egész világ különleges állapota, a világ újjászületése és megújulása, melynek mindenki a részese.”²⁰ A szilárd struktúra tehát ekkor elemeire bomlik szét. Az egyes elemek az események sodrásában igyekeznek megkapaszkodni, kialakítani saját identitásukat. Az ellenállás korábbi praxisai érvényüket veszítik, előtérbe kerülnek az identitás kialakítására tett törekvések; a tagadás, a felvilágosítás szerepét átveszik a programok és a normatív meghatározások.

Victor Turner amerikai kulturális antropológus által tanulmányozott liminális állapot még közelebb vihet a rendszerváltás éveiben kialakult társadalmi állapothoz és a szereplők viselkedéseinek megértéséhez. Turner kutatásaiban, nem csak a primitív kultúrákat szemlélve, az egyes ember társadalomban betöltött szerepének változásaihoz átmeneti rítusok kapcsolódnak. Ebben a változásban az egyén elszakad az addig megszokott struktúráktól és egy átmeneti szakaszhoz érkezik. Ez az átmeneti szakasz a liminalitás, melyben az egyén már nem kötődik a megszokott értékekhez, de még nem tagozódik be az új struktúrákba sem. A liminalitás állapota hozza létre a *communitas*-t, egy olyan társadalmi teret, melyben megszűnik a hierarchia, helyét pedig az ideális kultúra, az utópikus állapot veszi át. A *communitas* állapota a következő struktúra kialakítását segíti elő, azáltal, hogy alapvető társadalmi normákat – mint a szabadság és egyenlőség – mutat fel, melyek a strukturális állapotban nem érzékelhetőek. A *communitas* utópikus világa tehát axiológiai állapot teremt a következő struktúra eljövételéhez.

A *communitas* állapotában a liberalizmus elsősorban korábbi normatív tartalmainak körvonalait húzza meg. Folyamatosan figyelemmel kíséri más ideológiai kultú-

¹⁹ BAHTYIN, Mihail: François Rabelais művészete, a középkor és a reneszánsz népi kultúrája. Osiris Kiadó, 2002

²⁰ BAHTYIN: i.m. 15. o.

rák mozgásterét és cselekvési határait. Annál is inkább mert meg kell szólalnia, részt kell vennie a communitas értékteremtő folyamataiban. Az ellenzéki liberalizmus számára az első ilyen megnyilvánulás a Társadalmi Szerződés,²¹ mint politikai program közzététele. Ekkor még homályosak a határok, a program elsősorban a pártállam ellen irányul, tehát folytatja az ellenállás praxisát, ugyanakkor már versenyben van más ideológiai alakzatokkal, elvekkel.

Kis János *Vannak-e emberi jogaink?* című munkájában,²² mely először szamizdatban jelent meg 1986 folyamán, az emberi jogok mint taktikaként való felhasználása mellett, már megemlíti az emberi jogok normatív tartalmának fontosságát is: „az emberi jogok kihívó gyakorlása egyfelől politikai taktika, a kormány nyomás alá helyezésének lehetséges módja más lehetséges nyomásgyakorlási módok mellett. Másfelől azonban egy erkölcsi jogunk közvetlen elhódítása, emberi méltóságunk kinyilvánítása.” Az emberi jogi diskurzus tehát már kezd átszúzni politikai fegyver elsődleges szerepéből egy a politikai valóságot megteremtő normatív tartalom terepére. Sőt, Kis ebben az írásában már igyekszik egy jövőbeli liberalizmus kontúrait élesíteni. A liberalizmus számos formája közül Kis számára a szociálliberális irányzatot próbálja a liberális ellenzék számára alkalmas eszmeeként bemutatni.

Az ellenállás normativitásának felszínre hozása szerepet játszik az ellenzéki mozgalom későbbi párttá alakulásában, a rendszerváltást kísérő tárgyalások elvi alapjainak meghatározásában és a rendszerváltás utáni politizálás menetében is. Közben az új identitásteremtés túlzott sikerrel jár, ugyanis a liberalizmus és a párt fogalmi összeolvadása következik be. A rendszerváltás korai sikertelensége és a társadalmi agónia elsősorban a régi rendszer inverzét, a liberalizmust teszi felelőssé

²¹ A Társadalmi Szerződés. A politikai kibontakozás feltételei című program 1987 júniusában jelenik meg a Beszélő különszámaként:

ELSŐ RÉSZ: VÁLSÁGBAN CSELEKEDNI

Kádárnak mennie kell.

A közmegegyezés felbomlásától eljutni a társadalmi szerződéshez.

Ne csak háborogj – követelj!

A gazdasági reform programjának a politikai átalakulás programjára kell épülnie.

Adottnak véve az egypárturalom kereteit, újra föltenni az 1956 óta elnapolt alapkérdéseket.

MÁSODIK RÉSZ: MIT KÖVETELJÜNK?

- I. A párturalom alkotmányos korlátozását, szuverén törvényhozást, felelős kormányt.
- II. Törvényekkel körülírt sajtószabadságot!
- III. Jogi védelmet a munkavállalónak, érdekvédelmi és egyesülési jogokat!
- IV. Szociális biztonságot, méltányos szociálpolitikát!
- V. Jogot az állampolgárnak!

HARMADIK RÉSZ: TÁGABB ÖSSZEFÜGGÉSEK

1. Magyarország a szovjet világrendszerben.

2. A határon túli magyar kisebbségek ügye.

3. 1956 a mi magyar politikában.

(Szövegezte Kis János, Kőszeg Ferenc, Solt Ottilia 1987 márciusa és júniusa között)

Ld.: Társadalmi szerződés. A politikai kibontakozás feltételei. Beszélő, Különszám (1987. június)

²² KIS János: *Vannak-e emberi jogaink?* AB Független Kiadó, Budapest, 1986

nyomorúságos állapotok miatt, míg felértékeli a Kádár-rendszer szociális biztonságát. A liberálisok azonban csak késve reagálnak erre az összeolvadási folyamatra. A rendszerváltás kudarca, így a liberalizmus kudarcává válik.²³ A liberális párt pedig a kilencvenes évek közepére egy komoly válságidőszakba²⁴ bonyolódik bele, melynek szükséges megoldása már felőrlőni látszik az évtizedeken át alakuló ideológiai alakzatot.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BAHTYIN, Mihail: François Rabelais művészete, a középkor és a reneszánsz népi kultúrája. Osiris Kiadó, 2002
- BELLAMY, Richard: Liberalism and Modern Society. A Historical Argument. Polity Press, Cambridge, 1992
- CSIZMADIA Ervin: A magyar demokratikus ellenzék (1968-1988). Monográfia. T-Twins Kiadó, 1995
- DWORKIN, Ronald: Liberalizmus. In: Az angolszász liberalizmus klasszikusai II. Szerk.: Ludassy Mária. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 1992
- GEERTZ, Clifford: Az ideológia mint kulturális rendszer. In: Az értelmezés hatalma. Antropológiai írások. Osiris, Budapest, 2000, 26-72. o.
- GEERTZ, Clifford: The Interpretation of Culture. Basic Books, New York, 1973
- GRAY, John: Liberalizmus. Tanulmány Kiadó, Pécs, 1996
- HARASZTI Miklós: A cenzúra esztétikája. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1991
- HARASZTI Miklós: Darabbér. Egy munkás a munkásállamban. Téka Könyvkiadó, 1989
- KIS János: Vannak-e emberi jogaink? AB Független Kiadó, Budapest, 1986
- KENDE Péter: A liberalizmus mint szitokszó. Beszélő, 1996. március, 39-43. o.
- KONRÁD György: A látogató. Magvető Kiadó, Budapest, 1989
- KONRÁD György: Antipolitika. Az autonómia kísértése. Codex, 1989
- KONRÁD György – Szelényi Iván: Az értelmiség útja az osztályhatalomhoz. Esszé. Gondolat, Budapest, 1989
- Lapunk elé. In: Beszélő. Első szám (1981. október), oldalszám nélkül
- Mérföldkövek a kulturális antropológiában. Szerkesztette: Paul BOHANNAN-Mark GLAZER. Panem, 2006
- Művészet és hatalom. A Kádár-korszak művészete. Szerkesztette: KISANTAL Tamás-MENYHÉRT Anna. L'Harmattan Kiadó, 2006
- Művészet Közép- Európában 1949-1999 (Nézőpontok/pozíciók). Kortárs Művészeti Múzeum – Ludwig Múzeum Budapest, 2000

²³ Ld. KENDE Péter írását a Beszélő 1996. márciusi számában: KENDE Péter: A liberalizmus mint szitokszó. Beszélő 1996. március, 39-43. o.

²⁴ Ld. TAMÁS Gáspár Miklós kétrészes cikkét a liberalizmus válságáról a Magyar Narancs 1997/22. és 1997/23. számában

- Politikai antropológia. Szerkesztette: ZENTAI Violetta. Osiris-Láthatatlan Kollégium, Budapest, 1997
- RUGGIERO, Guido de: The History of European Liberalism. Beacon Press, Boston, 1959
- SCOTT, James C.: Az ellenállás hétköznapi formái. In: Replika, 23-24, 1996. december, 109-130. o.
- SCOTT, James C.: Domination and the Arts of Resistance. Hidden Transcripts. Yale University Press, New Haven and London, 1990
- SZABÓ Máté: A szocializmus kritikája a magyar ellenzék irányzatainak gondolkodásában (1968-1988). Politikatudományi Szemle, 2008. XVII/1. 7-36. o.
- SZILÁGYI Sándor: A Hétfői Szabadegyetem és a III/III. Interjúk, dokumentumok. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 1999
- TAMÁS Gáspár Miklós: A liberalizmus válsága (I. rész); Magyar Narancs, 1997/22. 37-39. o.
- TAMÁS Gáspár Miklós: A liberalizmus válsága (II. rész); Magyar Narancs, 1997/23. 44-47. o.
- Társadalmi szerződés. A politikai kibontakozás feltételei. Beszélő, Különszám (1987. június)
- THOMPSON, E. P.: Az angol munkásosztály születése. Osiris Kiadó, Budapest, 2007
- TÖKÉS Rudolf: A kialakított forradalom. Gazdasági reform, társadalmi átalakulás és politikai hatalomutódlás 1957-1990. Kossuth Kiadó, 1998
- TURNER, Victor: A rituális folyamat. Struktúra és ellenstruktúra. Osiris Kiadó, Budapest, 2002

MEGÉRKEZIK-E A VARSÓI GYORS? PÁRHUZAMOSSÁGOK ÉS ELTÉRÉSEK A MAGYAR ÉS A LENGYEL PÁRTRENDSZERBEN

A varsói gyors metaforája még az 1990-es évekből származik, és azon a „törvényszerűsége” alapult, hogy az 1993-as, az 1997-es, majd a 2001-es lengyel parlamenti választások eredményei egy év múlva rendre megismétlődtek Magyarországon, így mindhárom alkalommal – némi fáziskéséssel – Budapesten is a varsóihoz hasonló színezetű kormány alakult meg. (A varsói gyors aztán 2006-ban „kisiklott”: dacára a lengyel jobboldal 2005-ös sikerének, hazánkban 2006-ban a baloldal maradt hatalmon.)

A gyorsvonalat – mára talán már kissé elkoptatott – képzete a tavalyi európai parlamenti választásokat követően ismét megjelent a politikai közgondolkodásban, ám jelentősen módosult kontextusban.¹ Ezúttal ugyanis nem egy választási eredmény megismétlődését takarja a metafora, hanem a magyar pártrendszer mélyreható átalakulását, amely részben a lengyel mintát „követné”. Mint ismert, Lengyelországban a három legutóbbi választás² már nem egy jobb- és egy baloldali párt között dőlt el, ahogyan ez az európai államok elsöprő többségében történni szokott. Ehelyett a két legerősebb politikai erő, a Polgári Platform (PO), valamint a Jog és Igazság (PiS) – a köztük levő jelentős ideológiai különbségek ellenére – mindegyike a jobboldalhoz³ sorolható. A baloldal vezető pártjának, a Demokratikus Baloldali Szövetségnek (SLD) pedig immár bő fél évtizede be kell érnie a szolid középpártiságot jelentő 10-12 %-kal. Amennyiben felidézünk a tavalyi – az addigi magyar pártrendszert alaposan felborító – európai parlamenti választások eredményét, és számba vesszük a jelenlegi erőviszonyokat, adott a kérdés: van-e reális esélye annak, hogy Magyarországon a következő években a lengyel mintához hasonlóan két jobboldali párt váljon a verseny meghatározó erejévé, ezzel mintegy

¹ Ld. pl. a következő publicisztikákat: TÓTH-CZIFRA András: A Varsó-Szófia-Budapest gyors, Népszabadság, 2009. augusztus 10.; Ragadós-e a lengyel példa? Lengyel László és Góralczyk eszmecsereje, HVG On-line, 2009. október 6. (http://hvg.hu/velemenyt/20091005_varsoi_gyors_magyar_lengyel_politika)

² A 2005-ös és a 2007-es parlamenti, valamint a 2009-es európai parlamenti választás mindegyike PO-PiS párharcot hozott. Az SLD-nek 2005-ben a negyedik, utóbbi két esetben pedig a harmadik hely jutott

³ A továbbiakban – természetesen nem relativizálva a köztük levő különbséget – a jobboldalhoz sorolom a jobbközép pártokat és a radikálisabbakat is

marginalizálva a baloldalt? Ezzel együtt azt is megkísérlem körüljárni, hogy az egyes pártok mennyiben feleltethetők meg egymásnak, azaz van-e valóságalapja „a PO a lengyel Fidesz” vagy – és ez talán még érdekesebb – „a Jobbik a magyar PiS” jellegű azonosításoknak.

Előrevetíteném, hogy a konferencia napján már ismert lesz az áprilisi erőpróba kimenetele, ám a cikk megírása még bő egy héttel a választások előtt fejeződött be. Ennek fényében könnyen elképzelhető, hogy a feltételezéseim vagy megállapításaim egy részét felülírták a fejlemények.

Az erőviszonyok: összeomló baloldal, fragmentált jobboldal

A két pártrendszer összehasonlításakor legkevesebb két szempontra ki kell térni: *mekkora és milyen* pártok képezik a vizsgálódás alapját. Ennek megfelelően először a pártok méretével foglalkozom, majd az egyes formációk ideológiai profilját és a szavazótáborukat igyekszem összehasonlítani.

Az erőviszonyok elemzésénél elsőként azt kell leszögezni, hogy hazánkban a választások előtti hetekben óriási küzdelem folyik a második helyért: bár az MSZP a legutóbbi országos erőpróbán megelőzte a Jobbikot, jelen tanulmány véglegesítésekor egyes közvélemény-kutatóknál a Jobbik beérte, vagy éppen le is hagyta a szocialistákat.⁴ (A méréseket természetesen helyén kell kezelni – különösen, hogy az előbbi különbségek hibahatáron belüliek –, viszont arról sem szabad megfeledkezni, hogy a tavalyi EP-választásokat megelőzően sem lehetett arra számítani, hogy a radikális jobboldal hátránya mindössze néhány százalék lesz a kormánypárttal szemben.) Arra is rá kell mutatni, hogy a Jobbik és a PiS – egyelőre? – támogatottságát mérve sem feleltethető meg egymásnak. Kaczyńskiék pártja a 2005-ös győzelem óta rendre 30 % körül teljesít a választásokon és a parlamenti mandátumok bő harmadát birtokolja. Szinte bizonyos, hogy a Jobbik a 2009-es „berobbanása” ellenére sem ér el ilyen eredményeket; a párt reális számítások szerinti 12-18 %-os eredménye a mandátumok hatodára-nyolcadára lehet elég.

A két baloldali párt jelenlegi táborának nagyságrendileg már közelebb esik egymáshoz, bár az MSZP még nem mondott le a „nagypartiságról”. A rendszerváltást követően mindkét baloldali erő a korábbi kommunista állampártok utódjaiként jelent meg a politikai küzdőterben. Mint ismert, a második szabad választásokon mindkét párt visszaszerezte a hatalmat, majd az ezredfordulót követően – négy év ellenzéki-ség után – ismét győzedelmeskedtek. Talán nem túlzás azt állítani, hogy az SLD részére az utóbbi, 2001-es győzelem meglehetősen hosszú időre az utolsó volt. A kétszer négy éven át kormányzó párt korrupciós botrányai – mindenekelőtt a

⁴ A márciusi felmérések szerint a Nézőpont Intézetnél és a Századvégnél is átvette a második helyet a Jobbik az MSZP-től. Ld.: http://www.nezopontintezet.hu/olvass_kozvelemeny.php?cid=311 és <http://www.szazadveg.hu/kutatas/aktualis/novekvo-valasztasi-kedv-270.html>

Rywin-ügy⁵ – miatt a 2001-2005-ös ciklus végére látványosan összeomlott: a 2004-es európai parlamenti, majd az egy évvel később a hazai választásokon szerzett 10 % körüli eredménnyel – korábbi támogatóinak mintegy háromnegyedét elvesztve! – a képzeletbeli dobogóról is leszorult. A 2005-ös lengyel választások 2001-et követően ismét gyökeresen átrendezték az addigi – stabilnak egyébként egyáltalán nem mondható – erőviszonyokat.⁶ Az azóta eltelt közel fél évtized fejleményei – különösen a választási eredmények és a közvélemény-kutatási adatok – azt bizonyítják, hogy a szokatlan mértékű jobboldali dominancia és az SLD látványos visszaesése nem átmeneti jelenség volt. Az MSZP összeomlását nagyrészt szintén politikai botrányok sorozata okozta; a tavalyi európai parlamenti választások eredményét és az elmúlt hónapokban mért választói preferenciákat tekintve a szocialisták a listás szavazatok kb. 15-22 %-ára számíthatnak, ami némileg több mint az SLD 10 és 13 % közötti eredményei.

A támogatottságot tekintve a Fidesz és a PO közt figyelhető meg a legnagyobb hasonlóság: előbbi 2002 óta minden alkalommal 40 % felett teljesített, utóbbi pedig a 2007-es előrehozott választáson lépte ezt a határt, és a közvélemény-kutatások szerint az utóbbi három évben e körüli a támogatottsága.⁷ Ugyanakkor, ha a Fidesz áprilisban megismétli a 2009-es 56 %-át, és megnyeri az egyéni választókerületek 85-90 %-át, megközelítve vagy elérve a kétharmados parlamenti többséget, talán nem lenne alaptalan valamiféle „nagypartiság” túlmutató kategóriáról beszélni.⁸

Az erőviszonyokat összegezve elmondható, hogy a lengyel „*két nagy jobb és egy kis-közepes bal*” felállás egyelőre nem valósult meg Magyarországon, és ebben előreláthatólag az áprilisi választások sem fognak fordulatot hozni. Teljességgel valószínűtlen ugyanis, hogy akár a Jobbik, akár az MSZP Fidesztől való lemaradása 10 %-on belüli legyen – különösen a mandátumok tekintetében! –, mint ahogy ez Lengyelországban történt 2005-ben és 2007-ben a PiS és a PO viszonylatában. Az sem elhanyagolható, hogy míg az SLD messze le van szakadva a két jobboldali erő mögött, addig nálunk – mint fentebb utaltam rá – meglehetősen kiélezett küzdelem zajlik a második helyért. Függetlenül attól, hogy melyik párt lesz a befutó, a köztük levő különbség jó eséllyel 5, esetleg 10 %-on belüli lesz.

⁵ Lew Rywin filmproducer 2002 nyarán – állítólag a kormány megbízásából – felajánlotta a Gazeta újság kiadójának, az Agora Rt.-nek, hogy 17,5 millió dollár kenőpénz fejében elintézi a médiatörvénynek a kiadószáma kedvező módosítását

⁶ MARKOWSKI, Radosław: The polish elections of 2005: Pure chaos or a restructuring of the party system? West European Politics, 2006, Vol. 29. No. 4.

⁷ Ld. a CBOS közvélemény-kutató cég méréseit: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_005_10.PDF

⁸ Minderről talán Sartori predomináns pártrendszere juthat eszébe. A predomináns pártrendszer egyes feltételei teljesülhetnek (a Fidesz nagy valószínűleg abszolút többséget szerez és 10 %-nál nagyobb lesz az előnye a második helyezett párttal szemben), viszont négy egymás utáni győzelemről még messze nem beszélhetünk. (Vö. SARTORI, Giovanni: Parties and party systems: a framework for analysis, Essex: ECPR Press, 171-178. o. (1974 [2005])

A mérsékelt jobboldal: a PO és a Fidesz

A két nagy lengyel jobboldali erő közül a Polgári Platform a mérsékeltebb irányvonalat képviseli. A liberális-konzervatív párt leginkább a gazdasági dimenzióban tér el fő vetélytársától: piac-, verseny- és privatizációpárti, az egykulcsos adó híve.⁹ Kulturális-ideológiai tekintetben ugyanakkor maga is konzervatív: elsődlegességet tulajdonít a keresztény értékeknek, ellenzi a meglegházasságot és a könnyűdrogok legalizálását, valamint az abortusztörvény enyhítését.¹⁰ Bár az utóbbiak a PiS ideológiai alapállását is jellemzik, a fokozatok között jelentős különbségek vannak; a PO nem hajtja túl a konzervatív világméretet, módszereiben kevésbé radikális és kevésbé konfrontatív;¹¹ összességében pedig – és talán ez a legfontosabb – mellőzi a populizmus eszköztárát.¹²

Rátérve a PO és a Fidesz összevetésére, a két párt összehasonlítását némileg nehezíti, hogy a Fidesz immár nyolc éve ellenzékben politizál, és a kétciklusnyi idő alatt számos szempontból eltávolodott az 1998-2002-es – de különösen az 1998-as – önmagától. *Körösi András* három évvel ezelőtt mindezt „*A polgári politikától a populizmus felé*” fordulattal írta le.¹³ (Az eltolódás kommunikációs szempontból pedig – tehetjük hozzá – „*a polgároktól az emberek felé*” fordulatban nyilvánult meg.¹⁴) Kétségtelen, hogy a Fidesz számos politikai megnyilvánulása – így pl. a Nemzeti Konzultáció, a „Rosszabbul élünk”-kampány vagy a „szociális népszavazás” – és több retorikai újítása – különösen pl. a „bankárkormány”, „luxusprofit”, a „plebejus-politika” vagy az „emberek” megszólítás – markáns eltérést mutat a párt egy évtizeddel ezelőtti pragmatikus, elsősorban a polgári középosztály támogatására számító politikájától.¹⁵ Gazdasági szempontból a PO jobboldalibbnak tűnik, legalábbis a Fidesz által az ellenzékiesség éve alatt képviselt – esetenként kapitaliz-

⁹ BALE, Tim – Aleks SZCZERBIAK: Why Is There No Christian Democracy in Poland – And Why Should We Care?, Party Politics, Vol. 14, No. 4, 285.; GWIAZDA, Anna (2008): The parliamentary election in Poland, October 2007, Electoral Studies, 2008, Vol. 27, No. 4, 761. Bár a PO a 2007-es választásokat megelőzően 15 %-os egykulcsos személyi jövedelemadóval kampányolt, ennek bevezetése még várat magára.

¹⁰ KUCHARCZYK, Jacek – Olga WYSOCKA (2008): Poland, in: MESEŽNIKOV et al.: i.m. 83. o.

¹¹ „A PO sok szempontból »PiS-light«-nak számít” – jegyzi meg találóan LAGZI Gábor: Jobboldali győzelem és jobboldali vereség Lengyelországban, Kommentár, 5/2007, 97. o.

¹² Kiemelendő, hogy az általam hivatkozott források egyike sem említi a Polgári Platformot a populista pártok sorában

¹³ KÖRÖSI ANDRÁS: A jobboldal elhúzódo válsága, Kommentár, 4/2007, 100. o.

¹⁴ Az új „hívószó” nem kis mértékben populista-demagóg ízt karikíroz ki a főleg interneten olvasható „a zemberek” kifejezés

¹⁵ Lang – a PiS-szel együtt – a Fideszt is a nemzeti-konzervatív populisták közé sorolja, a 2006-os kampányban hangsúlyozott „Magyar Szolidaritás”, és a 2007-es „plebejus politika” kifejezéseket hozza fel példaként (LANG, Kai-Olaf: Populism in „Old” and „New” Europe: Trends and Implications, in: BÜTORA et al.: i.m. 131. o.). A Magyar Szolidaritás és a Nemzeti Konzultáció egyébként nagyfokú hasonlóságot mutat a PiS „Közel az emberekhez” jelszóval irányított 2006-os helyhatósági kampányához (KUCHARCZYK – WYSOCKA: i.m. 83. o.)

musellenes és a realitásokkal nem mindig számoló – vonalhoz képest.¹⁶ Ugyanakkor meglehetősen bizonytalan, hogy Orbán Viktor pártja milyen gazdaságpolitikát folytatna kormányra kerülésekor, figyelemmel a külső körülmények kényszerítő erejére is.

A szavazóbázisokat összevetve is jelentős eltérésekre derül fény. A Fideszt – különösen a 2002-es és a 2006-os választási eredményei alapján – jóval erősebbnek szokás tartani vidéken, mint a fővárosban vagy a megyei jogú városban.¹⁷ Ez éles kontrasztban áll a PO bázisával: a lengyel párt 2007-ben a falusi szavazók körében alig 31 %-ot ért el, a félmilliónál népesebb városokban viszont már 57 %-os volt a támogatottsága.¹⁸ A szavazók tipikus iskolai végzettségét tekintve újabb különbséget figyelhetünk meg: a PO népszerűsége egyenesen arányosan nő az iskolai végzettséggel (2007-ben az alapfokú végzettségűek alig negyede, a diplomásoknak viszont 55 %-a választotta a jelenlegi kormánypártot). A Fidesz esetében közel sem beszélhetünk ennyire látványos korrelációról; a párt támogatottságára alig van hatással az iskolai végzettség.¹⁹ Mindezek alapján elmondható, hogy míg a tipikus PO szavazó fiatal, (nagy)városban lakik és magas iskolai végzettségű,²⁰ addig a Fidesznél – különösen az utóbbi években – jóval halványabbak ezek a kontúrok.²¹

A populizmus változatai: a PiS és a Jobbik

A radikális-populista pártok különböző módozatai lényegében a rendszerváltás óta jelen vannak a közép-kelet európai politikai rendszerekben, természetesen országoként és időszakoként eltérő intenzitással.²² A populizmus definíciós nehézségeiben és tipizálásában nem elmerülve, némi egyszerűsítéssel élve leszögezhetjük: populisták azok a politikai erők, amelyek a választók (az „emberek”, a „nép”, a „magyarok”, a „lengyelek” stb.) „valódi akarátának” képviseltére hivatkoznak, és

¹⁶ Egy példa: míg a Fidesz hevesen tiltakozik az egészségügyi intézmények privatizációja ellen, addig a lengyel kormány márciusban hozzlátott a magántőke bevonásához.

¹⁷ A Jobbik vidéki térnyerése viszont árnyalja ezt a megállapítást

¹⁸ SZCZERBIAK, Aleks: The birth of a bipolar party system or a referendum on a polarising government? The October 2007 Polish parliamentary election, Sussex European Institute Working Paper 2008, No. 100, 17. o.

¹⁹ Ld. a Forsche és a Századvég 2006-os exit poll vizsgálatának eredményét: <http://www.szazadvég.hu/kutatas/mandatumbecsles/a-forsense-es-a-szazadvég-kozos-exit-poll-vizslagatanak-eredmenye-90.html>. Az Ipsos friss, 2010. márciusi eredménye viszont azt jelzi, hogy a Fidesz enyhén alulreprezentált a diplomások körében. (<http://www.mrl-kossuth.hu/hirek/az-mrl-kossuth-politikai-kutasa/elen-a-fidesz-fej-fej-mellett-az-mszp-es-a-jobbik-bejuthat-az-lmp.html>)

²⁰ Érdekeség, hogy ez a hármasság Magyarországon az SZDSZ-szavazókra volt jellemző – ld.: a Forsche és a Századvég fentebb hivatkozott vizsgálatát

²¹ Ami nem kis mértékben arra vezethető vissza, hogy a párt európai viszonylatban is szokatlanul magas támogatottsága miatt szinte minden társadalmi szegmensben a legnépszerűbb párt

²² LANG: i.m.; KRAUSE, Kevin D.: Populism and the Logic of Party Rotation in Postcommunist Europe, in: BÚTORA et al.: i.m.

magukat tekintik az előbbi kategóriák egyetlen legitim képviselőjének. Mindez természetesen együtt jár egy határozott ellenfél-(nemritkán ellenség-)-képpel: a választókat („embereket” stb.) meg kell védeni az önző, korrupt stb. hatalmi elittel szemben.²³ Ebből fakadóan a populizmus „nélkülözhetetlen” eleme a polarizálás („mi” és „ők”), a (szak)politikai folyamatok leegyszerűsítésére való törekvés és egyfajta – eltérő mértékű – *anti-establishment* hajlam. A lengyelországi történelmi hagyományok egyébként kiváló táptalajt jelentenek a populisták erők számára, amelynek fényében nem meglepő, hogy a populisták pártok kitüntetett szerepet játszottak a rendszerváltás utáni lengyel politikában.²⁴

A lengyel populizmus legfontosabb szereplőjét, a PiS-t nem könnyű elhelyezni a politikai palettán. A Szolidaritásig visszanyúló gyökerekkel rendelkező, 2001-ben alapított párt ideológiailag markánsan konzervatív: az erős államba és a kereszténység alapértékeibe vetett hitt, valamint a változó intenzitású EU-ellenesség radikális antikommunista, nemritkán nacionalista és kisebbségellenes hangvétellel egészül ki. Mindehhez – a rendszerváltás utáni Közép-Kelet-Európában nem szokatlan módon – baloldali hangsúlyokat felmutató, egalitárius vonásokkal rendelkező gazdaságpolitika társul: nagy állami szerepvállalás, szociális igazságosság, protekcionizmus. A lengyel szerzőktől származó politikai-politológiai elemzések ugyanakkor a PiS-t – a PO-val együtt – többnyire „*centre-right*” pártként említik,²⁵ vagyis indokolatlan lenne a „szélsőséges” megbélyegzés használata.

A Jog és Igazság ideológiai profiljának felvázolásakor talán nem alaptalanul juthat eszünkbe a Jobbik: az állam – és az állami büntetőhatalom – megerősítésének gondolata, a „kommunista maradványokkal” és a korrupcióval szembeni elszánt küzdelem hirdetése, valamint a különböző kisebbségekkel szembeni intolerancia jól kitapintható kapcsolódási pontot jelentnek a két párt között. A „*kommunista múlttal való végleges szakítás*”, és ezzel párhuzamosan az állam újraépítésének eszméje mindkét párt programjában kitüntetett szerepet játszik. A PiS 2005-ös választási programjának címe – „*IV. Köztársaság – Igazságot Mindenkinék*”²⁶ – a múlt lezárásának igényét és a „valódi” rendszerváltás mellett való elkötelezettséget fejezi ki. Ennek fényében nem meglepő, hogy a program első fejezete a (poszt)kommunista maradványok felszámolását ígéri (pl. titkosszolgálatok átszervezése, az állampárti funkcionáriusok nyugdíjának felülvizsgálata). A Jobbik Alapító Nyilatkozatának²⁷ első sorai az előbbiekkal kísérteties hasonlóságot mutatnak: „*Ma, 2003-ban még mindig nem történt meg a valódi rendszerváltozás. (...) Az országot a kommunizmus alatt irányító hálózat megtartotta hatalmát*”. A keresztény értékekre és hagyományokra való hivatkozás mintegy tucatszor kerül emlí-

²³ LANG: i.m. 126. o.

²⁴ DE LANGE-GUERRA: i.m. 531-532. o.

²⁵ Így pl. BALE-SZCZERBIAK: i.m., 485. o.; SZCZERBIAK: i.m. 4. o.; GWIAZDA: i.m. 763. o.; JASIEWICZ: i.m. 437. o.

²⁶ Ld.: http://www.pis.org.pl/download.php?g=mmedia&f=program_2005.pdf

²⁷ Ld.: http://jobbik.hu/rovatok/partunkrol/alapito_nyilatkozat

tésre a PiS 2005-ös célkitűzései között, különösen a közoktatás kontextusában. A Jobbik 2010-es programjában szintén hangsúlyos elemet kap a keresztény értékrend, erkölcs, sőt: a keresztény antropológia.²⁸ Nem kevésbé látványosak a gazdaságról és az állam gazdasági szerepéről vallott felfogások közti hasonlóságok: mindkét párt a határozott állami beavatkozás pártján áll, ellensúlyt remélve ezzel a globalizáció káros hatásaival szemben.

A számos hasonlóság után fel lehet tenni a kérdést: mennyiben feleltethető meg egymásnak a PiS és a Jobbik? Meggyőződésem szerint a szembevető kapcsolódási pontok ellenére lényeges különbségeket is fel lehet fedezni a két párt között.

1. Elsőként azt kell kiemelni, hogy a két párt *relatív* helyzete nem egyezik meg saját pártrendszerében, míg a Jobbiktól jobbra nem találunk releváns politikai erőt, addig Lengyelországban a PiS-nél radikálisabb formációk is találhatóak (Lengyel Családok Ligája [LPR], Önvédelem [SRP]).²⁹

2. Ennél is fontosabb – bár jóval nehezebben „mérhető”, hogy a szélsőségesesség fokában is eltérések találhatóak. A fenti kapcsolódási pontokat nem relativizálva úgy gondolom, hogy már a pártcsaládhoz való tartozás tekintetében is különbség van a két párt között. A PiS-t nem tartom mérsékelt erőnek, viszont szélsőségesnek sem titulálnám. Leginkább talán a konzervatív és a kereszténydemokrata³⁰ (vagy inkább keresztényszociális) pártok sajátos közép-kelet-európai, populista módozatának tekinthető, amennyiben kulturális-ideológiai téren markánsan túlhangsúlyoz bizonyos elemeket (pl. nacionalizmus, keresztény értékrend), ugyanakkor gazdaságilag jóval paternalistább és nem éppen piacbarát.³¹ Nacionalizmusa ugyanakkor nem hajlik át féktelen idegengyűlöletbe, vállalhatatlan antiszemitizmusba vagy éppen mindent elsőprő cigányellenességbe. A párt homoszexuálisokkal szembeni intoleranciája tagadhatatlan, ám még a Kaczyński-fivérek sem biztatták híveiket arra, hogy akár törvénysértések árán is, és ha kell, erőszakos módon akadályozzák meg a melegek felvonulását.³² A PiS rendpártisága, kétségtelen autoriter karaktere ellenére tartózkodik a politika (para)militarizálásától és általában a két világháború közti szélsőjobbos hagyományok újraélesztésétől. A III. Köztársaság „lezárása” iránti igénye pedig nem jelentette – és ma sem jelenti – a politikai ellenfelek som-

²⁸ Ld.: <http://jobbik.hu/sites/jobbik.hu/download/Jobbik-program2010OGY.pdf>

²⁹ A két populista párt 2005-ben még a szavazatok közel 20 %-át szerezte meg, és előbb a PiS-kormány külső támogatóiként, majd koalíciótársként vettek részt a kormányzásban. 2007-ben azonban már nem jutottak be a parlamentbe

³⁰ Vö. BALE és SZCZERBIAK: i.m.; a szerzők abból indulnak ki, hogy Lengyelországban nincs kereszténydemokrata párt

³¹ Vö. BALOGH László: Jog és Igazság párt Lengyelországban, Politikatudományi Szemle, 2/2007, 86-87. o. és KUCHARCZYK – WYSOCKA: i.m. 79. o.

³² Közismert tény, hogy Lech Kaczyński varsói főpolgármestersége alatt több melegfelvonulást betiltott. Ennél sokkal abszurdabb az, hogy Michal Grzes, a PiS poznani politikusa keményen kritizálta Niniot, a poznani állatkert elefántbikáját, annak vélelmezett homoszexualitása miatt.

más démonizálását és kriminalizálását,³³ ebből adódóan nem tekinti magát az egyetlen „igaz lengyel” erőnek a többi „hazaáruló” párttal szemben. Sőt, az óvatos EU-szkepticizmusa (ha úgy tetszik: eurorealizmusa), és a Lisszaboni Szerződés elutasítása sem vonja maga után az EU-ból való kilépés permanens feszegetését vagy éppen egy képzelt gyarmati sors emlegetését.

3. Végezetül – mintegy igazolva a második pontnál állítottakat – érdemes megemlíteni, hogy a tavalyi európai parlamenti választást követően a brit konzervatívok a PiS-ben találták meg egyik fő partnerüket az új parlamenti frakció megalakításakor.³⁴ Eltekintve annak tárgyalásától, hogy ez a szövetség mennyiben volt jó húzás *Camerontól*, leszögezhetjük: a brit konzervatív párttal való illetén együttműködés árnyalja a PiS radikális jellegét, és a nemzetközi elfogadottság („szalonképesség”) egyfajta indikátoraként is értékelhető. (És akkor zárójelben egy költői felvetés: vajon mennyi a realitása annak, hogy Cameron és *Vona Gábor* – akár csak szimbolikusan – egy frakcióba kerüljön az európai szintéren?)

Összességében – a nem elhanyagolható átfedések ellenére – nem gondolom, hogy a két párt megfeleltethető lenne egymásnak. A populizmus mindkét erőt jelentősen áthatja, ám míg a Jog és Igazság populizmusa egyfajta nemzeti-konzervatív populizmusként értékelhető, addig a Jobbik a szélsőjobbos rasszista populizmus képviselője,³⁵ amely elsősorban az indulatokra – különösen a haragra és a bosszúra – alapozva, valamint az ellenségekép túlhangsúlyozásával igyekszik szavazói táborát növelni és megtartani.³⁶ Meggyőződésem szerint mindezt alátámasztja a két párt szavazóbázisának részben eltérő karaktere is: a PiS támogatói a 60 év felettiek között erősen felül-, a 18-24 évesek között pedig alulreprezentáltak,³⁷ ezzel szemben a Jobbik elsősorban a fiatalok – különösen az első alkalommal szavazók – körében népszerű.³⁸ További jelentős különbség, hogy a PiS támogatottsága látványosan korrelál a település nagyságával, de különösen a képzettséggel (a kisebb településeken lakók és a kevésbé iskolázottak között jóval népszerűbb, de pl. a diplomások körében 55:23-ra „vezet” a PO); a Jobbik esetében viszont nem ilyen egyértelműek ezek az összefüggések.

³³ Mindezt az is alátámasztja, hogy az évtized közepén a négy releváns versenytársa közül hárommal is hosszabb-rövidebb ideig együttműködött. A PO az 2005-ös választásokat megelőzően a PiS potenciális koalíciós partnere volt (a két párt helyi szinten már korábban szövetséges volt egymásnak), ám végül az LPR-t és az SRP-t emelte be a kormányba

³⁴ Az Európai Konzervatívok és Reformisták nevű formáció főként a néppárti frakciót elhagyó, „eurorealista” jobboldali pártok alakulata

³⁵ A közép-kelet európai populizmusok tipologizálására ld.: LANG: i.m. 2007, 128. o.

³⁶ A Jobbik „[a]zt sugallja, hogy a politika alapélménye a félelem és az irigység [...]. A megoldás: a „bűnösök” néven nevezése, az indulatok szabadjárá eresztése és az erőszak politikája [...]” – olvashatjuk a Századvég kutatóinak publicisztikájában (G. FODOR Gábor – FÜRÉSZ Gábor – GIRÓ-SZÁSZ András: *Kocsmapolitika. A Jobbik mint probléma, Századvég Alapítvány*, 6.) 2010

³⁷ A lengyel pártok szavazóbázisának jellemzőire ld.: SZCZERBIAK: i.m. 2008, 17. o.

³⁸ Ld. a Forsense elemzését: <http://www.forsense.hu/?page=cikk&source=publiclife&id=159&p=1>

Jövőképek

Az előzőekben azt igyekeztem körvonalazni, hogy a két ország négy jobboldali pártja mennyiben feleltethető meg egymásnak. Álláspontom szerint megerősítést nyert, hogy a négy erő között mind a méretet, mind pedig ideológiai karakterüket tekintve lényeges eltérések vannak. Amennyiben a négy pártot egy mérsékelt-radikális (vagy mérsékelt-populista, esetleg liberális–autoriter) skálán helyeznénk el, valószínűleg a következő sorrendet kapnánk: PO – Fidesz – PiS – Jobbik. Az egymástól való távolságot már nehezebb meghatározni, és kétségtelen, hogy a skálán szomszédos pozíciót elfoglaló pártok között jelentős kapcsolódási pontok figyelhetők meg. Egyébként úgy gondolom, hogy az előbbi sorrend nem „véletlen”: ha a mérsékeltbb, liberális-konzervatív, pragmatikus PO egy Jobbik-szerű szélsőséges párttal „osztozna” a jobboldalon, a két erő között túlzottan nagy űr lenne, amelynek betöltéséhez mindkét pártnak nyitnia kéne – ami viszont együtt járna az eredeti alapállásuk átalakulásával. A skáláról talán az is leolvasható, hogy a közép és – esetenként – a szél felé is nyitó nagyméretű Fidesz mellett sem egy „magyar PO”, sem egy „magyar PiS” nem lenne életképes.

Mindezek alapján „varsóiságról” csak korlátozott értelemben lehet beszélni. A „*két erős jobb és egy jóval gyengébb bal*” képlet eddig nem valósult meg, és ebből a szempontból – még ha a Jobbik meg is előzi a szocialistákat – az áprilisi választások sem valószínű, hogy radikális változást hoznak. Az erőviszonyok mellett a pártok ideológiai térben betöltött pozíciója is különbözik: a Fidesz egyértelműen nem PO, a Jobbik pedig nem PiS.

Ettől függetlenül biztosnak látszik, hogy alapos változások előtt áll a magyar pártrendszer, ami akár a varsói modellhez is közelebb vihet. *Tóth András és Grajczjár István* tavaly év végén három forgatókönyvet vázolt fel a hazai pártrendszer átalakulására:³⁹

1. A Fidesz sikeres kormányzással konszolidálhatja magát, mint „a nagy néppárt,” amely képes összeegyeztetni a baloldali gazdasági követeléseket a konzervatív keresztény-nemzeti értékekkel.

2. Egy sikertelen Fidesz-kormányzás viszont az MSZP újbóli megerősödésével járhat, aminek következtében a szocialisták ismét reális alternatívát jelentenének a Fidesszel szemben.

3. Amennyiben a Jobbik válik a kormányban csatlódott, jobbra tolódott választók gyűjtőpártjává, és ennek következtében potenciális váltó párt lesz, akkor 2014-ben a radikálisok lehetnek a Fidesz fő kihívói.

Amint látható, a lengyel „mintának” a 3. variáció felelne meg, ugyanakkor véleményem szerint erre a legkevesebb az esély. Egyrészt – amint arra a szerzők egy másik munkájukban rámutatnak – „*demokratikus viszonyok között elkerülhetetlen-*

³⁹ TÓTH András – GRAJCZJÁR István: A Jobbik felemelkedése és a magyar pártrendszer átalakulása, Méltányosság Politikaelemző Központ, (2009a) 5., 6.

nek tűnik a jobboldali radikális populisták sikereinek illékonyága”.⁴⁰ Nem szabad megfeledkezni arról, hogy a Jobbik megerősödésének hatalmas lökést adott a 2008 őszén kibontakozó gazdasági válság miatti életszínvonal-csökkenés. A gazdasági helyzet remélhető konszolidálódásával reális esély nyílna a párt szavazóbázisának elbizonytalanodására. Végezetül ki kell emelni a radikális pártok esetében jelentkező „domesztikálódási effektust”: parlamenti párttá válva a szélsőséges pártok is rákényszerülnek a fennálló szabályok elfogadására, ami akaratlanul is az anti-establishment jelleg tompulásával jár.⁴¹ Ez alapján könnyen elképzelhető, hogy a parlamentben töltött ellenzéki évek és a napi politika rutinszerűségei kifájtják az árpádsávokat.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BALE, Tim – Aleks SZCZERBIAK: Why Is There No Christian Democracy in Poland – And Why Should We Care? Party Politics, 2008, Vol. 14. No. 4. 479-500. o.
- BALOGH László: Jog és Igazság párt Lengyelországban, Politikatudományi Szemle, 2/2007, 79-99. o.
- BÚTORA, Martin – Ol'ga GYÁRFÁŠOVÁ – Grigorij MESEŽNIKOV – Thomas W. SKLADONY (eds.): Democracy and Populism in Central Europe: The Visegrad Elections and Their Aftermath, Bratislava: Institute for Public Affairs, 2007
- DE LANGE, Sarah L. – Simona GUERRA: The League of Polish Families between East and West, past and present, Communist and Post-Communist Studies, 2009, Vol. 42. No. 4. 527-549. o.
- G. FODOR Gábor – FÜRÉSZ Gábor – GIRÓ-SZÁSZ András: Kocsmapolitika. A Jobbik mint probléma, Századvég Alapítvány, 2010
<http://www.szazadveg.hu/files/hirek/rqmcu4nyz6-2.pdf>
- GWIAZDA, Anna: The parliamentary election in Poland, October 2007, Electoral Studies, 2008, Vol. 27. No. 4. 760-763. o.
- JASIEWICZ, Krzysztof: The (not always sweet) uses of opportunism: Post-communist political parties in Poland, Communist and Post-Communist Studies, 2008, Vol. 41. No. 4. 421-442. o.
- KÖRÖSÉNYI András: A jobboldal elhúzódo válsága, Kommentár, 4/2007. 97-101. o.
- KRAUSE, Kevin D.: Populism and the Logic of Party Rotation in Postcommunist Europe, in: BÚTORA et al., 2007, 141-159. o.
- KUCHARCZYK, Jacek – Olga WYSOCKA (2008): Poland, in: MESEŽNIKOV et al., 2008, 71-100. o.

⁴⁰ TÓTH András – GRAJCZÁR István: Miért olyan sikeresek a radikális nemzeti-populista pártok nagy társadalmi-gazdasági átalakulások, válságok idején? Politikatudományi Szemle, (2009b) 3/2009, 24. o.

⁴¹ Vö. RUPNIK, Jacques: The Populist Backlash in East-Central Europe, in: BÚTORA et al.: i.m. 168. o.

- LAGZI Gábor: Jobboldali győzelem és jobboldali vereség Lengyelországban, *Kommentár*, 5/2007., 95-101. o.
- LANG, Kai-Olaf: Populism in „Old” and „New” Europe: Trends and Implications, in: BÚTORA et al., 2007, 125-140. o.
- MARKOWSKI, Radoslaw: The polish elections of 2005: Pure chaos or a restructuring of the party system?, *West European Politics*, 2006, Vol. 29. No. 4. 814-832. o.
- MESEŽNIKOV, Grigorij – Oľga GYÁRFÁŠOVÁ – Daniel SMILOV (eds.) (2008): *Populist Politics and Liberal Democracy in Central and Eastern Europe*, Bratislava: Institute for Public Affairs
- RUPNIK, Jacques: The Populist Backlash in East-Central Europe, in: BÚTORA et al., 2007, 161-169. o.
- SARTORI, Giovanni: *Parties and party systems: a framework for analysis*, Essex: ECPR Press, (1974 [2005])
- SZCZERBIAK, Aleks: The birth of a bi-polar party system or a referendum on a polarising government? The October 2007 Polish parliamentary election, *Sussex European Institute Working Paper No. 100*, 2008
<http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/workingpaper100.pdf>
- TÓTH András – GRAJCZJÁR István: A Jobbik felemelkedése és a magyar pártrendszer átalakulása, *Méltányosság Politikaelemző Központ*, (2009a)
<http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/pd-jmap-091209.pdf>
- TÓTH András – GRAJCZJÁR István: Miért olyan sikeresek a radikális nemzeti-populista pártok nagy társadalmi-gazdasági átalakulások, válságok idején? *Politikatudományi Szemle*, 3/2009, 7-29. o., (2009b)

Kricsfalusi Nóra

Politikatudományi Intézet

Témavezető: Navracsics Tibor

A BIPOLÁRIS PÁRTRENDSZER FEJLŐDÉSE OLASZORSZÁGBAN ÉS A 2008-AS PARLAMENTI VÁLASZTÁSOK HATÁSA AZ OLASZ PÁRTRENDSZERRE

Bevezetés

E tanulmány keretében egy igen sajátos politikai rendszerrel rendelkező európai államot – Olaszországot – mutatnám be, elsősorban az ország pártrendszerének fejlődése szempontjából. Az elemzés abból az előfeltevésből indul ki, hogy Olaszország politikai rendszere az utóbbi másfél-két évtizedben egy erősen fragmentált, sok pártot felölelő, többpólusú pártrendszerből alakult át egy alapvetően kétpólusú, stabilabb rendszerre, két nagy pártszövetség dominanciájával. A pártrendszert érintő gyökeres változások a nyolcvanas évek végén, a kilencvenes évek elején mentek végbe. A fordulópontot a szakirodalom által „pártokráciának”¹ nevezett viszonyok, azaz a pártok túlzott hatalmából eredő, korrupcióval átitatott politika bukása okozta, amely alapjaiban rendezte át a pártrendszer addigi struktúráját. Az 1992-ben kirobbant korrupciós botrányban érintett pártok szétesésével, megszűnésével és több új politikai erő megjelenésével az olasz pártrendszert fokozatosan uralma alá hajtotta a politikai spektrum bal- illetve jobboldalán létrejövő két nagy pártszövetség. Az egymással szembenálló választási szövetségek hosszú távon tartósnak bizonyultak, és a kilencvenes évek második felétől váltakozva töltöttek be kormányzati szerepkört. A bipoláris szisztéma egyre inkább megszilárdulni látszik Olaszországban, de még korántsem működik teljesen konszolidált formában. Az eredmények törekenységét mutatja, hogy továbbra is fennáll a visszarendeződés vagy a további átrendeződés esélye. Ebből a szempontból hoztak több újdonságot a 2008-as parlamenti választások, amelyet szintén bemutatok e tanulmány keretében.

Olaszország pártrendszerének részletesebb elemzése előtt röviden áttekinteném a pártrendszer fogalmát és a bipoláris pártrendszer főbb jellemzőit. Egy adott politikai rendszerben létező és funkcionáló pártok összessége alkotja a pártrendszert. A hierarchiába rendeződő pártok között találunk erősebbeket és gyengébbeket, amelyek kormányzati pozíciója és befolyása a hatalomért folytatott küzdelemben idő-

¹ A „pártokrácia” kifejezést először Giuseppe MARANINI, olasz jogászprofesszor használta a firenzei egyetemen mondott beszédében 1949-ben

ről-időre változik. A pártrendszer tehát a pártok egymáshoz fűződő viszonyát és a környezetükkel való kapcsolatukat tükrözi vissza.² A pártrendszert befolyásoló tényezők közé soroljuk egy adott társadalom politikai-kulturális tradícióit, politikai kultúráját, a társadalom struktúráját, regionális vagy etnikai viszonyait. Ezek alapján választ kaphatunk például arra, hogy milyen a pártok megítélése a társadalomban, a kompromisszumkeresés vagy inkább a konfrontáció jellemzi-e a politikai kultúrát, milyen törésvonalakat találunk az általunk vizsgált politikai rendszerben. A pártrendszerek működését természetesen meghatározza a választási rendszer is, valamint a politikai rendszer hatalmi szerkezete és az államforma. Egy pártrendszert nevezhetünk például polarizátnak, ha a pártok között relatíve nagy az ideológiai távolság, és fragmentálnak, ha sok pártot találunk az adott rendszeren belül. A polarizáltság tehát a politikai spektrum bal-jobb skáláján elhelyezkedő pártok közti ideológiai távolságot jelzi, míg a pártrendszer fragmentáltsága vagy töredezettsége az ezen a skálán megtalálható, és a rendszert befolyásolni képes pártok magas számára vonatkozik. A különböző pártrendszereken belül az egyes pártok természetesen állandó mozgásban, változásban vannak, idővel újabb pártok vagy párttípusok alakulhatnak ki, amelynek nyomán egy ország politikai rendszere is továbbfejlődhet.

Oreste Massari, olasz politológus az alábbi módon jellemzi a kétpólusú pártrendszert: a politikai centrum felé húzó erők a pártversenyben (ez egyben a politikai centrumot tartósan elfoglaló párt vagy pártok hiányát is jelenti); kormányzati váltógazdálkodás és alternativitás meglete; tiszta, stabil, egységes parlamenti többség, a teljes ciklust kitölteni képes kormányokkal. Emellett azt is feltételezi, hogy nincsenek a pártrendszeren belül rendszerellenes és koalíciókötésre képtelen pártok.³ Az olasz pártrendszert nézve Massari úgy véli, hogy a kétpólusú pártrendszer jellemzői közül a centripetális pártverseny és a kormányzati alternativitás a kilencvenes évek második felére megvalósult, míg az egységes parlamenti többségre épülő kormányzás mindmáig hiányzik. A kilencvenes évek elejéig az olasz pártrendszer egy igen polarizált és fragmentált, sok pártot magába foglaló rendszer képét mutatta, lényegében a polarizált sokpártrendszer vagy polarizált pluralizmus klasszikus példájának volt tekinthető. Az olasz politikai rendszer nyilvánvaló defektusai a kilencvenes évek mély belpolitikai válságot idéztek elő, ami végül a pártrendszer teljes átstrukturálódásához vezetett.

Az olasz pártrendszer főbb jellemzői a kilencvenes évekig

Az olasz politikai rendszer sajátosságainak okai elsősorban Olaszország történelmi hagyományaiban, az országon belüli regionális és társadalmi különbségekben, illetve a pártrendszer lassú, válságtól sem mentes fejlődésében keresendő. A máso-

² ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András: Pártok és pártrendszerek. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 141. o.

³ Oreste MASSARI: „The bipolar system in Italy”; Tuesday Seminar, Siena, 2005.12.13. 1. o.

dik világháborút követően Olaszországot erőteljes ideológiai, politikai, társadalmi megosztottság jellemezte, az országon belüli regionális különbségek mély társadalmi-politikai törésvonalakat hoztak létre (észak-dél ellentét, a Kereszténydemokrata Párt és az Olasz Kommunista Párt között feszülő mély ideológiai ellentét, fasiszták kontra antifasiszták, kereszténydemokraták kontra laikusok). További sajátossága volt a háború utáni olasz politikai rendszernek az egyház és a Vatikán különleges szerepe és befolyása a belpolitikai életre.⁴

Az 1945 és 1994 közötti időszakot a szakirodalom gyakran „I. köztársaságnak” nevezi. Új alkotmány ugyan nem született a kilencvenes években, csak a választási törvény módosult, ennek ellenére találó a kifejezés, mivel a kilencvenes évek elején kirobbant belpolitikai válság nyomán az addig működő politikai rendszer gyakorlatilag összeomlott, és ezzel együtt nagyrészt eltűnt az addig kormányzó elit. Ezt az időszakot a „pártokrácia” elnevezéssel is illetik, ugyanis az olasz pártok erőteljes befolyást gyakoroltak a közigazgatásra, a bürokráciára és a civil szférára egyaránt, ami idővel a politikai klientizmus kiépüléséhez, a patronázsrendszer és a korrupció elterjedéséhez vezetett. A pártok gyakorlatilag maguk alá rendelték a parlamentet, ami rendkívül megnehezítette és lelassította a parlamenti döntéshozatalt, és megakadályozta a nemzeti érdekek hatékony képviselését.⁵ A kormányok nehezen tudták megvédeni saját programjukat a politikai pártok, illetve a mögöttük álló lobbik nyomásgyakorlásával szemben, ami nagyfokú kormányzati instabilitást, hatástalan kormányzati tevékenységet és állandó kormányválságokat eredményezett. Az olasz parlament tulajdonképpen a párpolitikai követeléseket kielégítő fórummá vált, amelynek következtében a parlamenti döntéshozatal rendkívül lelassult, és fontosabb reformok végrehajtására nem volt alkalmas, az egész törvényhozási folyamat inkoherenssé, decentralizálttá vált.⁶ A parlamenti döntéshozatal érdemi része áttevődött a bizottságokhoz, amelyek ugyan ellensúlyozni tudták a törvényhozás lassúságát, de egyúttal még inkább hozzájárultak a törvényhozás egységének szétforgácsolódásához. Az olasz kormányok fokozatosan elvesztették relevanciájukat a pártpolitikai küzdelemben, és inkább az ellenzékkel való kompromisszumkötésre törekedtek, mintsem a nyílt konfrontációra. Érdekes módon a gyakori kormányválságok és a kormányzati instabilitás mégsem jelentette egyben az olasz politikai rendszer instabilitását. Ennek oka, hogy a sok kormányváltás nem járt együtt a pártösszetétel érdemi változásával, mivel a kilencvenes évekig lényegében ugyanazok a pártok voltak hatalmon. A második világháborút követően az olasz pártok többsége meg tudta őrizni eredeti politikai identitását, és csak kisebb változásokon ment keresztül, így a pártrendszer kontinuitása több évtizeden át töretlen volt. A demokratikus rendszer tehát alapvetően szilárd maradt a nyilván-

⁴ FÁBIÁN György – KOVÁCS László Imre: Parlamenti választások az Európai Unió országai-ban (1945-2002). Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 352-535. o.

⁵ Maurizio COTTA: La crisi del governo di partito all'italiana. In: Maurizio COTTA & Pierangelo ISERNIA: Il gigante dei piedi di argilla. il Mulino, Bologna, 1996, 11-52. o.

⁶ Maurizio COTTA: i.m. 25. o.

való kormányzati és miniszteriális instabilitás ellenére. Egyfajta „stabilitás az instabilitásban”, amellyel jellemezni lehet a háború utáni olasz politikai rendszer működését.⁷ A politikai kontinuitást jól példázza, hogy az első köztársaság alatt több évtizeden át a Kereszténydemokrata Párt (Democrazia Cristiana; DC) állt a hatalom centrumában, amely 1992-ig minden kormánykabinet tagja volt. A centripártokra jellemzően az olasz Kereszténydemokrata Párt kezdettől fogva igazi gyűjtőpárként működött. A párt több irányzathból tevődött össze, és politikáját nagyban befolyásolta, hogy éppen melyik irányzat határozta meg a párt irányvonalát. A kereszténydemokraták soraiban megtalálható volt egy tradicionális, a monarchista-katolikus egyházhoz kötődő szárny, de a liberális polgárság képviselőit is magába olvasztotta a párt. A DC meg tudta nyerni az olasz munkásság, a paraszt-ság, illetve a polgárság széles tömegeinek támogatását, és a pártrendszerben betöltött hegemoniáját tovább erősítették az egyházzal ápoltszoros kapcsolatai, valamint politikai szövetségesei: a Szocialista, a Szociáldemokrata és a Republikánus Pártok.⁸

A kilencvenes évek elejéig az olasz pártrendszer multipolárisnak nevezhető, amelyen belül legalább három nagy pártsoportosulást különböztethetünk meg.⁹ A Kereszténydemokrata Párt uralta centrum mellett a politikai spektrum baloldalán az ötvenes évektől két nagyobb politikai erőt találunk: az ortodox ideológiai alapokon álló Olasz Kommunista Pártot (Partito Comunista Italiano; PCI) és a nála jóval mérsékeltebb Szocialista Pártot (Partito Socialista Italiano; PSI). Ehhez a pólushoz közel, a balközépen helyezkedett el még két kisebb párt: a Szociáldemokrata Párt (Partito Socialista Democratico Italiano; PSDI) és a Republikánus Párt (Partito Repubblicano Italiano; PRI). A marxista-leninista eszmét követő radikális politikai erők központját a Kommunista Párt jelentette, amelynek támogatottsága a háború után rohamosan nőtt. A PCI az ötvenes évektől a második legnagyobb politikai erővé vált, de a hidegháború kialakulásával radikalizmusa miatt elszigetelődött a többi párttól.¹⁰ Ennek ellenére a kilencvenes évekig Olaszország rendelkezett a nyugati demokráciák legerősebb kommunista pártjával, és nem volt még egy olyan állam Nyugat-Európában, amelynek pártrendszerére a szocialista rendszerek bukása ekkora hatást gyakorolt volna. A háborút követő évtizedekben a harmadik legerősebb párt az Olasz Szocialista Párt (Partito Socialista Italiano; PSI) volt, amely azonban a diktatúra bukásával nem tudott úgy megújulni, mint politikai

⁷ FÁBIÁN – KOVÁCS: i.m. 355. o.

⁸ Giuseppe IERACI: *L'Ulivo e la Libertà; Governi e partiti in Italia nella democrazia dell'alternanza*. Edizioni Università di Trieste, Trieste 2008, 27-28. o.

⁹ Giovanni SARTORI – Giacomo SANI: *Frammentazione, polarizzazione e cleavages: democrazie facili e democrazie difficili*. „Rivista Italiana di Scienza Politica”, 1978, 3. sz. 339-361. o.

¹⁰ A PCI rendszerellenessé válásában közrejátszott az is, hogy a Kereszténydemokrata Párt igyekezett megakadályozni a kommunisták hatalomra jutását, tartván attól, hogy ezzel az országgal egy kizárási egyezményt kötöttek (conventio ad excludendum), amely íratlan formában ugyan, de biztosította, hogy egy párt sem lépett szövetségre a kormányra kerülés érdekében az olasz kommunistákkal.

riválisai, így a hatalomért folytatott küzdelemben az örök harmadik hely jutott számára. A szocialisták kezdetben együttműködtek a szélsőballal, és az 1948-ban megtartott első szabad parlamenti választásokon a Kommunista Párttal szövetségben indultak. A sztálinizmus éveitől azonban a Szocialista Párt egyre inkább eltávolodott az ortodox ideológiai gyökereitől, míg a Kommunista Párt kapcsolatai megerősödtek a Szovjetunióval és a nemzetközi kommunista mozgalommal. A PSI a hatvanas évektől fokozatosan a centrum felé húzódott, és egy középpárttá, klasszikus koalícióképes párttá vált, amely akár kormányon, akár ellenzékben képes volt a jobboldallal, a baloldallal és a centrummal is szövetséget kötni. A háború utáni baloldali pártokat vizsgálva tehát azt látjuk, hogy egy igen mély politikai törésvonal jött létre a kormányzásból kirekesztett Kommunista Párt és a többi koalícióképes baloldali párt között, amelyek a Kereszténydemokrata Pártban letek politikai szövetségesre.¹¹

A pártpaletta jobboldalán találjuk a hagyományos polgári értékeket valló Liberális Pártot (Partito Liberale Italiano; PLI), a jobbszélen pedig egy újfasiszta pártot, az Olasz Szociális Mozgalmat (Movimento Sociale Italiano; MSI). E két párt egymáshoz képest igen eltérő ideológiai alapokon állt, amit mutat az általuk bejárt út is: a Liberális Párt a hetvenes években a kormányzó kereszténydemokraták leghűségesebb szövetségesévé vált, a Szociális Mozgalom viszont évtizedeken át megtartotta szélsőséges jellegét. Radikális jobboldali pártként a Szociális Mozgalom a kommunistákhoz hasonlóan ki volt zárva a kormányra kerülés lehetőségéből. Giovanni Sartori a Kommunista Pártot és az Olasz Szociális Mozgalmat rendszerellenes pártoknak nevezi, amelyek több évtizeden át kétoldali ellenzékét alkották az olasz pártrendszeren belül. A kereszténydemokrata politikai vezetés e pártokkal szemben a szélsőségektől való félelmet kihasználva egységbe tudta fogni a centrum körül elhelyezkedő kisebb pártokat, és több évtizeden át meg tudta akadályozni, hogy a radikális pártok bármelyike kormányra kerüljön, ami hosszú időre rögzítette a pártrendszerben kialakult képet. Az első köztársaság alatt azt látjuk, hogy a hatalomért folytatott küzdelemben az erőegyensúly jelentős mértékben eltolódott a kereszténydemokraták uralta centrum, illetve a velük szövetkező bal-közép pártok javára. Mellettük a jobboldal nem tudott jelentős politikai szerephez jutni, és ez megakadályozta, hogy valódi kormányzati váltógazdálkodás jöjjön létre.

A „pártokrácia” bukása és a pártrendszer átrendeződése

A nyolcvanas évek végére – amikor a szocialisták és a kereszténydemokraták együttműködése az egymást váltó olasz kormányok alappillérvé vált – az állandósult kormányváltások ellenére a demokratikus rendszer tulajdonképpen stabil maradt Olaszországban. A nyolcvanas, kilencvenes évek fordulóján bekövetkező

¹¹ FÁBIÁN – KOVÁCS: i.m. 359-361. o.

események azonban váratlan fordulatot hoztak az olasz belpolitikában, és alapjaiban formálták át az egész pártrendszert. E változások háttérében egyrészt a kelet-európai szocialista rendszerek bukása és az olasz társadalom fokozatos szekularizációja állt, ami miatt a politikai rendszer hagyományos törésvonalai értelmüket veszítették. A hidegháború megszűnése az Olasz Kommunista Pártot sodorta elsőként átfogó eszmei, politikai és szervezeti válságba. A nemzetközi események hatására a párton belül megkérdőjeleződött az olaszországi szocializmus jövője, mint lehetséges alternatíva, és ez végül a párt ideológiai revíziójához, valamint pártszakadáshoz vezetett. A politikai arculatváltással a Kommunista Párt elhagyta eredeti ideológiai tételeit, és Baloldali Demokratikus Párt (Partito Democratico di Sinistra; PDS) néven alakult újjá. A demokratikus megújulásnak azonban ára volt: az ortodox szárny kivált a pártból, és megalakította a Kommunista Újjászületés Pártját (Partito di Rifondazione Comunista; PRC). A kilencvenes évek közepén a szélső-jobboldali Olasz Szociális Mozgalom is mérsékelte radikalizmusát, és elhagyott némely szélsőséges elemet ideológiai felfogásából. A kommunistákhoz hasonlóan a Szociális Mozgalom is csak belső konfliktusok és pártszakadás árán tudott megújulni. A párt arculatváltása a radikálisok kiválását eredményezte, akik Trikorol Szociális Mozgalom (Movimento Sociale Fiamma Tricolore, MS-FT) néven saját pártot alapítottak. E változások igen érzékenyen érintették a Kereszténydemokrata Pártot, mivel a szélsőségek megszűnésével többé már nem volt szükség a radikális pártokkal szembeni politikai összefogásra.¹²

Az olasz pártrendszerben végbemenő gyökeres változások másik fő oka a kilencvenes évek elején kirobbant korrupciós botrány volt, amely mély belpolitikai válságba sodorta az országot. A pártok belpolitikára gyakorolt túlzott befolyása, a „pártokrácia” ugyanis idővel a politikai korrupció melegágyává vált, a demokratikus intézmények háttérében szinte szokássá vált a különböző pozíciók és források pártalapú elosztása, az érdekesoportok politikát átszövő szerepe. A politikai korrupció végül az 1992-ben Tangentopoli néven elhíresült botrány kirobbanásával romba döntötte az addig fennálló politikai rendszert. A Tangentopoli-botrány lényegében a hamis forrásból szerzett pártpénzekkel kapcsolatban robbant ki, és leginkább az országot irányító kereszténydemokratákat, valamint az ötpárti kormánykoalíció másik tagját, a Szocialista Pártot érintette. Az 1992 és 1996 közötti periódus az olasz belpolitika történetében a hiteles kormány és pártok hiányát jelentette, mivel a kormányzó elit bukásával nem volt olyan párt, amely megfelelő erkölcsi alappal és világos programmal tudott volna fellépni. E viharos időszak nyitányaként a korrupt olasz politika felszámolására létrehozták a „Tiszta Kezek” (Mani Pulite) vizsgálóbíró-csoportot. A korrupciós ügyekkel kapcsolatos vizsgálatok során fény derült arra, hogy a Kereszténydemokrata Párt és a Szocialista Párt néhány prominens személyisége mélyen érintett a botrányban, köztük a volt szocialista miniszterelnök, Bettino Craxi, illetve a Kereszténydemokrata Párt vezetője,

¹² IERACI: i.m. 62-63. o.

Arnaldo Forlani is.¹³ A vizsgálóbírák munkájának nyomán tulajdonképpen „lefejezték” az országot addig irányító korrupst politikai elitet. A nagy történelmi pártok többé már nem élvezték a választók bizalmát, amit mutat az 1992-es parlamenti választások eredménye: a választások nyertesei a „pártokráciával” szembeszálló új politikai erők lettek, míg a hagyományos pártok mindegyike vereséget szenvedett.¹⁴

Az olasz belpolitikában azelőtt soha nem tapasztalt drasztikus változások nyomán az egész pártrendszer alapjaiban rendeződött át. A választási rendszer körüli élénk viták a kilencvenes évekre odáig jutottak, hogy egy egész mozgalom szerveződött a választási törvény megváltoztatására. A pártok túlzott hatalma mellett ugyanis sokan a választási rendszert is okolták a belpolitikai válság kialakulásáért.¹⁵ Főleg a nyolcvanas évektől erősödtek az arányos választási rendszerrel szembeni kritikák, és egyre általánosabbá vált az a nézet, amely szerint ez is az egyik kiváltó oka a politikai rendszer fragmentáltságának, a kormányzati felelőtlenségnek és instabilitásnak.¹⁶ A választási lista preferenciális, flexibilis, változtatható jellege ugyanis lehetetlenné tette az előzetes választási szövetségek létrejöttét, és idővel a voksok megvételéhez vezetett. A Mariotto Segni vezetésével megalakult referendummozgalom nyomására az olasz parlament végül elfogadta a választási törvény módosítását, és 1993-ban egy arányos többségi elemet vegyítő választási rendszer került bevezetésre négy százalékos parlamenti küszöbbel.¹⁷ A többségi elem bevétele előzetes választási szövetségek kötésére és közös jelöltek indítására ösztönzi pártokat az egyéni kerületekben, ezzel mérséklő hatást fejthet ki egy instabil politikai rendszerre, és növelheti a pártok közötti kohéziós erőt.¹⁸ Bár az első elemzések azt mutatták, hogy rövidtávon az új szisztéma nem csökkentette érdemben a pártrendszer polarizáltságát, az 1993-as módosítás életbe lépését követő parlamenti választásokon azt tapasztaljuk, hogy az olasz pártrendszert fokozatosan uralma alá hajtotta két nagy, a bal-jobb póluson elhelyezkedő pártszövetség. Az újonnan bevezetésre kerülő választási rendszer rákényszerítette az egymással rivalizáló politikai pártokat, hogy saját programjukat még a választások előtt egyeztetésük leendő szövetségeseikkel, valamint nőtt a pártok „elszámoltathatósága” is,

¹³ IERACI: i.m. 32. o.

¹⁴ HORVÁTH Jenő: Az olasz külpolitika Európa-pilléréről. In: A huszonötök Európái: közösségi politikák – nemzeti politikák. Szerk.: Kiss J. László, Budapest, 2008, Osiris Kiadó, 250. o.

¹⁵ Az eredeti arányos választási rendszer, amelyet 1948-ban az első parlamenti választások alkalmával is alkalmaztak, egészen 1992-ig érvényben volt

¹⁶ FÁBIÁN – KOVÁCS: i.m. 368. o.

¹⁷ Az új választási rendszer szerint a képviselőházban a 630 parlamenti képviselő háromnegyedét, 475 főt brit mintára, egymandátumos, egyéni képviselői, relatív többségi rendszerben választották meg, és csak a fennmaradó egynegyed részt, 155 főt választottak az arányos rendszer szerint

¹⁸ FÁBIÁN – KOVÁCS: i.m. 368. o.

mivel a parlamentbe kerülve rá lettek kényszerítve arra, hogy lehetőleg hűek maradjanak a parlamenti választásokon tett ígéreteikhez.¹⁹

A kilencvenes évekre tehát kiütköztek az olasz politikai rendszer sajátosságaiból adódó problémák, nyilvánvaló jelét adva annak, hogy a korábban működő rendszer nem tartható fenn, és alapvető reformokra van szükség. A legtöbb párt átfogó eszmei, politikai, pénzügyi válságba került, és ezzel végérvényesen lezárult a „pártokrácia” hosszú időszak.²⁰ 1992-ben egy évig a szocialista politikus, Giuliano Amato lett a miniszterelnök egy kereszténydemokrata, szocialista, szociáldemokrata és liberális pártokból álló kormánykoalíció élén. A következő évben a később államfői tisztséget is betöltő, Carlo Azeglio Ciampi alakított szakértői kormányt, majd az 1994-es parlamenti választások egy újonnan alakult politikai párt, a Hajrá Olaszország (Forza Italia; FI) váratlan felemelkedését hozták.

A bipoláris pártrendszer kialakulása Olaszországban

A régi nagy pártok szétesésével és az újak megjelenésével a kilencvenes évek elején egyfajta „pártrendszerrobbanásnak” lehettünk tanúi Olaszországban. Ez idő alatt számos párt tűnt fel a politikai porondon, amelyek ugyan hosszabb-rövidebb ideig fent tudtak maradni, de többségük idővel megszűnt, átalakult vagy beleolvadt egy másik politikai csoportosulásba. Az összes párt számbavétele meghaladná az elemzés kereteit, így elsősorban csak azon politikai szereplők bemutatására fókuszálunk, amelyek meghatározóak a bipoláris pártrendszer létrejöttét illetően.

Mint azt már láttuk, a Kommunista Párt szétesése nyomán az olasz pártrendszer baloldalán létrejött két nagy utódpart – a Kommunista Újjászületés és a Baloldali Demokratikus Párt – az ideológiai revízió kérdése kapcsán került szembe egymással.²¹ Az elmúlt másfél-két évtizedben a keményvonalas Fausto Bertinotti által alapított Kommunista Újjászületés kapcsolata a mérsékelt baloldallal igen ambivalens volt, a párt ugyanis az Olajfa (Ulivo) balközép választási szövetséget csak fenntartásokkal támogatta, és kapcsolatuk mélypontját jelentette, amikor 1998-ban a Romano Prodi vezette balközép kormánykoalíció bukását épp a Kommunista Újjászületés okozta. A Baloldali Demokratikus Párt viszont az Olajfa-szövetség vezető partja lett. Nevét 1998-ban Baloldali Demokratákra (Democratici di Sinistra; DS) változtatta, hogy a volt szocialista és katolikus párti baloldal köréből még több szavazatot szerezzen. A balközép választási szövetség második legerősebb partjává az ezredfordulót követően a Margaréta-szövetség vált, amely lényegében három kisebb párt fúziójából jött létre: két kisebb centrista párt (a Demok-

¹⁹ IERACI: i.m. 15-16. o.

²⁰ FÁBIÁN – KOVÁCS: i.m. 356-358. o.

²¹ 1989-ben Achille Occhetto, a kommunisták utolsó vezetője jelentette be a kommunista gyökerekkel való szakítást

raták; i Democratici és az Olasz Megújulás; Rinnovamento Italiano), valamint egy kereszténydemokrata utódpart, a Néppárt egyesüléséből született. A Margaréta kezdetben nem jelentett önálló partot, hanem egyfajta pártföderációt közös lista állításával és közös szimbólummal,²² és csak 2002-ben alakult egységes párttá Francesco Rutelli vezetésével.²³ Az Olajfán belül a Baloldali Demokraták és a Margaréta viszonyát nézve azt mondhatjuk, hogy a két párt együttműködése nem volt mindig felhőtlen, mivel Rutelli tartván attól, hogy az erősebb Baloldali Demokraták elnyomják pártját a szövetségen belül, eleinte igyekezett mindenáron a Margaréta önállóságát hangoztatni. A balközép választási szövetséghez csatlakoztak még a Zöldek,²⁴ valamint kisebb szociáldemokrata, szocialista, illetve republikánus utódpartok, és időnként kibővült egyéb szélsőbalos partokkal is (például Olasz Kommunista Pártja, Demokrata Baloldal).

A centumpartokat illetően, a Kereszténydemokrata Párt széthullása alapvetően változtatta meg az addig kialakult összképet. Az 1994-es parlamenti választások egyik központi témája volt a politikai centrumért folytatott harc, de a Hajrá Olaszország átütő sikerével a centrumon elhelyezkedő szavazók nagy része az új pártra adta le voksát, így a kereszténydemokraták romjaiból létrejövő utódpartok egyike sem tudott elődjéhez hasonló politikai erővé válni, és a politikai spektrum központját tartósan elfoglalni. Úgy tűnt, hogy az olasz pártrendszeren belül a bal- és jobbközép választási szövetségek létrejöttével nincs is igazán szükség egy centrum alkotta harmadik politikai pólusra. A politikai centrum felszámolásához végül az járult hozzá, hogy a kereszténydemokrata utódpartok a két pólus közt választva a bal- vagy a jobboldali választási szövetségekhez csatlakoztak. Az Olasz Néppárt (Partito Popolare Italiano; PPI) – amely később a Margarétába olvadt bele – az Olajfához partolt, míg a Kereszténydemokrata Centrum-Egyesült Kereszténydemokraták (Unione dei Democratici Cristiani e di Centro; UDC) a jobbközép választási szövetséget választották. A balközéphez csatlakozó Néppárt igyekezett a katolikus hagyományait hangsúlyozni, ez viszont számára azzal a nehézséggel járt, hogy olyan partokkal kellett szövetségre lépnie, amelyek az olasz társadalom szekularizációját hirdették meg, mint például az ex-kommunisták, a Zöldek vagy a szocialisták. A jobbközép választási szövetséghez csatlakozó kereszténydemokratáknak pedig a tradicionális katolikus világnézetüket kellett összeegyeztetniük a többi párt haladóbb szellemiségével, illetve az Északi Liga államellenességével. A kilencvenes évekig a politikai centrum körül elhelyezkedő kisebb politikai csoport-

²² Margherita-Democrazia e Libertà. A párt elnevezését szimbólumáról, a margarétáról kapta.

²³ Carlo GUARNIERI – James L. NEWELL: Introduzione. 2004: un anno di attesa? In: Carlo GUARNIERI & James L. NEWELL: *Politica in Italia: I fatti dell'anno e le interpretazioni*. il Mulino, Bologna, 2005, 47-52. o.

²⁴ 1984-ben Zöld Föderáció (Federazione dei Verdi; FdV) néven alakult párt volt, amely 1996-tól az Olajfa választási szövetséghez csatlakozott. A Zöldek a nyolcvanas évektől kezdve több sikeres környezetvédelmi kezdeményezést indítottak, a partot egy átlagos 2,5-3 % körüli támogatottság jellemezte.

tok a Szociáldemokrata Párt, a Liberális Párt és a Republikánus Párt voltak. 1992-ben a Liberális és a Republikánus Párt is szétesett, a republikánusok egy része 1994-ben a jobbközép választási szövetséghez csatlakozott, a párt egy másik része viszont a baloldali választási szövetséghez pártolt, csatlakozva a Demokratikus Szövetség (Alleanza Democratica; AD) elnevezésű új politikai formációhoz. A korrupciós botrányban szintén súlyosan érintett Szocialista Párt a kereszténydemokratákhoz hasonlóan több kisebb politikai csoporttá alakult át. A Tangentopoli-botrányt követően a Szocialista Pártból kiváltak egy része az 1994-es választásokon a Baloldali Demokratikus Párt által vezetett balközép választási szövetségbe lépett be. A pártból kilépők egy másik része viszont a centrista Segni-féle referendummozgalomhoz pártolt, illetve a jobboldalon új pártként megalakuló Hajrá Olaszországhoz. A Szocialista Párt maradékának a szociáldemokratákkal való fúziójából pedig 1998-ban létrejött az Olasz Demokratikus Szocialisták (Socialisti Democratici Italiani; SDI) pártja, amely szintén az Olajfa-szövetséghez csatlakozott, és 1998-tól a 7-8 párti koalíció tagjaként kormányzati szerephez is jutott.

A politikai spektrum jobboldalán létrejövő választási szövetségen belül szintén igen változatos képet találunk. A fasiszta tradícióit nyíltan vállaló Olasz Szociális Mozgalom (MSI) kis párt lévén ugyan nem rendelkezett komoly politikai befolyással, de Európában egyedülállóan parlamenti pártként vett rész a politikai életben. Az MSI társadalmi bázisának növelése érdekében szakított fasiszta gyökereivel, és a kilencvenes évek belpolitikai változásait kihasználva igyekezett a centrum felé elmozdulva országos párttá válni. Gianfranco Fini vezetésével a párt Nemzeti Szövetség (Alleanza Nazionale; AN) néven újult meg, és 1994-ben a Hajrá Olaszország vezette jobbközép választási szövetség tagjaként már kormányzati szerepkörhöz is jutott. Az AN jelentősége a szélsőségesek elhagyásával egyre inkább megnőtt, és a párt sokat profitált a kilencvenes évek korrupciós botrányából.²⁵ A Nemzeti Szövetség programjában megtartott néhány konzervatív elemet, mint például a nemzeti érdekek képviselését, a család és az egyház szerepének hangsúlyozását. Politikájának fontos részét képezi a déli régiók fejlődésének előmozdítása, de az ország föderatív átalakításával alapvetően nem ért egyet. Emiatt sokszor szembekeverték egyik fő politikai szövetségeseivel, az Északi Ligával. A nyolcvanas-kilencvenes években két új politikai csoportosulás jelent meg a jobboldalon, amelyek nagymértékben közrejátszottak az olasz pártrendszer átalakulásában. A Lombard Liga (Lega Lombarda; LL) a nyolcvanas években alakult Umberto Bossi vezetésével, amely tulajdonképpen egy északi, regionalista mozgalomként jött létre, egyfajta populista protesztpárt volt kezdetben. A párt később az Északi Liga (Lega Nord; LN) nevet vette fel, és már az 1992-es parlamenti választásokon az ország negyedik legnagyobb politikai erejévé nőtte ki magát. Az észak-olasz tartományok (Padania) függetlenségével kapcsolatos politikai programját feladva immár Olaszország föderális átalakításáért harcol, célja a szolidaritáson alapuló gazdaságpoli-

²⁵ FÁBIÁN – KOVÁCS: i.m. 361-362. o.

tika helyett a fiskális föderalizmus megvalósítása, és a tartományok jogköreinek kiszélesítése. Emellett sokkal szigorúbb törvényeket és intézkedéseket követel az illegális bevándorlás problémájának megoldására.²⁶ A jobboldal másik újonnan alakult pártja a Silvio Berlusconi alapította Hajrá Olaszország (Forza Italia; FI) volt. Új politikai erőként e pártok az olasz politikai rendszer megújulásának szükségességét hangoztatták, és gyakran támadták az Olajfa-szövetség politikusait azzal, hogy a régi olasz politika megtestesítői, akik ily módon felelőssé tehetőek a kilencvenes évek belpolitikai és gazdasági válságáért. Szerintük az állami apparátus kulcspozícióit a balközép pártok támogatói foglalják el, mint ahogy az egyetemeket, illetve a bírósági hivatalokat is, és ez megakadályozza az olasz demokrácia valódi megújulását.²⁷ A Hajrá Olaszország hirtelen felemelkedése elsősorban annak volt köszönhető, hogy sikeresen használta ki a Kereszténydemokrata Párt szétesése nyomán keletkezett politikai űrt és az országban uralkodó pártokrácia-ellenes hangulatot. A médiamogul Silvio Berlusconi új arc volt az olasz politikában, sikeres vállalkozó igazi politikai életrajz nélkül, ezért könnyen el tudta hitetni a választókkal, hogy hatalomra kerülése esetén leszámol a pártok túlzott hatalmával, és megoldja az ország legégetőbb problémáit. Üzletemberként felhalmozott hatalmas vagyona pedig elegendőnek bizonyult a Hajrá Olaszország finanszírozására, így ő volt egyszemélyben saját pártjának alapítója, finanszírozója és vezetője, tévés hatalma révén pedig könnyen el tudta érni, hogy a Forza Italia közismertté váljon a választópolgárok számára. A pártot tulajdonképpen úgy lehetne jellemezni, mint egy neokonzervatív, populistá párt, amely Berlusconi személyére és karizmájára épül (nem meglepő, hogy a párról készült első elemzések az FI-vel kapcsolatos működési anomáliákkal foglalkoztak). A Hajrá Olaszország sikerének kulcsát sokan abban látták, hogy a párt a Fininvest, azaz Berlusconi saját vállalkozása köré szerveződött, és birtokában volt azon szükséges forrásoknak (területi elterjedtség, jelentős anyagi háttér és nem utolsósorban az olasz média uralma), amelyek segítségével a pártot rövid időn belül sikerre lehetett vinni. A pártot eleinte sokféle jelzővel illették, mint például „médiapárt”, „virtuális párt” vagy „egyszemélyű/személyi alapú médiapárt”. Ezek a definíciók is hangsúlyozták a Forza Italia hagyományos pártoktól való különbözőségét, vagyis a jól kivehető ideológiai és politikai alapok hiányát, illetve korlátozott jelenlétét.²⁸ Silvio Berlusconi pártja tehát egy sietve létrehozott, „szükségállapotok” között született párt volt, az elmúlt másfél évtizedben azonban a Forza Italia bebizonyította, hogy képes a túlélésre. A párt a kilencvenes évektől a jobbközép választási szövetség élén az egyik legjelentősebb politikai szereplőként volt jelen széles szavazóbázissal, Silvio Berlusconi

²⁶ HORVÁTH Jenő – MOLNÁR Anna: Lanyha küzdelem – átütő győzelem; Olasz választások, MKI-tanulmányok, 2008. április 13-14. T-2008/17. http://www.kulugyiintezet.hu/MKI-tanulmanyok/T-2008-17-Horvath_Molnar-olasz_valasztasok.pdf Letöltve: 2008. október 28., 20-22. o.

²⁷ IERACI: i.m. 71-72. o.

²⁸ Jonathan HOPKIN: Forza Italia a dieci anni dalla fondazione. In: Carlo GUARNIERI & James L. NEWELL: i.m. 102-103. o.

pedig miniszterelnökként töltötte a korszak majdnem felét. Az 1994-ben megalakult rövid életű első Berlusconi-kormányt és a Lamberto Dini vezette átmeneti szakértői kabinetet (1995-1996) három Olajfa-kormány követte: az első Prodi-kormány 1996-ban, majd a D'Alema- (1998) és az Amato-kormány (2000). A 2001-es parlamenti választásokat azonban a jobbközép választási szövetség, a Szabadság Háza (Casa della Libertà) nyerte, így ismét Silvio Berlusconi alakíthatott kormányt.

A 2008-as parlamenti választások hatása az olasz pártrendszerre

A válság óta eltelt időszakban az tapasztalhattuk Olaszországban, hogy a pártrendszert jellemző hagyományos törésvonalak enyhültek, az olasz belpolitika egyre pragmatikusabbá vált, és a két nagy választási szövetség egymást váltva töltött be kormányzati szerepkört. Az olasz pártokra korábban jellemző túlideologizáltság csökkent, a pártok immár az ideológia eszmék helyett a politikai rendszer megújulásának kérdését helyezik a középpontba. A kormányzati alternativitás – ami a kilencvenes évekig teljes mértékben hiányzott a politikai rendszerből – mindkét pártszövetség számára alapvető demokratikus értéként jelenik meg, ami lehetővé teszi a felelősebb kormányzást és politizálást. Ennek ellenére még mindig gyakoriak a kormányválságok, mivel a sokpárti, heterogén kormánykoalíciók gyakran áldozatul esnek egy-egy párt zsarolásának, taktikai lépésének. A pártrendszer polarizáltsága továbbra is magas, és egészen a legutóbbi választásokig a parlamenti pártok száma sem csökkent számottevően. A politikai szövetségek kohézióját mindkét oldalon csökkentik a pártok közti ideológiai távolságok, így a parlamentbe jutva e szövetségek nem mindig bizonyulnak tartósnak.²⁹ A teljes parlamenti ciklust kitölteni képes kormány az utóbbi másfél évtizedben sem volt, ebből a szempontból viszont történelmi eredményt produkált a 2001 és 2006 közötti ciklusban kormányzó második Berlusconi-kabinet, amely egészen 2005-ig talpon tudott maradni. A 2005-ös tartományi választásokon elszenvedett vereség és a kormánykoalíció belüli feszültségek miatt Berlusconi úgy döntött, hogy benyújtja a parlamentnek lemondását, és egy új kormány alakítását kezdeményezi. A parlament 2005 áprilisában bizalmat szavazott a harmadik Berlusconi-kormánynak, amely parlamenti többségét és pártösszetételét tekintve az előző kormányhoz képest nem változott (a második és a harmadik Berlusconi-kormányt alkotó pártok: a Hajrá Olaszország, a Nemzeti Szövetség, az Északi Liga és a Kereszténydemokrata Centrum-Egyesült Kereszténydemokraták).³⁰

A 2006-os parlamenti választások igen szoros eredményt hoztak: az Unió (Unione) nevet felvevő balközép választási szövetség Romano Prodi vezetésével

²⁹ IERACI: i.m. 124. o.

³⁰ Carlo GUARNIERI: Il sistema politico italiano; Radiografia politica di un paese. il Mulino, Bologna, 2006, 87. o.

mindössze néhány ezer vokssal győzött. A balközép választási szövetség esélyeit növelte Romano Prodi visszatérése az olasz belpolitikába,³¹ és azon igyekezete, hogy egységbe fogja a szövetség pártjait. Az Unió az Olajfát alkotó Baloldali Demokraták és a Margaréta szoros együttműködésére épült, ezenkívül számos kisebb párttal bővült ki (pl. Zöldek, Értékek Olaszországa, UDEUR, Kommunista Újjászületés). Az Unió malmára hajtotta a vizet az a tény is, hogy a parlamenti választásokat megelőzően a Berlusconi-kormány 2005 decemberében parlamenti többségére támaszkodva újfent (és meglehetősen indokolatlanul) megváltoztatta a választási rendszert. Az 1993-ban bevezetett vegyes választási rendszert ismét egy tisztán arányos szisztéma váltotta fel a győztes koalíciót jutalmazó prémiumrendszerrel. A kormányzó pártok e törekvése mögött minden bizonnyal az állt, hogy az előzetes felmérések által jósolt választási vereséget lehetőleg elkerüljék.³² A sors iróniája, hogy épp az újonnan bevezetett választási rendszer okozta a jobbközép pártok vereségét, mivel a szoros választási eredmények ellenére a prémiumrendszernek köszönhetően az Unió biztos parlamenti többséget szerzett a parlament alsóházában.³³ A második Prodi-kormány 2006 májusában kezdte meg működését egy igen heterogén és sok pártra épülő koalíció élén, amely azonban nem volt hosszú életű, 2008 januárjában a „Tanár úr” vezette balközép kormányt felőrölték a belső ellentétek. Az első kormányválság a vicenzai amerikai támaszpont bővítése kapcsán alakult ki, ugyanis a koalíció kommunista szárnya nem értett egyet a döntéssel, így Massimo D’Alema külügyminiszter jelentése a szenátusban nem kapta meg a szükséges támogatást. Prodi emiatt benyújtotta a lemondását, amelyet azonban Giorgio Napolitano államfő nem fogadott el. Prodi így maradt a balközép kabinet élén, de a koalíció a végóráit élte. A nápolyi szemébtobrányt követően a végső dőfést az UDEUR (Demokratikus Unió Európáért) soraiból kikerülő igazságügy-miniszter, Clemente Mastella lemondása jelentette, miután feleségét hivatali sikasztással vádolták meg, és úgy érezte, hogy a kormány nem áll ki mellette. Prodi ekkor bizalmi szavazást kért maga ellen, amelyet a szenátusban kis különbséggel ugyan, de elveszített. Ezt követően Prodi bejelentette, hogy az előrehozott választásokat tartja az egyetlen lehetséges megoldásnak, így 2008. február 6-án Giorgio Napolitano feloszlatta a parlamentet. A második Prodi-kormány bukását tehát egy kisebb párt, az UDEUR hűtlensége okozta.³⁴

Napolitano elnök 2008 áprilisára írta ki a következő választásokat. A kampány rövid, és szokatlan módon kevésbé harsány volt, ugyanakkor a 2008-as választási eredmények igazi újdonságot hoztak a pártok száma és a választási szövetségek összetétele tekintetében. A Prodi-kormány bukását megelőzően 2007. október 14-én a Baloldali Demokraták és a Margaréta az egyesülés mellett döntöttek, és De-

³¹ 1999 és 2004 között Romano Prodi az Európai Bizottság elnöke volt

³² KOZMA Viktória: Pártrendszer és koncentráció: Omar Sanchez elemzése az olasz választási rendszer reformjának hatásairól. Politikatudományi Szemle, 2007/4, 58. o.

³³ GUARNIERI: i.m. 110-112. o.

³⁴ HORVÁTH – MOLNÁR: i.m. 6. o.

mokrata Párt (Partito Democratico; PD) néven alakultak újjá. A baloldal két leg-erősebb pártjának fúziója rendkívül fontos mozzanata az olasz pártrendszer átrendeződésének, hiszen a Veltroni vezette Demokrata Párt mellett a baloldalon nincs még egy olyan politikai erő, amely nagyságában összemérhető lenne ezen új politikai formációval. Ráadásul a korábbi tapasztalatokból tanulva, Veltroni úgy döntött, hogy a 2008-as parlamenti választások alkalmával csak olyan politikai szereplők csatlakozását fogadja el, akik fenntartások nélkül hajlandóak elfogadni pártja választási programját. A Demokrata Párt így végül csak a „Tiszta Kezek” vizsgálóbíró csapat legendás vezetőjének, Antonio Di Pietrónak az Értékek Olaszországa (Italia dei Valori; IdV) elnevezésű pártjával kötött szövetséget. A szélsőbaloldali pártok, azaz a Kommunista Újjászületés, az Olasz Kommunista Pártja, a Demokrata Baloldal és a Zöldek egy közös új politikai mozgalmat hoztak létre Szivárvány-Baloldal néven (La Sinistra-Arcobaleno). A pártszövetség az Uniótól függetlenül indult a parlamenti választásokon Fausto Bertinotti miniszterelnök-jelölt vezetésével. Emellett több kisebb baloldali párt döntött úgy, hogy önálló listával és saját miniszterelnök-jelölttel vág neki a választásoknak, mint például a Kommunista Újjászületésből kiszakadó két kisebb párt, a Dolgozók Kommunista Pártja (Partito Comunista dei Lavoratori) és a Kritikus Baloldal (Sinistra Critica), valamint a Szocialista Párt (Partito Socialista) és a Demokrata Unió (Unione Democratica). A sort még lehetne folytatni, de a lényeg az, hogy a balközép választási szövetség jelentősen átrendeződött a legutóbbi választások alkalmával, elsősorban a Veltroni vezette Demokrata Párt megalakulása nyomán. A párt elhatárolódott a szélsőbaloldaltól és a kormányzati szempontból megbízhatatlan kisebb pártoktól, hogy egységesebb, hatékonyabb politikai erőként tudja magát prezentálni. Az előrehozott parlamenti választásokon a jobbközép választási szövetség is megváltozott formában indult. A Hajrá Olaszország és a Nemzeti Szövetség ugyanis szorosabbra fűzték az együttműködést, és 2008 februárjában megalakították a Szabadság Népe (Popolo della Libertà; PdL) elnevezésű pártföderációt, amelyhez a többi párt csatlakozását is kérték. Az Északi Liga vonakodott elfogadni Berlusconiék ajánlatát, és végül szervezeti önállóságát megtartva indult a választásokon koalícióra lépve a Szabadság Népevel. A jobbközép választási szövetséghez csatlakozott még egy kisebb párt is, a 2005-ben megalakult Mozgalom az Autonómiáért (Movimento per l'Autonomia; MpA), amely az Északi Liga mintájára a tartományok területi önrendelkezésének megvalósításért küzd, de a dél-olasz régiókat támogatja. A jobboldali választási szövetség „Olaszország állj fel” jelszóval hirdette meg programját, amelyben szerepelt többek között az olasz gazdaság és Dél-Olaszország fejlesztése, családtámogatás, az ország föderális átalakítása, valamint rendkívüli intézkedési terv kidolgozása a közpénzekkel kapcsolatosan. A Szabadság Népe megalakulásával párhuzamosan a Kereszténydemokrata Unió egy része végleg elszakadt a jobbközép választási szövetségtől, és Pier Ferdinando Casini vezetésével a politikai centrum felé törekedve az önálló fellépés mellett döntött. A Centrum Unió néven (Unione di Centro; UDC) újjáalakult párt az összes centrista,

kereszténydemokrata erő gyűjtőpártjaként lépett föl, és célul tűzte ki, hogy egy harmadik politikai pólust alkot a centrum körül elhelyezkedő szavazók megnyerésére.

A 2008. áprilisi választások a Szabadság Pólus győzelmét hozták, így Silvio Berlusconi alapíthatott immáron negyedik alkalommal kormányt egy három pártból álló koalíció élén, amelynek tagjai: a Szabadság Népe, az Északi Liga és a Mozgalom az Autonómiáért. A választásokon a legnagyobb meglepetést az Északi Liga előretörése okozta, a pártra leadott szavazatok száma ugyanis majdnem a kétszerese volt az eddigi eredményeinek, ami jelentősen megnövelte a párt befolyását és akaratértvényesítési lehetőségeit a kormánykoalíción belül. Az új balközép politikai formáció, a Demokrata Párt is jól szerepelt, de csak a második helyet tudta megszerezni a Szabadság Népe mögött, és ezúttal ellenzékbe szorult. Berlusconiék győzelmének oka valószínűleg az, hogy a választópolgárok számára a jobbközép pártszövetség tűnt stabilabb, kormányzóképesebb erőnek, és győzelmüket nagyban elősegítette a balközép pártszövetség belső válsága, kiütkeresése, ami eleve hátrányosabb helyzetbe hozta az addig kormányzó pártokat. A kampány során a balközép pártok inkább a hagyományos értékeket hangsúlyozták a szervezeti megújulásuk helyett, míg Berlusconinak sikerült újból meggyőznie a választópolgárok nagytöbbségét, hogy változást hoz.³⁵ A 2008-as parlamenti választások legfontosabb újdonsága, hogy a háború utáni olasz demokrácia történetében első alkalommal nem kerültek be a parlamentbe az olyan kisebb kommunista, szocialista és liberális pártok (mint például a Kommunisták Újjászülés, Zöldek, Demokratikus Baloldal), amelyek eddig minden törvényhozási ciklusban képviseltetni tudták magukat. A Casini-vezette Centrum Unió a szavazatok 5,6 %-át megszerezve bejutott ugyan a parlamentbe, de a centrumért folytatott küzdelemben az átütő siker elmaradt.

A kis pártok kiszorulásával soha nem látott mértékben csökkent a parlamenti pártok száma Olaszországban, és bár még korai lenne megmondani, hogy mindez tartósan bizonyul-e, de amennyiben igen, a háború után először szülehet meg egy jóval kevésbé fragmentált kétpólusú pártrendszer. Ezt a fejlődési irányt igazolja egy további fontos esemény: 2009. március 29-én Berlusconi vezetésével megalakult a Szabadág Népe (Popolo della Libertà; PdL), egy új jobbközép politikai párt. A PdL a jobboldal három jelentős politikai csoportja közül magába olvasztotta a Hajrá Olaszországot és a Fini vezette Nemzeti Szövetséget, illetve több kisebb kereszténydemokrata, liberális, szociáldemokrata és centrista csoportot.³⁶ Sokan úgy vélik, hogy ezzel a lépéssel a képviselőház jelenlegi elnöke, Gianfranco Fini lehet esélyes arra, hogy egyszer átvehesse a jobboldal vezetését a 72 éves „Lovagtól”, ha a kormányfő úgy dönt, hogy visszavonul a politikától, vagy az ellene folyó eljárások nyomán lemondásra lesz kényszerítve.

³⁵ HORVÁTH – MOLNÁR: i.m. 12-13. o.

³⁶ http://www.ilpopolodellaliberta.it/notizie/arc_15377.htm; Letöltés ideje: 2010. február 10.

A szenátusi és képviselőházi listákon az összes választóköri körzetben elnyert mandátumok száma			
Koalíciók	Pártok	A képviselőházban	A szenátusban
Szabadság Népe-Északi Liga Autonómia Mozgalom (PdL-LN-MpA)	Szabadság Népe	276	146
	Északi Liga	60	26
	Autonómia Mozgalom	8	2
	A koalíció összesen	344	174
Demokrata Párt-Értékek Olaszországa (PD-IdV)	Demokrata Párt	217	118
	Értékek Olaszországa	29	14
	Dél-tiroli Néppárt	-	2
	Autonómia, Szabadság, Demokrácia	1	0
	A koalíció összesen	247	134
Centrum Unió		36	3
Dél-tiroli Néppárt		2	2
Külföldön élő olaszok mozgalma		1	1
Vallée d'Aoste		0	1
Összesen		630	315

Forrás: http://www.kulugyiintezet.hu/MKI-tanulmanyok/T-2008-17-Horvath_Molnar-olasz_valasztasok.pdf
(Letöltés ideje: 2008. október 28.)

Konklúzió

Az elemzés célja annak bemutatása, hogy miként rendeződött át az olasz pártrendszer a kilencvenes évektől napjainkig, és hogyan alakult ki a bipoláris struktúra, ezért arra törekedtem, hogy csak azokat a mozzanatokat emeljem ki, amelyek e téma szempontjából relevánsak.

Az olasz politikai rendszer válságát, majd megújulását követően a centrumon elhelyezkedő pártok felmorzsolódásával a politikai spektrum bal-, illetve jobboldalán két tartós választási szövetség jött létre, amelyek a kilencvenes évek második felétől egymást váltották a kormányzásban. A fokozatos bipolárisra fejlődő olasz pártrendszerben azonban e szövetségek igen törékenynek bizonyultak, mivel továbbra is nagy a koalíciót alkotó pártok közötti ideológiai távolság, ami sok esetben megnehezíti az együttműködést, és gyengíti a kormányzati stabilitást. Pozitívumnak tekinthető, hogy a „pártokrácia” viszonyai között működésképtelenné vált politikai rendszer átalakulása nyomán egyre inkább a kormánykoalíciók váltak a pártpolitikai csatározások és a politikai kompromisszumok színterévé. A kisebb pártok viszont időről-időre megpróbálnak gátat szabni a kétpólusú pártrendszer

stabilizálódásának, mivel ez rákényszeríti őket arra, hogy eredeti programjukat feladva valamelyik választási szövetséghez csatlakozzanak. E kevésbé befolyásos pártok tehát igyekeznek függetlenedni a pártszövetségektől, és a szavazatszerzés érdekében saját politikai identitásukat, önállóságukat hangsúlyozzák. A legutóbbi parlamenti választások tapasztalata azonban az, hogy a választási szövetségek vezetői pártjai egyre kevésbé hajlanak a kisebb pártokkal való együttműködésre, nehogy kormányra kerülve áldozatul essenek e pártok zsarolásainak. A 2008-as parlamenti választások eredményei ezt a stratégiát igazolták, mivel a szavazók nagy része a bal- vagy a jobbközép választási szövetségre adta le a voksát, és az önállóan induló pártok többsége ezúttal nem jutott be az olasz parlamentbe.

Unger Anna

Politikatudományi Intézet

Témavezető: Szabó Máté

**„...TO FORM A MORE PERFECT UNION...”
A POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS JELENTŐSÉGE, LEHETŐSÉGE
ÉS JÖVŐJE AZ EURÓPAI UNIÓBAN**

Azzal az óhajjal, hogy tovább javítsák az intézmények demokratikus és hatékony működését, és így azok a rájuk ruházott feladatokat egy egységes intézményi kereten belül jobban elláthassák, (...)

Azzal az elhatározással, hogy továbbviszik azt a folyamatot, tovább viszik az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatát, ahol a szubszidiaritás elvének megfelelően a döntéseket az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg, (...)

Úgy határoztak, hogy létrehozzák az Európai Uniót”

*(Az Európai Unióról szóló Szerződés,
Preambulum)*

Az Olvasó minden bizonnyal magyarázatot vár, mit keres az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya Preambulumának híres kezdete egy, az európai integrációról szóló tanulmány címében? A félreértések elkerülése érdekében ezért már most rögzíteni érdemes, hogy e tanulmány célja nem az amerikai föderáció és az európai integráció összehasonlító elemzése, hanem az európai civil társadalom által hosszú évek, évtizedek óta várt lehetőség, a polgári kezdeményezés bemutatása és a hamarosan elfogadásra kerülő rendelet-tervezet értékelése.

Az 1992-ben elfogadott Európai Unióról szóló Szerződés Preambulumából való idézet, a „mind szorosabb egység” a polgárközeliség elvárásait hangoztatja. Demokratikus és hatékony intézményrendszer, szubszidiaritás, polgárközeliség: olyan kulcsszavak ezek, melyek szükségességét és érvényességét senki sem kérdőjelezte meg az elmúlt évtizedekben. Célkitűzések, melyeket minden egyes újabb szerződés aláírásakor hangsúlyoztak Európa vezetői, s melyek az Alkotmányszerződés (EASZ) kidolgozása idején, majd pedig a Lisszaboni Szerződés munkálatai és ratifikálása során is oly sokszor hangzottak el.

Az Európai Unió és a demokrácia kérdésköre nem csak a már működő intézmények demokratikusabbá tételét jelent(het)i. A kezdetektől jelen van az a gondolat, miszerint Európa nem lesz, nem lehet teljes az állampolgárok részvétele nélkül. De hogyan vigyük a lehető legközelebb az állampolgárokhoz a döntéshozatalt? A lehető legegyszerűbben – vonjuk be őket. Adjunk nekik is lehetőséget a közvetlen

résztételre. Legyen egy új, negyedik szintje az integrációs döntéshozásnak: a közösségi, a tagállami és a regionális szintek mellett végre jelenhessenek meg a választók is, az immár tizennyolcadik éve uniós állampolgársággal is bíró európai polgárok. Az alábbi tanulmány célja, hogy ismertesse, a demokratikus deficit csökkentése/feloldása érdekében milyen úton, milyen javaslatok során jutott el az Európai Unió addig a pontig, hogy megszülessen az európai polgári kezdeményezés intézménye, s az erre vonatkozó részletes előírásokat is tartalmazó rendelet-tervezet. Ez a lépés ugyanis nemcsak az Unió alapvető jellemzőit erősíti meg (demokratikus intézmények, demokratikus eljárások, szubszidiaritás), de egyben megnyitja a közösség legfőbb intézményeinek eddig zárt kapuit az állampolgár előtt – lerakva ezzel egy *mind tökéletesebb Unió* alapjait is.

1. Demokrácia és állampolgár az európai integrációban

1.1 Demokratizáció és demokratikus deficit

Az európai integráció szinte kezdetektől meglévő, talán leggyengébb pontja maga a demokrácia. Ahhoz nem fér kétség, hogy a tagállamok demokratikus országok – ám, mint azt magunk is láthatjuk, sok demokratikus állam közössége még nem feltétlen eredményez demokratikus szervezetet. Persze a legalapvetőbb probléma maga az integrációra érvényesíthető demokrácia-definíció. Mit értünk uniós demokrácia alatt? Az alapvető emberi és polgári jogok biztosítását? Az alkotmányosságot? Az arányosság és egyenlőség kölcsönös megfeleltetését a tagállamok egymás közötti viszonyrendszerében? Az állampolgári legitimitációt? Philippe Schmitter 2000-ből származó értékelése szerint az EU akkori formájában nem tekinthető demokráciának, szerinte a sikeres demokratizációhoz elengedhetetlen, hogy új értelmet és formát kapjon az állampolgárság, a képviselő és a döntéshozatali rend – e demokratizáció elmaradása azzal a következménnyel jár, hogy az integráció teljesen elveszíti lakossági támogatását, a tömegek legitimitációját.¹

A másik végpontnak tekinthetjük Andrew Moravcsik elemzését, aki a demokratikus deficit védelmében azt hangsúlyozza, hogy hibás az EU-t egy izolált közegként, a nemzetállamok demokratikus jellemzői alapján értékelni – miközben a Westminster-modelltől a deliberatív demokráciáig számos jellemzőt kérnek számon az integráción, vagyis a realitások helyett ideákat kergetnek a demokratikus deficitről és ennek lehetséges megoldásairól értekezők. Emiatt az elemzőnek – folytatja Moravcsik – sokszor az a benyomása, hogy az Unió nem demokratikus; miközben a modern demokratikus kormányzat jellemzői érvényesek az integrációra. Hiszen a sokszor emlegetett „antidemokratikus szuperállam” adminisztratív, jogi és gazdasági akadályokba ütközik (gondoljunk a regionalizáció növekvő je-

¹ SCHMITTER, Philippe C.: How to democratize the European Union? ...and why bother? Roman & Littlefield Publishers, 2000, 2-3. o.

lentőségére), és igenis érvényesül a közvetett és közvetlen elszámoltathatóság elve (az EP- és a nemzeti választások útján). Amennyire kézenfekvő elméletileg az összes javaslat, amely az állampolgári részvétel növelésére irányul, a gyakorlatban annyira valószínűtlen megvalósíthatóságuk – ehhez ugyanis Moravcsik szerint valódi európai demos szükségeltetik, egyfajta „mi-érzet”, közösségi tudat; melyet a felmérések és a tapasztalatok sem igazolnak vissza.² Márpedig, ha valóban nincs ilyen demos, akkor az uniós demokráciát sem értelmezhetjük az állampolgároknak biztosított jogok és lehetőségek felől, hiszen itt a népuralom megvalósíthatóságát leginkább az akadályozza, hogy nincs nép, amelyik uralkodna. Moravcsik egy 2008-as tanulmányában már kifejezetten mítosznak nevezi Európa „demokratikus deficitjét”, és azt állítja, hogy az EU nem rosszabb, antidemokratikusabb egyetlen tagállamánál sem – ugyanakkor olyan túlzott elvárásokat fogalmaznak meg vele szemben, amelyek erősíthetik a demokratikus deficit képzetét.³

Közismert, hogy maga a demokratikus deficit kifejezés David Marquand brit társadalomtudóstól származik (aki egy időben a Munkáspárt parlamenti képviselője is volt). Marquand azért jellemezte így az Európai Közösségeket 1979-es munkájában (*Parliament for Europe*), mert hiányolta az intézményrendszer demokratikus legitimációját – és számos elődjéhez hasonlóan ő is az Európai Parlament közvetlen választása mellett érvelt. Az integráció szakirodalmában a demokratikus deficit „hivatalos”, általános meghatározására az EP 1988-as leírását szokás ismertetni. Az Európai Parlament 1988-ban elfogadott jelentése az Európai Közösségek demokratikus deficitjéről alapvetően a politikai intézményekre és eljárásokra koncentrálva, e jelenség két, egymásból következő tényezőjét említi.⁴ Az első elem a tagállami hatáskörök közösségi szintre emelése, a második pedig az a sajátosság, hogy amíg korábban e hatáskörök egy közvetlen legitimációval bíró intézménynél (tagállami törvényhozás) voltak, addig a közösségen belül már egy, közvetett legitimációval is nem (Európai Bizottság), vagy csak áttételesen bíró testülethez (Tanács) kerülnek.⁵ Fontos hangsúlyoznunk azonban, hogy az 1988-as jelentés óta történt előrelépés e téren: egyrészt az elmúlt évtizedekben EP fokozatosan, szinte teljes mértékben társ-jogalkotóvá nőtt a Tanács mellé, másrészt pedig a Maastrichti Szerződés a Bizottság elnökéről, majd az Amszterdami Szerződés a Bizottság testületéről való döntést is az EP kezébe adta, így mára a Bizottság ugyanolyan közvetett legitimációval bír a közvetlenül választott EP-n keresztül, mint a Tanács – vagyis a nemzeti parlamentek által választott kormányok – tagjai, és testülete.

² MORAVCSIK, Andrew: In defence of the 'democratic deficit': reassessing legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40. No. 4. 2002, 603-617. o.

³ MORAVCSIK, Andrew: The Myth of Europe's "Democratic Deficit". *Intereconomics: Journal of European Economic Policy*. Vol. 43. No. 6. November-December 2008, 331-340. o.

⁴ European Parliament: Report drawn up on behalf of the Committee on Institutional Affairs on the democratic deficit in the European Community, PE 111.236/fin.1., February, 1988

⁵ NAVRACSICS Tibor: Európai belpolitika. Korona Kiadó, Budapest, 1998, 226-230. o.

Marquand javaslata, majd az EP 1988-as jelentése óta azonban sokan sokféle értelemben használták és használják e fogalmat: van, aki az elszámoltathatóság és a felelősség hiányát említi,⁶ van, aki a politikai szereplők és programok közötti versenyt hiányolja.⁷ Az eltérések ellenére is azonban van egy alapvető jellemzője, központi magja az összes értelmezésnek – ez a mag az „elfelejtett állampolgár”; az egyén, az uniós polgár és az Unió, mint a korábbi nemzeti szuverenitást egyre nagyobb részben magába olvasztó politikai szervezet közötti, meglehetősen gyöngye kapcsolat.

1.2 Az állampolgár tündöklése Maastricht után

Érdekes sajátossága az európai egység történetének, hogy miközben a demokratikus deficit már az 1970-80-as években az integrációs diskurzus egyik alapvető témája volt, az egyén, mint e kihívás központi szereplője („kárvallottja”) nem politikai, hanem alapvetően gazdasági szereplőként jelent meg a Közösségben. Amint arra John Erik Fossum hívja fel a figyelmet, évtizedek kellettek ahhoz, hogy a munkából állampolgárokká váljunk – az uniós joganyagokban is. A Montánuniótól (1951) egészen a négy szabadság elvét megteremtő Egységes Európai Okmányig (1986) az egyén alapvetően és leginkább, mint munkavállaló, munkás (worker) kapott szerepet az európai egységben. Az Egységes Okmány újítása, hogy a négy szabadság elvei között megjelent a személyek szabad mozgása is – ezzel tehát a gazdasági szereplő (munkavállaló) mellé odakerült a társadalmi szféra alanya (személy) is. Az utolsó lépcsőt az Európai Unióról szóló Szerződés (1992) jelentette, amely bevezette az uniós (állam)polgárság⁸ intézményét, és ehhez – az 1979 óta létező közvetlen EP-választás mellett – alkotmányos-politikai alapjogokat is hozzárendelt. Fossum rögzíti, hogy e „polgárrá érlelési folyamat” volt az első lépés ahhoz, hogy az uniós identitás kérdése egyáltalán felmerüljön.⁹ Az integráció e jellemzője azonban válasz lehet azokra a felvetésekre is, melyek az egységes európai démosz hiányával érvelnek, amikor a demokratikus deficit feloldására javasolt kezdeményezéseket kritizálják. Ha belátjuk, hogy az egyén mindössze 18 éve tud valóban (állam)polgárként viselkedni az integrációban, akkor aligha várhatjuk el, hogy e szűk két évtized alatt valódi politikai testté, egységes entitássá formálódjon.

⁶ MAJONE, Giandomenico (1998): Europe's democratic deficit: The Question of Standards. *European Law Journal*, Vol. 4. No.1. March 1998, 25-27. o.

⁷ HIX, Simon: The End of Democracy in Europe? How the European Union (As Currently Designed) Restricts Political Competition? Working Paper, First Draft, 2003, 8-12. o.

⁸ Azért alkalmazom az (állam)polgár írásmódot, mert az uniós állampolgárság kiegészítő állampolgárságot eredményez: nem azonos a nemzeti állampolgárság intézményével, és kettős állampolgárságot sem jelent, ugyanakkor a magyar nyelvben használt 'polgár' fogalma megítélésem szerint nem jelzi kellőképpen azt az alapjogi-politikai tartalmat, amit a 'citizenship', vagy 'la citoyenneté' fogalom takar

⁹ FOSSUM, John Erik: Identity-politics in the European Union. ARENA Working Papers, 2001/01/17, 3-7. o.

Az uniós állampolgársággal együtt bővültek az állampolgárok számára biztosított politikai jogok (nemzeti állampolgárságtól független, lakóhelyhez kötött aktív és passzív választójog a helyhatósági választásokon, kibővült diplomáciai védelem, petíciós jog az EP felé), és az Unió intézményrendszere is kibővült egy új szereplővel, az Európai Unió Ombudsmanjával.

A következő nagy lépés az integráció történetében az Alapjogi Charta kidolgozása, és 2000. decemberi nizzai aláírása volt. Ennek előzménye az Európai Tanács (ET) 1999-es kölni ülése volt, ahol az állam- és kormányfők deklarálták: elérkezett az ideje annak, hogy az alapvető jogok egyetlen dokumentumban rögzítve nagyobb nyilvánosságot kapjanak. A dokumentum preambuluma egyértelműen megfogalmazza megalkotásának célját: *„a társadalmi változások, a társadalmi haladás, valamint a tudományos és technológiai fejlődés fényében szükséges az alapvető jogok megerősítése e jogoknak egy chartában való kinyilvánítása útján”*. A Charta további sajátossága, hogy ezt az EP, a Bizottság és a Tanács közösen adta ki – kötelező érvényt, az alapszerződésekkel azonos kötőerőt pedig csak a Lisszaboni Szerződéssel (6. cikk), egészen pontosan annak 2009. december 1-i hatályba lépésével nyert el.

Mind a maastrichti reformok (állampolgárság, helyhatósági választásra vonatkozó szabályok, petíciós jog), mind az Alapjogi Charta nagy előrelépés volt az Unió életében: azonban továbbra is adós maradt a polgárok politikai részvételi jogainak kiterjesztésével, az állampolgár és az Unió közötti közvetlen kapcsolat megerősítését célzó intézményi megoldások megteremtésével.

2. Közvetlen demokrácia-tervek az európai integrációban

A demokratikus deficit körüli több évtizedes vita nemcsak az akadémiai szintén volt hatással: az európai integráció történetében periodikusan újra és újra megjelenő reformelképzelések is reagálni próbáltak e kihívásra. Mint láttuk, az EUSZ bevezetésével egy időben számos ponton meg is erősítette az uniós (állam)polgárság intézményét – azonban a demokratikus deficit ezzel érdemben nem csökkent. Leginkább azért nem, mert azok a lehetőségek, melyeket e reformok megnyitottak az állampolgárok számára, nem a közösségi döntéshozatalra, és a közösségi politikai színterekre irányultak. Ezek a reformlépések, bármilyen elvitathatatlan jelentőséggel is bírnak, nem csökkentették a legitimációs hiányosságokat, nem teremtettek lehetőséget az elszámoltathatóságra, nem rendezték át a felelősségi viszonyrendszereket sem.

A demokrácia-deficit kihívására az 1990-es években egy új, ám sokáig kevésbé ismert válasz született, melynek lényege, hogy a szuverenitás terén elszenvedett veszteségeket a közvetlen demokrácia kiterjesztésével kell pótolni. Civil szervezetek, társadalomtudósok és európai politikusok számos, egymást átfedő és egymástól eltérő javaslatot fogalmaztak meg – és látni fogjuk, hogy ami 1995-96-ban még elképzelhetetlennek tűnt, a 2004-ben már az Európai Alkotmányszerződés (EASZ)

sokat emlegetett reformjaként került ismét a közösségi politikai nyilvánosság napi-rendjére, majd a dokumentum ratifikációs kudarca után végül a Lisszaboni Szerződés intézményesítette a polgári kezdeményezést az Unióban.

A javaslatok egyszerre érkeztek intézményes szereplőktől (EP), a civil társadalom részéről (EUROTOPIA, Mehr Demokratie), és a közvetlen demokráciával foglalkozó agytrösztöktől (IRI-Europe). A leggyakrabban hangoztatott indokokat – melyekben átfedések és ok-okozati összefüggések is találhatók – az alábbiakban lehet összefoglalni:

- biztosítani kell az állampolgárok beleszólási lehetőségét a – korábban tagállami, de jelenleg már – közösségi politikákba is;
- nyilvánosabbá kell tenni az EU intézményrendszerét;
- a közvetlen demokrácia lehetősége újabb, érdemi tartalmat adhatna az uniós (állam)polgárság jogintézményének;
- az európai szintű közvetlen demokrácia erősíthetné az „európai szellemiséget”, csökkenthetné a közösségi intézményekkel szembeni jelenlegi bizalmatlanságot;
- a nemzeti kormányok nem minden esetben a polgárok valódi akaratát képviselik, ezért a jelenleg ismert három – regionális, tagállami és közösségi – döntéshozatali szint mellett a közvetlen részvétel lehetősége egy negyedik, az állampolgárok szintjét teremthetné meg.

Az alkotmány-előkészítő Konvent munkájának kezdetén ismét napirendre került e téma: megjelentek azok az elképzelések, melyek a testület által elkészítendő új alapszerződésről/alkotmányról összuniós népszavazást javasoltak – a részletekben azonban jelentős eltérések voltak. E tanulmánynak nem célja, hogy az összuniós népszavazásra vonatkozó tervezeteket és az e körül kialakult vitákat ismertesse – azonban azt fontos jelezni, hogy e kérdés nem veszített aktualitásából, még akkor sem, ha egyébként az integrációs népszavazások száma csökken, és – az Alkotmányszerződés bukásán okulva – a politikai szereplők lehetőségeikhez képest megpróbálják elkerülni a népszavazási ratifikációkat. Az Alkotmányszerződésnek minden kudarca ellenére azonban történelmi erénye, hogy a közösségi döntéshozatal demokratikusabbá tételét érintő reformja a részvételi demokrácia elvének deklarálása, és ezzel együtt az egymillió állampolgár támogatásához kötött európai polgári kezdeményezés bevezetése volt (EASZ I. rész 47.4. cikk.). A Lisszaboni Szerződés átemelve e passzust az EASZ-ból, szintén deklarálta a polgári kezdeményezés lehetőségét – és ez a lépés még akkor is történelmi jelentőségű, ha egyébként a közvetlen demokrácia „leggyengébb” eleméről van szó.

3. Polgári kezdeményezések az Európai Unióban 2006-tól napjainkig

Annak ellenére, hogy az Alkotmányszerződés kísérlete kudarcot vallott, és ezzel meghiúsulni látszott az állampolgári kezdeményezések lehetősége is az Unióban,

2004-től a jogszabályi háttér hiányának ellenére is sajátos kezdeményezés-hullám indult útjára Európa-szerte. E kezdeményezések, noha semmilyen jogi kötőerővel nem rendelkeztek, annyiban mindenképp sikeresnek mondhatók, hogy jelezték az Unió intézményes szereplői felé: az érdekeltek tudják, hogy a polgári kezdeményezés lehetősége nem kivitelezhetetlen uniós szinten, és a közvetlen részvételre társadalmi igény is lenne. Nyolc év távlatából úgy tűnik, az 2005-2006-ban megjelenő „első fecskék” jelentősége nem is annyira a javasolt témáikban rejlik, hanem magában a fellépésben, a kezdeményezés tényében – hiszen annak ellenére is neki fogtak, hogy tudhatták, érdemi döntéshozatali hatása aligha lehet javaslatuknak.

Az első, Európa-szerte érdemi visszhangot kiváltó javaslat sajátossága, hogy nem outsider politikai szereplő, hanem egy akkori EP-képviselő, ma az EB svéd delegáltja, Cecilia Malmström kezdeményezte néhány képviselőtársával együtt: az úttörő *OneSeat Initiative* (www.oneseat.eu) azért indult 2006 májusában, hogy szűnjön meg az EP hármas (Brüsszel, Strasbourg, Luxembourg) ülésezése, és Brüsszel legyen a központ. Érveik közt szerepelt, hogy a világon működő parlamentek közül egyedülálló módon csak az EP-nek nincs egyetlen székhelye, hogy a képviselőknek Strasbourgban és Brüsszelben is van irodájuk (a titkárságoknak Luxembourgban is), és ez a szétszóró megoldás az EP költségvetésének mintegy 15%-át elviszi (ennek legnagyobb arányát a strasbourgi ülések jelentik, amely évente csupán maximum 60 napot jelent!). A 2006-os számítások szerint az egyetlen brüsszeli székhely intézményesítésével évente mintegy 200 millió euró lenne megspórolható – amely nagy összegnek tűnik ugyan, de ha belegondolunk, hogy a több mint 700 képviselő titkársága is hetente-kéthetente útra kel, akkor az EP „zárandoklatainak” létszáma a 3000 főt is elérheti. Joggal merült fel e javaslat ellenérveként az évezred elején átadott, majdnem félmilliárd euróba került új strasbourgi EP-épület jövőbeli kihasználásának kérdése: a kezdeményezők felvetették, hogy otthont adhatna egy újonnan létrehozott, magas minőségű Európai Egyetemnek is. E kezdeményezés részleges sikert ért el: sikerült összegyűjteni az egymillió aláírást összesen 25 tagállamban, ezzel bizonyítva, hogy igenis létezhetnek olyan közös európai ügyek, melyek az európai polgárt mozgósíthatják – azonban mint az közismert, az EP a mai napig három helyen ülésezik, a konkrét célt tehát nem sikerült elérni.¹⁰ Kezdeményezés indult 2006-ban magáért a kezdeményezésért is: az EASZ bukása után *European Citizens' Initiative* (www.citizens-initiative.eu) címmel civil szervezetek azt kérték, hogy függetlenül attól, hogy mikor és milyen új alapszerződés születik, vezessék be az EASZ-ban megismert polgári kezdeményezés lehetőségét.

Egy másik fontos kezdeményezés az ún. *112 Initiative* volt, melyet 2005-ben azért indított a European Emergency Number Association (és melyet szintén sok EP-képviselő támogatott), hogy Unió-szerte mindenütt a 112 legyen a segélyhívó szám. A kezdeményező szervezet összesítése szerint ugyanis 15-30% közötti volt a

¹⁰ BERG, Carsten – CARLINE, Paul – KAUFMANN, Bruno – LEINEN, Jo – WALLIS, Diana (szerk.): Initiative for Europe. Handbook 2008. The guide to transnational democracy in Europe. Initiative and Referendum Institute Europe, Marburg, 2008, 18-19. o. (a továbbiakban Handbook)

sikertelen segélyhívások aránya (ez több ezer életet jelentett évente), mert a segélykérő nem ismerte az adott államban érvényes hivatalos segélyhívó számot. Ez a kezdeményezés sikert ért el, a Bizottság ugyanis felkarolta az ötletet, és mára minden tagállamban kötelező lett e szám segélyhívásként való működtetése, függetlenül attól, hogy abban az országban mi a hagyományos megoldás.¹¹

2010 februárjában Martin Kastler német néppárti EP-képviselő indította el *Sza-bad Vasárnap* (www.free-sunday.eu) című kezdeményezését, amely a munka-mentes vasárnapért született, többek között abból a megfontolásból, hogy a jelenlegi felborult munkarend helyett visszatérjen a hétvége a családok életébe, és a gyerekek legalább vasárnaponként szüleikkel lehessenek. A kezdeményező egészségügyi, szociális érveket is felsorol honlapján, melyet támogatnak vallási közösségek és civil szervezetek is – és mintegy 15 ezer állampolgári aláírás.

Ha a 2006-tól máig terjedő időszakot tekintjük, több mint 20 kezdeményezést lehetne felsorolni: a GMO-mentes EU-ról szóló kezdeményezéstől kezdve (mely szintén teljesítette az 1 milliós támogatást), a szociális Európa fenntartásán át a páneurópai közszolgálati-köztisztviselői kar létrehozásáig, vagy éppen az uniós (állam)polgárságnak a kiterjesztését mindazokra, akik tartózkodási engedéllyel élnek valamelyik tagállamban. A kezdeményezők között egyszerre találunk emberi jogi szervezeteket, magát a Greenpeace-t, EP-képviselőket, vagy éppen az uniós szakszervezeti konföderációt, az ETUC-t.¹² Az elmúlt évek tapasztalatai és eseményei tehát azt bizonyítják, hogy a polgári kezdeményezés lehetősége igencsak kedvező társadalmi fogadtatásra talált, és a teljes szabályozás megteremtése után valószínűleg számos kezdeményezés indul majd útjára Unió-szerte.

4. Az európai polgári kezdeményezés

4.1 A polgári kezdeményezés és a közvetlen demokrácia

A polgári kezdeményezés alapszerződésben (11. cikk) olvasható szabályozása a következő: „*Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség. Az ilyen kezdeményezésekre alkalmazandó eljárások és feltételek meghatározására az Európai Unió működéséről szóló szerződés 21. cikke első bekezdésének megfelelően kerül sor.*”

Az újonnan bevezetendő intézmény a közvetlen demokrácia általánosan elismert intézményei közül az ún. napirend-kezdeményezés (agenda initiative) csoportjába tartozik. Ezt az intézményt – melynek hazai megfelelője a népi kezdeményezés – a

¹¹ Handbook: i.m. 18-19. o.

¹² Handbook: i.m. 8-17. o.

közvetlen demokrácia leggyengébb elemeként is értékelhetjük. A napirend kezdeményezés lényege, hogy a választópolgárok egy meghatározott száma támogat egy javaslatot annak érdekében, hogy a törvényhozó hatalom azt napirendjére vegye, megfontolja, megvitassa – anélkül, hogy e kezdeményezésről végül népszavazás döntene.¹³

A napirend-kezdeményezések hátránya, hogy érdemi döntési lehetőségeket nem biztosít az állampolgárok számára, hiszen egyetlen funkciója, hogy a döntéshozók figyelmét ráirányítsa arra a témakörre, melyet az állampolgárok kezdeményeztek. Egy napirend-kezdeményezésből a döntéshozók számára egyetlen kötelezettség származik: legalább egyszer napirendre kell venni, és tárgyalni kell az indítványban szereplő ügyről, problémáról. Sajátos módon azonban ereje, a napirend-kezdeményezés alkalmazásának előnye is abban a sajátosságában rejlik, hogy tág mozgásteret biztosít az intézményes és hagyományos döntéshozatali szereplők számára. Egy-egy napirend-kezdeményezés a választott politikusok számára is kedveltebb, elfogadhatóbb eljárás, kiváltképp, ha az adott országban nincs jelentős hagyománya és magas színvonalú kultúrája a közvetlen társadalmi részvételnek. Ilyenkor ugyanis a választott politikus nem a „lakossági kényszert”, és nem a megválasztásából eredő hatalmának korlátozását látja a kezdeményben – vagyis a közvetlen állampolgári hatalomgyakorlással szembeni politikusi averziók nincsenek jelen. A választott döntéshozók a népszavazási kezdeményezések számukra ultimátum-jellegű indítványaival ellentétben ilyenkor egy javaslatot kapnak csupán, melynek jövőjéről, érdemi továbbfejlesztéséről vagy negligálásáról mindenfajta közvetlenül ható politikai következmény (például ügydöntő népszavazás) nélkül ők dönthetnek.¹⁴ Feltehetően a sokkal kevésbé aktivista jelleg eredményezi, hogy míg a lakosság alig néhány országban kezdeményezhet csupán népszavazást, addig a napirend-kezdeményezés valamilyen formában (nem mindig ezen a néven) jóval több – mintegy 20 – európai országban létező intézmény.¹⁵

A közvetlen demokrácia klasszikus (és sokszor negatív elfoglalt) értelmezése alapján – lásd például Sartori leírását,¹⁶ mely szerint a közvetlen demokrácia nem

¹³ KAUFMANN, Bruno – BÜCHI, Rolf – BRAUN, Nadja (szerk.): Guidebook to direct democracy. In Switzerland and beyond. The Initiative and Referendum Institute Europe. 2008, 231. o. (a továbbiakban Guidebook)

¹⁴ Magyarországon ebből a szempontból is sajátos képet kapunk: a civil szféra egyetlen sikeres, valódi jogalkotási következményekkel járó kezdeményezést tudott felmutatni: az állatvédők sikeres kezdeményezésének köszönhetően vette napirendre, majd szigorította a parlament az állatkínzásra vonatkozó büntetőjogi szabályokat (Tolna megyei Állat- és Természetvédő Alapítvány népi kezdeményezése, 2003). Civil kezdeményezésű népszavazást sikeresen csak a Magyarok Világszövetsége tudott kezdeményezni; a kettős állampolgárságról szóló népszavazás kivételével senkinek sem sikerült kezdeményezését átvinni az alkotmányossági labirintuson – holott mind a 2008-as tb-mentő népszavazási kezdeményezés, mind a 2009-es Seres Mária-féle képviselői költségterítésekre vonatkozó népszavazási kezdeményezés messze meghaladta a szükséges aláírás-mennyiséget.

¹⁵ SCHILLER, Teo: Direct Democracy in Europe: comparing initiative instruments. ECPR General Conference, Budapest 8-10 September, 2005, Working paper 2-9. o.

¹⁶ SARTORI, Giovanni: Demokrácia. Osiris, Budapest, 1999

más, minthogy az állampolgár közvetlenül, a képviselőt kizárva dönt a közügyekről – a napirend-kezdményezés természetesen nem lehetne a közvetlen demokrácia része. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy a modern közvetlen demokrácia nem egyenlő a képviselő kizárásával, és nemcsak a teljesen közvetlen és konkrét döntéshozói (tehát szavazással, konkrét állampolgári döntéssel járó) helyzeteket, lehetőségeket tartja a közvetlen demokrácia részének, hanem a döntéshozatalt kiterjesztőbb értelmében véve, a döntéshozatalt tartalmazó részvételnek is nagy jelentőséget tulajdonít.

A korábban már bemutatott kezdeményezések is jól példázzák, hogy a leggyakrabban emlegetett előítéletekkel szemben, melyeket a közvetlen demokráciával szemben elsőként szoktunk hallani, e kezdeményezések nem demagóg, megvalósíthatatlan, vagy a demokráciára káros követeléseket (pl. ingyen sör bevezetése, kisebbségeket sértő, jogait korlátozó javaslatok, stb.), hanem kifejezetten szakpolitikai, és társadalmi vitára alkalmas javaslatokat tartalmaznak. Az EP végleges, és kevésbé költséges elhelyezése, az uniós segélyhívószám bevezetése, vagy éppen az üzletek vasárnapi kötelező zárva tartása mind-mind olyan kezdeményezések, melyek nem borítják fel az Unió működését, nem járnak a költségvetést elviselhetetlenül megterhelő következményekkel, és különösebb radikális reformok nélkül is kivitelezhetők. Az természetes, hogy minden ilyen téma magában hordja a vitát – lehetnek érvek mellette és ellene, azonban az aligha vitatható, hogy pusztán azért, mert ezt állampolgárok kezdeményezik, és javasolják a Bizottságnak, e tény még nem eredményezheti e közpolitikai javaslatok figyelmen kívül helyezését, eliminálását.

Az európai polgári kezdeményezés bevezetésékor vizsgálnunk érdemes, hogy ez a megoldás mennyire ismert a tagállamok alkotmányos szabályozásában. A napirend-kezdményezés jelenleg az EU túlnyomó részében, 19 tagállamban létező intézmény – van, ahol csak regionális-helyi szinten, de alkalmazott megoldás.¹⁷ Bevezetésével tehát nem egy abszolút ismeretlen elem kerül a közösségi döntéshozatali rendszerbe, hanem olyan lehetőség, amely a hazai gyakorlatból már ismert lehet az europolitikusok számára is.

A másik vizsgálandó kérdés, hogy az uniós döntéshozatalt mennyiben módosítja e megoldás. Ami tény: mindenképpen eredeti, új megoldás a polgári kezdeményezés annyiban, hogy az állampolgárok eddig nem fordulhattak közvetlenül a Bizottsághoz. Ennek óriási jelentősége van, hiszen európai jogszabályt csak a Bizottság kezdeményezhet – a polgári kezdeményezéssel pedig a Lisszaboni Szerződés a jogalkotási folyamat egészét megnyitotta az állampolgárok előtt. Más szempontból viszont a polgári kezdeményezéssel nem történt más, minthogy az EP és a Tanács számára már régóta biztosított lehetőség a lakosság felé is megnyílt. Ugyanis mind a Tanács (az EGK Szerződés 1957-től, jelenlegi 241. cikk), mind az EP (az EGK-szerződés Maastrichti módosítása 1992-től, jelenlegi 225. cikk) bizonyos, általa fontosnak ítélt kérdésekben jogalkotási indítvánnyal fordulhat a Bizottság felé. A

¹⁷ Guidebook: i.m. 216. o.

Bizottság tehát már eddig is szembesülhetett azzal, hogy kívülről kap felkérést egy-egy témakörrel kapcsolatos jogalkotásra (illetve ennek elindítására). Tény, hogy az állampolgári kezdeményezések feltehetően arra kényszerítik majd a Bizottságot, hogy módosítson szervezeti rendszerén – valószínűleg létre kell hozni majd egy, a javaslatokat fogadó és azokat nyilvántartó részleget. Azonban azt nem állíthatjuk, hogy a polgári kezdeményezés alapvetően megváltoztatná a Bizottság helyét az uniós döntéshozatali hierarchiában, hiszen továbbra is bírja a jogszabály-kezdeményezés kizárólagosságának jogát. Ezt – ahogy az EP és a Tanács javaslati sem, úgy – a polgári kezdeményezés sem gyengíti.

Eredeti formájában az európai polgári kezdeményezés az Alkotmányszerződés szerint a részvételi demokrácia biztosítékeként került volna be az uniós döntéshozatali rendszerbe (I. rész, 47. cikk 4. pont). A lisszaboni megoldás ugyanakkor elhagyja a korábban használt „részvételi demokrácia” terminológiát, a közvetlen demokrácia pedig meg sem jelenik a szövegben. A hatályos Európai Unióról szóló Szerződés II. cím 10. cikke deklarálja, hogy „az Unió működése a képviseleti demokrácián alapul”,¹⁸ a 11. cikk pedig – a partícipatív demokrácia említése nélkül – lényegében a képviseleten túli részvételi, deliberatív jellegű működés jelentőségét és színtereit ismerteti, s ennek részeként tartalmazza a polgári kezdeményezést.

Mindez természetesen a polgári kezdeményezés jelentőségéből semmit nem von le – a lényeg ugyanis nem az, hogy *elvieken* deklaráljuk-e a közvetlen vagy a részvételi demokrácia értékét és jelentőségét az uniós jogban, hanem az, hogy az e célokból bevezetett intézmények alkalmasak-e arra, hogy *valódi* részvételt és közvetlenséget biztosítsanak, vagy sem. A polgári kezdeményezés első olvasatra tökéletesnek tűnő lehetősége azonban számos további kérdést vet fel: elég csak arra gondolnunk, hogy maga az alapszerződés is külön – ráadásul nem pontosan nevesített – jogszabály hatáskörébe utalja szinte az összes fontos részlet meghatározását. Az Európai Bizottság által 2009 novemberében nyilvánosságra hozott Zöld könyv az európai polgári kezdeményezésről e részleteket járja körbe.

4.2 A Bizottság Zöld Könyve, a társadalmi vita és a jogszabálytervezet

Amikor az Alkotmányszerződés vitája zajlott, többen is felvetették már a részletes szabályozás főbb szempontjait is – ugyanakkor az alkotmányozás kudarca ismét levette a mainstream európai nyilvánosságból e kérdést, amely így visszakerült az akadémiai világ, az agytrösztök és NGO-k körébe. Azonban a Lisszaboni Szerződés aláírása után világossá vált, hogy elérkezett az idő a részletes szabályozás tartalmának előkészítésére és megvitatására.

¹⁸ E tanulmánynak nem lehet célja e tézis igazolása vagy éppen cáfolata – ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a képviseleti demokrácia néhány alapvető jellemzője közösségi szinten nem elérhető. Talán nem véletlen, hogy maga a szerződés nem is részletezi, mit is ért pontosan a képviseleti demokrácián.

Három hivatalos dokumentum született e célból. Még a 2004-2009-es EP Alkotmányügyi Bizottsága egy munkadokumentumot fogadott el 2008 októberében – ez az anyag azonban nem tért ki minden apró részletre, – mely elsősorban a polgári kezdeményezés bevezetésének jelentőségét méltatta, és a petíciós joggal való azonososságokat és eltéréseket hangsúlyozta.¹⁹

A másik dokumentum az ugyancsak az EP-től származik: 2009 májusában kérte fel a testület a Bizottságot (pontosan az előbb tárgyalt 225. § felhatalmazása alapján), hogy *„nyújtson be a polgári kezdeményezés megvalósításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot”*. Az EP állásfoglalása nemcsak megindokolja, hogy miért szükséges a rendelet előkészítése, de a szabályozás részleteiről is közzétette elképzeléseit. Az indoklás többek között kitér arra, hogy *„a kezdeményezési jog gyakran összekeveredik a petíciós joggal”*, és ezért *„szükséges biztosítani, hogy a polgárok teljes mértékben tisztában legyenek e két jog közötti különbséggel, különösen azért, mert a petíciós jog az Európai Parlament, a polgári kezdeményezés pedig a Bizottság felé irányul”*. Említi továbbá, hogy *„az uniós intézmények és a tagállamok kötelesek megteremteni az uniós polgárok részvételhez való joga zökkenőmentes, átlátható és hatékony gyakorlásának feltételeit”*, illetve, hogy a leendő *„rendelet meghozatala és végrehajtása során különösen az egyenlőséghez, a jó ügyintézéshez és a jogi védelemhez való alapvető jogokat kell biztosítani”*. Fontos megjegyezni azt is, hogy a Parlament az ajánlás végén külön is felhívta a Bizottság figyelmét arra, hogy *„a rendelet legyen egyértelmű, egyszerű és felhasználóbarát, és tartalmazza a polgári kezdeményezés meghatározásával kapcsolatos gyakorlati elemeket annak érdekében, hogy azt ne lehessen összetéveszteni a petíciós joggal”*. Ami a parlamenti ajánlás részleteit illeti, a dokumentum a következő témaköröket érintette: a tagállamok minimális száma, a résztvevők alsó korhatára, az eljárási rend, valamint az átláthatóság elve.²⁰

A harmadik előkészítő dokumentum az EP imént ismertetett állásfoglalására, az EB által készített, majd társadalmi vitára bocsátott Zöld Könyv, amely – először az integráció történetében – az uniós közvetlen demokrácia első, úttörő szerepet vállaló intézményére vonatkozó, részletes javaslatokkal állt elő. A 2009. november 11-én nyilvánosságra hozott Zöld Könyv az Európai Polgári kezdeményezésről (*Green Paper on a European Citizens' Initiative*) bevezetőjében üdvözölte a polgári kezdeményezés intézményének megteremtését, amely *„megegyeztet az Európai Unió polgárainak a hangját”* azzal, hogy biztosítja jogukat a Bizottság közvetlen

¹⁹ European Parliament: Draft Report with recommendations to the Commission on guidelines for a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the implementation of the citizens' initiative [2008/2169(INI)]. Committee on Constitutional Affairs, rapporteur: Sylvia-Yvonne Kaufmann. 2008, 1-10. o. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-415.341+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>

²⁰ Az Európai Parlament 2009. május 7-i állásfoglalása, a Bizottsághoz intézett arra vonatkozó felkéréssel, hogy nyújtson be a polgári kezdeményezés megvalósításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot (INI/2008/2169)

elérésére. E lehetőség „új dimenziót ad az európai demokráciának, kiegészíti az állampolgári jogok együttesét, fokozza a nyilvános vitát az európai politikáról, így segítve egy hiteles európai köztér felépítését”. A Bizottságot a Zöld könyv elkészítésére az vezette, hogy mihamarabb – lehetőség szerint a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követő egy éven belül – elfogadják a szükséges jogszabályokat, hangsúlyozva, hogy remélhetőleg ezt a szándékot az jogalkotó (az EP és a Tanács) is osztja.²¹ A Zöld könyv – az EP ajánlásaiból kiindulva – a következő pontokat, és ezek lehetséges szabályozási megoldásait járta körül:

1. a tagállamok minimális száma az aláírók nemzeti állampolgárságát tekintve;
2. a tagállami aláírás-szám vagy arány minimumának meghatározása;
3. a résztvevők minimális életkora;
4. a kezdeményezés formája és szövegezése;
5. előírások a gyűjtésre, az aláírások érvényességére és hitelesítésére;
6. időbeli korlátok;
7. a javasolt kezdeményezések regisztrációja;
8. előírások a szervezőknek (átláthatóság és finanszírozás kérdései);
9. a Bizottság kötelezettségei (időbeli korlátok az elemzésre);
10. az azonos témájú kezdeményezések problematikája.

A társadalmi vita minden tekintetben eredményesnek bizonyult: 153 magánszemély, 135 szervezet, és 40 állami szereplő (pl. a Lordok Háza, a Skót Parlament, az Európai Ombudsman) véleményezte a Bizottság javaslatát. E tanulmány korlátozott keretei miatt sem a Zöld könyv, sem a vita részleteit nem lehet ismertetni – azonban azt fontos kiemelni, hogy a konzultáció eredményeképpen a rendelet-tervezet számos ponton enyhébb, a polgárok lehetőségeit és a sikeres kezdeményezéseket elősegítő szabályozást tartalmaz a Bizottság eredeti elképzeléséhez képest, még azon az áron is, hogy maga a Bizottság viszont számos ponton szigorúbb előírásoknak lesz kénytelen megfelelni.

A rendelet-tervezet két fő elvet deklarál: az egyik, hogy a kezdeményezések valódi uniós érdekeket képviseljenek, vagyis kizárható legyen egy-egy tagállam önálló érdekvéonyesítése eme intézményen keresztül. A másik alapelv, hogy olyan jogszabályi környezetet kell kialakítani, amely állampolgár- és felhasználóbarát, megkönnyíti az aktív polgári fellépést, ugyanakkor nem helyez túlzott terheket a tagállami hatóságokra sem.

Kizárandó a „magánzó” tagállami kezdeményezéseket, a rendelet előírja, hogy az egymillió aláírásnak minimum a tagállamok harmadából (9 ország) kell származnia, és egy országból minimum annyi aláírást kell gyűjteni, amennyi az adott állam EP-képviselői létszáma megszorozva 750-el.²² Az érvényes aláírás életkori feltétele

²¹ Green Paper on a European Citizens’ Initiative. Commission of the European Communities, Brussels, 2009, 3-4. o.

²² Magyarországon ez a szám tehát 16.500, a legkevesebb 4.500 (Ciprus, Málra és Luxembourg), a legtöbb pedig 72.000 (Németország) lesz

minden államban az EP-választáson érvényes választói korhatár.²³ A kezdeményezéseket online formában regisztrálni kell majd egy külön, a Bizottság által e célra létrehozott honlapon, ám előzetes hitelesítés – ellentétben a magyar megoldással – nem lesz. Ugyanakkor, ha a kezdeményezők legalább 3 tagállamból 300 ezer aláírást már összegyűjtöttek, akkor a Bizottság 2 hónapon belül véleményezi a javaslatot a tekintetben, hogy az valóban az Unió hatáskörébe tartozik-e, nem ellentétes-e az Unió alapértékeivel (ebben az esetben ugyanis a kezdeményezés nem lesz érvényes) és milyen további jogalkotási eljárásokat igényelhet. Az aláírásgyűjtésre a kezdeményezőknek 12 hónap áll majd rendelkezésre, a gyűjtésre és hitelesítésre vonatkozó szabályokat pedig a tagállamokra bízzák, annyi kitételrel, hogy mihamarabb lehetővé kell tenni az online aláírásgyűjtést, biztosítani és érvényesíteni kell a szigorú adatvédelmi jogokat, és a nemzeti szabályok alkalmazásakor törekedni kell arra, hogy érvényesüljön a „polgárbarát” szabályozás és jogalkalmazás már említett alapelve. Amennyiben sikerül elérni az egymillió aláírást, a Bizottságnak 4 hónap áll rendelkezésre ahhoz, hogy eldöntse, jogalkotási javaslatot tesz, figyelemmel követi a kérdést (elemzések, tanulmányok útján), vagy nem tesz további lépéseket. Bármilyen döntést is hoz a testület, nyilvános dokumentumban kell megindokolnia azt. A rendelet záró klauzulája is említés érdemel: eszerint ugyanis a Bizottság 5 évvel e rendelet hatályba lépését követően felülvizsgálja, és jelentést készít a jogalkalmazási tapasztalatokról.

Az EP plenáris ülése előtt a Bizottság 2010. március 24-én mutatta be a rendelet-tervezetet, azonban a részletes vita még várat magára. Jelenleg annyi bizonyos, hogy a Parlament egyelőre nem emelt kifogást a Zöld könyv és a rendelet-tervezet részleteivel szemben – annál is kevésbé tehetné ezt, hogy a testület 2009-es ajánlását a Bizottság tiszteletben tartotta és figyelembe vette. Az EP és a Tanács közös jogalkotása várhatóan még 2010-ben befejeződik: ez pedig azt jelenti, hogy 2011. január elsejétől hivatalosan is megindulhatnak az európai polgári kezdeményezések. A jogalkotók felelőssége az alkalmazható, demokratikus, széles állampolgári mozgásteret biztosító jogszabályért hatalmas – de még nagyobb a mi felelősségünk, európai polgároké abban, hogy milyen kezdeményezéseket indítunk és támogatunk.

Hatvan évvel az európai egységfolyamat megindítása után, úgy tűnik, valóra válik a több évtizedes álom: közelebb hozzák hozzánk Európát. Ettől a pillanattól sem az állampolgárok, sem a civil szféra, sem más szervezetek nem mondhatják, hogy távol van tőlünk a brüsszeli adminisztráció, hogy a fejünk felett döntenek a mi életünkről, hogy nincs beleszólásunk Európa jövőjébe. A közös fellépés és már magában a részvétel is esélyt teremthet arra, hogy a régóta emlegetett egységes európai démosz akár már középtávon megszülethessen. A polgári kezdeményezéssel az Unió polgáraiként – *We, the People* – meghívást kapunk arra, hogy részt vegyünk az Unió jelenének és jövőjének formálásában, tovább fejlesztve az integráció évtizedes célkitűzéseit (demokrácia, egység, szubszidiaritás), és ami talán

²³ Ausztriában – eltérően az összes többi tagállamtól – 16 év a határ

ennél is fontosabb, magát a közösséget is tovább építhetjük – mostantól már mi magunk is – „*a more perfect Union*” irányába.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BERG, Carsten – CARLINE, Paul – KAUFMANN, Bruno – LEINEN, Jo – WALLIS, Diana: Initiative for Europe. Handbook 2008. The guide to transnational democracy in Europe. Initiative and Referendum Institute Europe, Marburg, 2008 (Handbook)
- FOSSUM, John Erik: Identity-politics in the European Union. ARENA Working Papers, 2001/01/17 http://www.arena.uio.no/publications/wp01_17.htm
- Green Paper on a European Citizens' Initiative. Commission of the European Communities, Brussels, 2009 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:EN:PDF> (EB:2009)
- HABERMAS, Jürgen (2001): „Why Europe needs a constitution.” New Left Review 11. Sept-Oct 2001
- HIX, Simon: The End of Democracy in Europe? How the European Union (As Currently Designed) Restricts Political Competition? Working Paper, First Draft, 2003 http://personal.lse.ac.uk/HIX/Working_Papers/Hix-End_of_Democracy_in_Europe.pdf
- KAUFMANN, Bruno – BÜCHI, Rolf – BRAUN, Nadja (ed.): Guidebook to direct democracy. In Switzerland and beyond. The Initiative and Referendum Institute Europe, 2008 (Guidebook)
- MAJONE, Giandomenico: Europe's democratic deficit: The Question of Standards. European Law Journal, Vol. 4. No.1. March 1998
- MILEV, Mihail: A 'democratic deficit' in the European Union? Working paper. <http://www.geopolitis.net/EUROPE%20EN%20FORMATION/Democratic%20Deficit%20in%20the%20European%20Union.pdf> (év nélkül)
- MORAVCSIK, Andrew: In defence of the 'democratic deficit': reassessing legitimacy in the European Union. Journal of Common Market Studies, Vol. 40. No. 4. 2002, 603-624. o.
- MORAVCSIK, Andrew: The Myth of Europe's "Democratic Deficit". Intereconomics: Journal of European Economic Policy. Vol. 43. No. 6. November-December 2008, 331-340. o.
- NAVRACSICS Tibor: Európai belpolitika. Korona Kiadó, Budapest, 1998
- Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council on the Citizens' Initiative. (Provisional version) European Commission, Brussels, 31 March, 2010
- SCHILLER, Teo: Direct Democracy in Europe: comparing initiative instruments. ECPR General Conference, Budapest 8-10 September, 2005 Working paper

SCHMITTER, Philippe C.: How to democratize the European Union? ...and why bother? Rowman & Littlefield Publishers, 2000

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:HU:PDF>

Az Európai Unióról szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:HU:PDF>

European Parliament: Draft Report with recommendations to the Commission on guidelines for a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the implementation of the citizens' initiative [2008/2169(INI)]. Committee on Constitutional Affairs, rapporteur: Sylvia-Yvonne Kaufmann. 2008, 1-10. o. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-415.341+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>

AZ EURÓPAI PÁRTOK ÉS ALAPÍTVÁNYAIK FINANSZÍROZÁSÁRA VONATKOZÓ JOGSZABÁLYOK

A modern nyugati demokráciákban a pártok költségvetési finanszírozásának ma már kialakult gyakorlata van. Ennek ellenére számos országban a nemzeti pártoknak juttatott állami pénzekre vonatkozó szabályok, valamint az ellenőrzések elvégzését és azon keresztül az átláthatóságot biztosítani hivatott intézmények képtelenek kiemelni e területet a félhomályból. Kiváltképp igaz ez a megállapítás a pártok kasszájába befolyó magánadományok, illetve a nekik juttatott természetbeni támogatások esetében. Ezt bizonyítják a pártok pénzügyei körül időről időre kirobbanó kisebb nagyobb botrányok. Természetesen a pártok finanszírozására vonatkozó szabályok minden országban más formában és más tartalommal feltöltve jelennek meg. Eltér a szabályozottság szintje, a megengedett bevételek köre, a beszámolási kötelezettség foka és még sorolhatnánk a különbségeket. Úgyis mondhatjuk, hogy ahány ország, annyi pártfinanszírozási rendszer.

Az elkövetkezőkben nem a nemzeti pártokról kívánok szólni, hanem egy viszonylag fiatal, az Európai Unió pártrendszerét alkotó pártok finanszírozásáról. Dolgozatomban az Európai Unió pártjai alatt nem az EP frakcióit, és nem is a nemzeti pártokat értem, hanem azokat a szervezeteket, amelyek megfelelnek az európai szintű politikai pártokra vonatkozó kritériumoknak (jogi személyiség valamely tagállamban, tiszteletben tartja a jogállamiság elvét és az EU alapvető elveit, részt vett az EP választásokon, vagy kifejezte arra irányuló szándékát, megszerezte a legutóbbi EP választáson a tagállamok egynegyedében a leadott szavazatok három százalékát).

A nemzeti politikai pártokhoz hasonlóan az Európai Unió pártjainak is szükségük van forrásokra ahhoz, hogy feladataikat el tudják végezni. A számukra elkülönített pénzeszközökhöz való hozzáférés, valamint a kapott adományok hatékony felhasználása csak jól meghatározott jogszabályi keretek között lehetséges. A pártfinanszírozás megteremtésére az Európai Unió több rendeletet alkotott. Dolgozatomban bemutatom azokat a rendelkezéseket, amelyek meghatározzák az Európai Unió pártjainak finanszírozására vonatkozó jogi kereteket és eljárásokat. Sajnos a dolgozat keretei nem engedik meg, hogy e terület eljárási szabályaira is kitérjek, de a főbb szabályok bemutatására tökéletesen megfelelő.

Európai szintű politikai pártok vagy Európai Unió pártjai

Az Európai Parlament és Tanács 2003 novemberében elfogadott rendelete az európai szintű politikai párt megnevezést részesíti előnyben, ami véleményem szerint több szempontból sem felel meg a valóságnak. A rendeletben használt kifejezés fordítása megfelel az angol nyelvű verziónak, ami a *political party at european level*. Mégis az Európai Unió pártjai megnevezés szerencsésebb lett volna, mivel a rendeletben meghatározott feltételek – melyek alapján meghatározható egy ilyen típusú párt – mind az Európai Unióhoz köthetőek. Így jogi személyiséggel kell rendelkeznie a székhelye szerinti EU-s tagállamban, valamint európai parlamenti képviselői révén képviseltetnie szükséges magát a tagállamok legalább egynegyedében, illetve a nemzeti vagy a regionális parlamentekben vagy a regionális gyűlésekben vagy az európai parlamenti választásokon a tagállamok egynegyedében meg kell kapnia a leadott szavazatok legalább három százalékát. Az európai uniós pártoknak programjaikban és tevékenységükben érvényre kell juttatniuk az EU által vallott elveket, így a szabadság, demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartását, valamint a jogállamiság elvét. Látható, hogy a megfogalmazott kritériumoknak megfelelő pártok az Európai Unión keresztül válnak értelmezhetővé, és nem egy általánosságban felfogott európai szinten.

Az európai szintű politikai pártok megnevezés egy másik aspektusból is aggályos. Megítélésem szerint azzal, hogy a rendelet európai szintűnek nevezi ezeket a pártokat, azt sugallja – ha nem is szándékosan – mintha létezne egy alá – főlérendeltségi viszony különböző típusú pártok között. Valójában ilyen hierarchia nem létezik a nemzeti és az európai szint között, aminek számos oka van. Itt elég csak gondolni az európai parlamenti választások rendszerére, vagy a nemzeti pártok nemzeti parlamentekben betöltött szerepére szemben az EU-s pártokéval az Európai Parlamentben. Sőt bizonyos szempontból a viszonyrendszer éppen egy kicsit fordított, hiszen az EU állampolgárai sokkal kevésbé tudnak azonosulni egy EU-s párttal, mint a hazájukban működő és a napi belpolitikában résztvevő pártokkal.

Az európai szintű politikai párt kifejezéssel szemben felhozott érveim miatt, annak használatát a dolgozat elkövetkező részeiben nem tartom elfogadhatónak, ezért a továbbiakban az Európai Unió pártjai kifejezést részesítem előnyben.

A Maastrichti és az Amszterdami Szerződés, valamint az általános költségvetésre vonatkozó rendelet

A Maastrichti Szerződés jogilag létrehozta és definiálta az Európai Unió politikai pártjait. Az 1992-es szerződés által használt definíció az Amszterdami Szerződésben is helyet kapott. A Maastrichti Szerződés 138/A, valamint az Amszterdami Szerződés 191. cikkének megfogalmazása szerint: „az európai szintű politikai pártok az Unión belüli integráció fontos tényezői. Hozzájárulnak az európaiság tudat

kialakításához és az uniós polgárok politikai akaratának kinyilvánításához.” Ahhoz, hogy e szerepüket be tudják tölteni, szükséges a megfelelő források biztosítása. Ennek megfelelően az Európai Unió az általános költségvetésből forrásokat különít el az Európai Unió pártjainak számára. A pártok támogatás formájában juthatnak a pénzeszközökhöz. A támogatásokra vonatkozó szabályokat a Tanács 1605/2002/EK, EURATOM rendelet az Európai Közösség általános költségvetésére alkalmazandó rendeletről tartalmazza.

A rendeletben foglaltaknak megfelelően a támogatások olyan nem visszatérően juttatott közvetlen pénzügyi hozzájárulások, amelyek csak a következők finanszírozására fordíthatók:

- az Európai Unió valamely politikájának részét képző célkitűzés elérésének segítésére szánt tevékenységre, vagy
- egy általános európai érdeket szolgáló vagy az Európai Unió valamely politikájának részét képző célkitűzés érdekében tevékenykedő szervezet működésére.

A következő formákban lehetséges a támogatások nyújtása:

- a ténylegesen felmerülő, elszámolható költségek meghatározott arányának visszatérítése;
- átalányösszeg;
- átalány – finanszírozás;
- kombinált formában;

Európai Unió pártjai

Fogalmak, feltételek

Az Európai Unió pártjaira irányadó előírásokat és finanszírozásuk szabályait az Európai Parlament és a Tanács 2004/2003/EK rendelete tartalmazza. A rendelet elsőként meghatározza a politikai párt fogalmát, valamint azokat a feltételeket, amelyek révén azonosítani lehet az EU-s pártot. E definíció szerint a politikai párt polgárok olyan egyesülése, amely politikai célokat követ, és amely legalább egy tagállam jogrendje által elismert, vagy azzal összhangban létesült. Továbbá a rendelet tisztázza azt is, hogy mit tekint politikai pártok szövetségének. Ennek értelmében ilyen szövetséget csak politikai pártok hozhatnak létre (legalább két párt szükséges).

A rendeletben foglalt alábbi négy kritérium teljesülése esetén beszélhetünk európai uniós párról, ami lehet egy politikai párt vagy politikai pártok szövetsége is. A következő feltételeknek kell megfelelnie az Európai Unió pártjainak:

- Jogi személyiséggel kell rendelkeznie a székhelye szerinti tagállamban.
- Képviselteti magát európai parlamenti képviselői révén a tagállamok legalább egynegyedében, illetve a nemzeti vagy a regionális parlamentekben vagy a

regionális gyűlésekben, vagy a legutóbbi európai parlamenti választásokon a tagállamok legalább egynegyedében megkapta az adott tagállamokban leadott szavazatok legalább három százalékát.

- Programjában és tevékenysége során tiszteletben tartja az Európai Unió alapvető elveit.
- Részt vett az európai parlamenti választásokon vagy kifejezte erre irányuló szándékát.

Támogatás a központi költségvetésből

Az Európai Unió pártjai évente kérelmet kell benyújtaniuk ahhoz, hogy az EU általános költségvetéséből forrásokhoz juthassanak. A kérelemhez csatolniuk kell azokat a dokumentumokat, melyek igazolják, hogy megfelel az európai uniós pártok számára előírt kritériumoknak. Továbbá szükséges a párt célkitűzéseit tartalmazó program és a szervezeti felépítését tagláló alapokmány.

Az Európai Unió pártjainak támogatása az Európai Unió általános költségvetéséből

Párt megnevezése	Év	Maximálisan odaítélt támogatás (€)	Végső támogatás (€)
Alliance for Europe of the Nations	2004	161.250	
	2005	450.000	83.964
	2006	450.000	114.330
	2007	300.000	144.809
	2008	300.000	159.138
	2009	577.150	206.376
Alliance of Independent Democrats in Europe	2006	328.125	170.064
	2007	356.250	239.410
	2008	413.990	303.051
EUDemocrats	2006	219.825	
	2007	234.000	57.763
	2008	226.700	226.280
	2009	245.274	153.821
European Democratic Party	2004	340.425	
	2005	459.530	69.862
	2006	514.797	253.933
	2007	526.148	163.571
	2008	496.291	152.611
	2009	492.487	407.693
European Free Alliance	2004	165.724	
	2005	217.906	163.222
	2006	222.627	217.906
	2007	222.541	220.914
	2008	226.600	215.198
	2009	226.600	226.600

Párt megnevezése	Év	Maximálisan odaítélt támogatás (€)	Végső támogatás (€)
European Green Party	2004	306.000	171.461
	2005	568.261	568.261
	2006	581.000	581.000
	2007	631.750	631.750
	2008	641.534	641.534
	2009	643.562	
European Liberal Democrat and Reform Party	2004	618.896	462.661
	2005	894.454	819.563
	2006	883.500	883.500
	2007	1.133.362	1.022.344
	2008	1.115.665	1.115.665
	2009	1.179.191	
European People's Party	2004	1.587.587	1.051.469
	2005	2.863.693	2.398.941
	2006	2.929.841	2.914.060
	2007	3.271.810	3.156.414
	2008	3.354.754	3.354.754
	2009	3.485.708	
Party of European Socialists	2004	1.257.000	1.093.853
	2005	2.489.175	2.489.175
	2006	2.580.000	2.580.000
	2007	2.994.603	2.992.218
	2008	3.027.647	3.027.647
	2009	3.100.000	
Party of the European Left	2004	210.275	120.895
	2005	365.868	365.868
	2006	518.626	439.019
	2007	526.148	524.251
	2008	536.685	536.539
	2009	562.405	
The Libertas Party Limited	2009	202.823	

1. sz. táblázat Forrás: <http://www.europarl.europa.eu>¹

Az Európai Unió általános költségvetéséből a pártok számára nyújtott támogatást csak a finanszírozási kérelemben ismertetett politika programban megfogalmazott célok megvalósítására lehet felhasználni. E célok a következők:

- Igazgatásra, valamint kutatásra, ismeretterjesztésre vonatkozó kiadások (pl.: értekezletek megszervezése, kiadványok megjelentetése).
- Az Európai Unió pártjai Európai Parlamenti képviselőválasztási kampányával kapcsolatos kiadások. Az EU költségvetéséből kapott támogatások nem használhatóak a nemzeti politikai pártok és jelöltek közvetett vagy

¹ Forrás: Az Európai Parlament honlapján (www.europarl.europa.eu) közzétett táblázat: Grants from the European Parliament to political parties at European level 2004-2009

közvetlen finanszírozására. Továbbá e források nem fordíthatók népszavazási kampányok finanszírozására.

Az adományok

A rendelet meghatározza azoknak a körét, akiktől az európai unió pártjai elfogadhatnak, illetve nem fogadhatnak el adományokat. Ennek megfelelően az Európai Unió pártja nem fogadhat el:

- névtelen adományokat;
- az Európai Parlamentben működő politikai csoportok költségvetéséből származó adományokat;
- olyan vállalkozástól származó adományokat, amely felett valamely hatóság közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást gyakorolhat tulajdonjoga, pénzügyi részesedése vagy az adott vállalkozásra irányadó szabályok alapján;
- évente és adományozónként 12.000 EUR összeget meghaladó adományt bármely természetes vagy – az előző pontban említett vállalkozáson kívüli – jogi személytől;
- harmadik ország hatóságától származó adományokat, ideértve az olyan vállalkozásokat is, amelyek felett valamely hatóság közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást gyakorolhat tulajdonjoga, pénzügyi részesedése vagy az adott vállalkozásra irányadó szabályok alapján.

Az Európai Unió pártjai elfogadhatnak a párt tagjának minősülő nemzeti politikai pártoktól vagy a természetes személy tagjától származó hozzájárulásokat. Az európai uniós párt részére nyújtott, nemzeti politikai pártoktól vagy természetes személyektől származó hozzájárulások nem haladhatják meg az Európai Unió adott pártjának éves költségvetésének 40 %-át.

A rendelet szigorúan tiltja, hogy az európai politikai párt számára biztosított bármilyen forrásból származó finanszírozást más, főként nemzeti politikai pártok bármilyen formában történő támogatására használják fel.

Európai Parlament választási kampányának finanszírozása

A rendelet első, 2007. évi felülvizsgálatát követően a Tanács több módosítást végzett az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól szóló 2004/2003/EK Európai Parlament és a Tanács rendeletén. Többek között a Tanács szükségesnek ítélte az EU pártjainak politikai alapítványainak létrehozását, valamint engedélyezte az Európai Unió pártjainak, hogy az általános költségvetésből származó támogatásból finanszírozhassák az Európai Parlamenti választási kampányaikat. Az utóbbi bevezetésének indoka az volt, hogy erősíteni kell az európai parlamenti választások európai jellegét. Erre első ízben a 2009-es

választás adott lehetőséget. Ugyanakkor a Tanács kikötötte, hogy a költségvetési támogatásból nem lehet a nemzeti pártokat és jelölteket finanszírozni.

A tartalékképzés lehetősége

2007-ben a Tanács ugyancsak a fent már említett módosító rendeletben megengedte az Európai Unió pártjainak, hogy korlátozott keretek között tartalékot képezhessenek. Így megnyílt a lehetőséget a pártok előtt a hosszabb távú tervek elkészítésre és végrehajtására. A rendelet azt mondja, ha egy költségvetési támogatásban részesülő európai uniós párt többletet ér el a pénzügyi év végén, akkor az átvihető a következő évre. A Tanács az átvihető összeget az összes bevétel 25 %-án maximalizálta. További kikötés, hogy a pénzt még az első negyedévben fel kell használni.

Technikai segítségnyújtás

Az Európai Parlament által az Európai Unió pártjainak nyújtott technikai segítségnyújtás az egyenlő bánásmód elvén alapszik. A támogatást számlára és fizetés ellenében nyújtják.

Üléstermek, technikusok és biztonsági szolgálatok rendelkezésre bocsátása

Párt megnevezése	Dátum	Rendelkezésre bocsátott ülésterem	Költségek (€)	
			Ülésterem és személyzet	Biztonság
Európai Néppárt	2006.VI.7-8.	A5E-2	378	-
		P5B001	435	-
		A3E-2	504	-
	2006.XI.9-10.	A5E-2	1.282	-
	2007.IX.13-14.	A5E-2	1.282	866
	2007.XI.8-9.	A5E-2	1.282	866
	2008.IX.16-17.	A5E-2	1.282	866
	2008.XI.13.	A3E-2	767	433
Európai Szabad Szövetség	2006.V.11.	plenáris ülésterem	4.992	-
Európai Szocialista Párt	2007.II.5-8.	P4B001+A5G-2	3.208	3.031
Európai Demokrata Párt	2008.XII.5.	A3G-3	1.271	866

2. sz. táblázat Forrás: <http://www.europarl.europa.eu>²

² Forrás: Az Európai Parlament honlapján (www.europarl.europa.eu) közzétett jelentések: Éves jelentés az Európai Parlament által az európai politikai pártok számára 2008-ban biztosított technikai segítségnyújtásról, Éves jelentés az Európai Parlament által az európai politikai pártok számára 2007-ben biztosított technikai segítségnyújtásról, Éves jelentés az Európai Parlament által az európai politikai pártok számára 2006-ban biztosított technikai segítségnyújtásról

Az előirányzatok elosztásának módja

Amennyiben a finanszírozási kérelem elfogadásra kerül az EU általános költségvetésében meghatározott előirányzat a következőképpen kerül felosztásra:

- Az előirányzat 15 %-át egyenlő részben osztják fel.
- A fennmaradó 85 %-ból csak azok az európai uniós pártok részesülnek, melyek az Európai Parlamentben képviselőkkel rendelkeznek. Az előirányzat elosztása a képviselők arányával egyezik meg. Az EP egy képviselője egyszerre csak egy képviselőcsoportnak lehet a tagja.

A költségvetésből juttatott támogatás mértéke nem haladhatja meg a párt támogatható költségeinek 85 %-át.

Átláthatóság és ellenőrzés

Az átláthatóság megteremtéséért közzétételi kötelezettség terheli mind az Európai Parlamentet, mind az Európai Unió pártjait. Az EP a következő jelentéseket köteles közzétenni a honlapján:

- Táblázat, ami tartalmazza az EU pártjainak juttatott éves költségvetési támogatások összegét pártonkénti bontásban (éves jelentés).
- Az Európai Unió pártjaira irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazásáról, valamint a finanszírozott tevékenységekről jelentést ad ki.
- Az EP éves jelentésben teszi közzé a technikai támogatásra vonatkozó adatokat.

Az Európai Unió pártjai kötelesek közzétenni:

- Évenkénti bevételeinek és kiadásainak, valamint eszközeinek és forrásainak beszámolóját.
- Finanszírozási forrásait megnevezi, valamint az 500 €-t meghaladó hozzájárulások összegét külön feltünteti és adományozóját nevesíti.

Az ellenőrzésre vonatkozó előírások két irányt foglalnak magukban. Az egyik az európai uniós pártokat meghatározó feltételek meglétének folyamatos ellenőrzése (támogatásra való jogosultság). A másik az EU általános költségvetéséből juttatott támogatások szabályszerű felhasználására vonatkozó kontroll. Az előbbi esetben az EP rendszeresen ellenőrzi az Európai Unió pártjainak jogi személyiségét, illetve, hogy a rendeletnek megfelelően képviselteti-e magát az Európai Parlamentben. Az Európai Unió alapelveinek tiszteletben tartására vonatkozó ellenőrzést az EP képviselők egynegyedének kérésére lehet elindítani, ha azok legalább három képviselőcsoportból tevődnek össze. A procedura megkezdését követően a Parlament meghallgatja a górcső alá vett párt képviselőit, majd egy bizottságot hívnak össze, ami hivatott véleményt alkotni az adott helyzetről. A háromtagú bizottságba a Parlament, a Tanács és a Bizottság is egy-egy tagot delegál. Abban az esetben, ha a bizottság megállapítja, hogy a párt már nem felel meg az európai uniós pártokra

vonatkozó kritériumoknak, akkor az érintett pártot, mely elveszítette európai szintű minőségét, kizárják a támogatottak köréből.

A már kiutalt támogatások felhasználásának ellenőrzését a költségvetési és végrehajtási rendelet rendelkezéseivel összhangban kell elvégezni. Mindezekon felül külső, független könyvvizsgáló révén is folytatnak éves ellenőrzéseket. Az Európai Számvevőszék kérésére az Európai Unió pártjai minden olyan dokumentumot kötelesek a hivatal rendelkezésére bocsátani, amelyek szükségesek feladataik ellátásához.

Az európai szintű politikai alapítványok vagy az Európai Unió pártjainak politikai alapítványai

Hasonlóan az Európai Unió pártjaihoz, az alapítványok esetében sem tartom szerencsésnek a rendelet által használt európai szintű politikai alapítványok kifejezést. Ennek legfőbb okát abban látom – a pártok esetében már ismertetett érveim mellett, amelyeket itt is tarthatónak vélek – hogy az ilyen típusú alapítványok teljes egészében függnék azoktól az európai uniós pártoktól, amelyekhez kötődnek. Így inkább tekintem őket a pártok alapítványinak, mint azoktól elkülönült szervezeteknek. A rendelet is úgy határozza meg az ilyen típusú alapítványokat, hogy valamely európai uniós párthoz tartoznak, valamit segítik őket kitűzött céljaik elérésében. Az a tény pedig, hogy az Európai Unió pártjainak politikai alapítványai támogatáshoz csak a párt EU-s státuszának megléte esetén juthatnak, csak tovább erősíti bennem a használt kifejezés gyengeségeit. A fent kifejtett okok miatt jobbnak találok az Európai Unió pártjainak politikai alapítványi megnevezést, ezért a továbbiakban ezt használom a dolgozatomban.

Fogalma és feladatai

Egy európai uniós párt politikai alapítványa valamely tagállamban jogi személyiséggel rendelkező szervezet vagy szervezetek hálózata, amely valamely EU-s párthoz kapcsolódik, és amely tevékenysége révén – az Európai Unió céljai és alapvető értékei keretében – támogatja és kiegészíti az európai uniós párt céljait, különösen az alábbi feladatok ellátásával:

- az európai politikai és az integrációs viták megfigyelése, elemzése, valamint azokhoz való hozzájárulás;
- szemináriumok, képzések, konferenciák, tanulmányok szervezése;
- a demokrácia érdekében más szervezetekkel való együttműködés;
- kereteket biztosít a nemzeti szintű politikai alapítványok, tudósok, kutatók és egyéb érdekeltek együttműködéséhez.

Akárcsak az Európai Unió pártjainak esetében, egy európai uniós párt politikai alapítványáról is csak akkor beszélhetünk, ha bizonyos kritériumoknak megfelel az adott szervezet. A rendelet a következőkben határozza meg a feltételeket:

- valamely európai uniós párthoz kapcsolódik;
- jogi személyiséggel kell rendelkeznie a székhelye szerinti tagállamban. A jogi személyiségének teljesen különállónak kell lennie attól az európai uniós párttól, melyhez kapcsolódik;
- tevékenységében és programjában érvényre kell juttatnia az Európai Unió alapelveit;
- nem lehet profitorientált;
- földrajzilag kiegyensúlyozott személyi összetételű irányító testülettel rendelkezik.

Egy EU-s párt politikai alapítványa az Európai Unió általános költségvetéséből származó támogatáshoz csak úgy juthat, ha kérelmét azon EU párton keresztül nyújtja be, amelyikhez kapcsolódik. A költségvetésből csak olyan tevékenységeket lehet finanszírozni, melyek összhangban állnak a rendeletben megfogalmazott alapítványi feladatokkal. E források felhasználása választási vagy népszavazási kampánycélokra szigorúan tiltott.

Bevételek

Az európai uniós pártok politikai alapítványainak lehetséges bevételeinek körét, a rendelet főként tiltásokban fogalmazza meg. Ennek megfelelően nem fogadhat el:

- névtelen adományokat;
- az Európai Parlamentben működő politikai csoportok költségvetéséből származó adományokat;
- olyan vállalkozástól származó adományokat, amely felett valamely hatóság közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást gyakorolhat tulajdonjoga, pénzügyi részesedése vagy az adott vállalkozásra irányadó szabályok alapján;
- évente és adományozónként 12.000 € összeget meghaladó adományt bármely természetes vagy – az előző pontban említett vállalkozáson kívüli – jogi személytől;
- harmadik ország hatóságától származó adományokat, ideértve az olyan vállalkozásokat is, amelyek felett valamely hatóság közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást gyakorolhat tulajdonjoga, pénzügyi részesedése vagy az adott vállalkozásra irányadó szabályok alapján.

Az alapítvány elfogadhat az EU pártjának politikai alapítványának tagjának minősülő nemzeti politikai alapítványoktól, valamint EU pártoktól származó hozzájárulásokat. Ezek a hozzájárulások nem haladhatják meg az alapítvány éves költségvetésének 40 %-át, és nem származhatnak olyan forrásokból, amelyeket valamely európai uniós párt e rendelet szerint az Európai Unió általános költségvetéséből kapott. Az EU pártok politikai alapítványai számára az EU általános költségvetéséből vagy bármely más forrásból nyújtott pénzeszközök felhasználása európai vagy nemzeti politikai párt vagy jelölt, illetve nemzeti szintű alapítvány bármilyen formában való támogatására szigorúan tiltott.

Az Európai Unió pártjainak politikai alapítványainak támogatása az Európai Unió általános költségvetéséből

Alapítvány megnevezése	Pártkapcsolat	Időszak (év)	Maximálisan odaítélt támogatás (€)	Végző támogatás (€)
Center Maurits Coppieters	European Free Alliance	2008/2 2009	106.608 147.929	106.608
Centre for European Studies	European People's Party	2008/2 2009	1.500.208 2.294.292	1.344.892
Europa Osservatorio Sulle Politiche Dell'unione	Alliance for Europe of the Nations	2008/2 2009	232.900 322.150	232.900
Fondation Politique Europeenne Pour La Democratie	Alliance of Independent Democrats in Europe	2008/2 2009	190.746	120.501
European Liberal Forum	European Liberal Democrat and Reform Party	2008/2 2009	233.750 725.200	172.187
Foundation for EU Democracy	EU Democrats	2008/2 2009	103.530 153.170	
Transform Europe	Party of the European Left	2008/2 2009	156.400 362.575	147.090
Foundation for European Progressive Studies	Party of European Socialists	2008/2 2009	1.208.700 1.950.000	1.208.436
Green European Institute	European Green Party	2008/2 2009	302.678 414.895	270.836
Institute of European Democrats	European Democratic Party	2008/2 2009	233.110 317.500	101.108

3. sz. táblázat Forrás: <http://www.europarl.europa.eu>³

Átláthatóság és ellenőrzés

Az EU-s pártok politikai alapítványainak átláthatóságát szolgáló rendelkezések szinte teljes mértékben megegyeznek az Európai Unió pártjaira vonatkozó előírásokkal. Az alapítványoknak éppen úgy meg kell felelniük közzétételi kötelezettségüknek, mint a pártoknak. Azaz minden évben nyilvánosságra kell hozniuk a bevételeiket és kiadásait, valamint eszközeik és forrásaik kimutatását tartalmazó beszámolókat. Ezen kívül a pártokéval azonos módon készíteniük kell egy listát, amely taglalja az adott évben kapott hozzájárulásokat a rendeletben meghatározott feltételek szerint (500 € felett az adományozó megnevezése és az összeg feltüntetése).

³Forrás: Az Európai Parlament honlapján (www.europarl.europa.eu) közzétett táblázat: Grants from the European Parliament to political foundations at European level 2008-2009

Az Európai Parlament közzétételi kötelezettsége, hogy az európai uniós pártoknak juttatott támogatásokat bemutató táblázat mellett, hasonló módon – szervezetekre lebontva – nyilvánosságra hozza az EU pártok alapítványainak nyújtott támogatásokat.

Az Európai Parlament rendszeresen ellenőrzi az Európai Unió pártjait, hogy fennállnak-e még azok a feltételek, amelyek révén az adott politikai párt európai uniósnek tekinthető, és így jogosult a költségvetési támogatásra. Az ellenőrzés végkimenetele nemcsak az adott párt szempontjából kiemelt fontosságú, hanem a párthoz szorosan kapcsolódó és a párt jogállásától függő alapítvány számára is. Hiszen, ha az ellenőrzött párt elveszíti EU-s jogállását, akkor vele együtt az alapítvány is. Ilyen esetben a két szervezet egyszerre kerül ki az Európai Unió általános költségvetéséből részesülők köréből.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ELTE Bibó István Szakkollégium – Nézőpont Intézet: Európai Kampánystratégiák.

Nézőpont Intézet, Budapest, 2009

BIHARI Mihály – Pokol Béla: Politológia. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2009

BAYER József: A politikatudomány alapjai. Napvilág Kiadó, Budapest, 2001

KÖRÖSÉNYI András – Enyedi Zolt: Pártok és pártrendszerek. Osiris Kiadó, Budapest, 2001

Treaty on European Union

A Tanács 1605/2002/EK, EURATOM rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/2003/EK rendelete az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól

A Tanács 1525/2007/EK rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 1605/2002/EK, Euratom rendelet módosításáról

Grants from the European Parliament to political parties at European level 2004-2009

Grants from the European Parliament to political foundations at European level 2008-2009

Éves jelentés az Európai Parlament által az európai politikai pártok számára 2008-ban biztosított technikai segítségnyújtásról

Éves jelentés az Európai Parlament által az európai politikai pártok számára 2007-ben biztosított technikai segítségnyújtásról

Éves jelentés az Európai Parlament által az európai politikai pártok számára 2006-ban biztosított technikai segítségnyújtásról

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://ec.europa.eu>

www.europarl.europa.eu

Tamás Veronika

Politikatudományi Intézet

Témavezető: Körösi András

LÉTEZIK-E ÖNÁLLÓ HELYI POLITIKA?

Érvek és tézisek

A húsz évvel ezelőtti rendszerváltás, a demokratikus berendezkedés kialakítása során jöttek létre az autonóm helyi önkormányzatok Magyarországon. Az azóta eltelt két évtizedben az önkormányzatokat több tudományterület is vizsgálódásai tárgyává tette. Ezek a tudományágak mind-mind a maguk sajátos szemszögéből tekintenek a helyi önkormányzatokra, s annak elsősorban azt a szegmensét vizsgálják, amely az ő szempontjukból érdekes és releváns. Jelen munka szerzője politikatudomány nézőpontjából vizsgálja a helyi önkormányzatokat: azokat a helyi intézményeket, szervezeteket és más szereplőket a veszi górcső alá, melyek a politikai szférájához kötődnek, s elsősorban azok politikával való kapcsolatára, abban betöltött szerepére koncentrálnak. E tanulmányban, illetve az ELTE ÁJTK Doktori Konferenciáján disszertációm tervezett tézisei egy részének bemutatására vállalkoztam.

A helyi politika kutatások, a politikatudományon belül, önálló, viszonylag fiatal területet képviselnek. A helyi önkormányzatok politikai viszonyairól folytatott, politikatudományi szempontú kutatások, elemzések általános elnevezése „helyi politika” lett az utóbbi években. Az „önkormányzati politika” elnevezéstől az önkormányzat fogalmának értelmezése miatt kell tartózkodnunk. Az „önkormányzat” fogalmi meghatározása: „Valamely testületnek, közösségnek az a joga, hogy ügyeit önállóan intézhessen.”¹ vonatkozik nemcsak a területi önkormányzatokra, hanem az intézményekre, szervezetekre is (pl. hallgatói önkormányzat, stb.).

A „helyi politika” – az angolszász politikatudományban a „local politics” – a területi önkormányzatok politikai viszonyaival foglalkozik. Ez egyfelől, magában foglalja a települési, köztük a városi, nagyvárosi önkormányzatokat. Másfelől, a „helyi politika” témakörébe sorolják a megyei, illetve a regionális önkormányzatok politikai viszonyainak vizsgálatát is.² Tehát, minden, ami nem országos, az „helyi”. Jelen munkában én a helyi politika fogalmát szűkítve használom: nem vizsgálom a megyei önkormányzatokat, hanem a helyi politika színterének csak a települési önkormányzatokat tekintem: a falut, a várost, a fővárosi kerületet. A megyei ön-

¹ BÖHM Antal: Se vele, se nélküle. A helyi politika és a pártpolitikák. Ön-kor-kép, 1997/4-5. sz. 18-20. o.

² PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: A helyi kormányzás Magyarországon Dialóg-Campus, Pécs, 2008

kormányzatok elemzésétől elsősorban területi okokból tekintek el. A regionális politika esetében – a területi okok mellett – azért is tekintek el a régiók elemzésétől, mert azok nem rendelkeznek autonóm, választott testületekkel, azaz, nincsenek önkormányzati alapokra helyezve hazánkban.

A „helyi politika” fogalma ugyanakkor magába foglalja nemcsak az „önkormányzatot”, hanem az intézményes szereplőkön túl, a helyi politikai folyamatokba bekapcsolódó más szereplőket is. Ennél szűkebb értelmű a local government („helyi kormányzat”) fogalma, mely a szűkebben vett önkormányzatot, az intézményes politikai szereplőket jelöli. Annak érdekében, hogy elhatároljam azokat a területeket, melyeket a helyi politikai viszonyok elemzése során tárgyalok, először is szükségesnek tűnik a helyi politika kutatás irányzatainak rövid áttekintése.

Elméleti háttér

A helyi kormányzás, a helyi politika kutatásának hagyományai egészen az ókorig nyúlnak vissza. Tulajdonképpen, magának a politikáról való gondolkodásnak első terepe a városállam volt, mely a kor számára a legideálisabb politikai egységet jelentette (Platón, Arisztotelész). A demokráciát sokáig csak városállam méretű, kisebb közösségekben tartották elképzelhetőnek (pl. Machiavelli, Rousseau). A középkorban javarészt az uralkodó, ill. a „fejedelem” hatalomgyakorlása ált az érdeklődés homlokterében, majd a politikatudomány érdeklődésének fókusza a szuverén állam megjelenésével a nemzeti szintre tevődött át. A felvilágosodás után megjelent szerződéselméletek is javarészt a nép és az uralkodók viszonyát vizsgálták, a nemzetállami szinten (Rousseau, Locke, stb.). A helyi politika egy újra felfedezésre váró terület lett a XX. századra: az Egyesült Államokból érkező, pragmatikus szemléletű politikatudomány terepe volt a helyi politika világa. Ennek előfutára volt Tocqueville, aki híres könyvében az Újvilágban szerzett tapasztalatait írta meg (A demokrácia Amerikában).

Európában, a központi állam dominanciája mellett csekély jelentősége volt annak, kik és hogyan gyakorolják a helyi hatalmat, mely sokáig nem volt önkormányzati alapokra helyezve: lényegében csak helyi közigazgatás létezett. Helyi politika hiányában pedig helyi politikai kutatásokról sem eshet érdemben szó. Ezzel szemben, az Egyesült Államokban a kezdetektől fogva választott tisztviselők gyakorolták a helyi hatalmat. A helyi politikai kutatások fejlődéséhez hozzájárult az amerikai politikatudomány azon jellemzője is, hogy előszeretettel végeznek gyakorlatorientált, a politika számára hasznosítható adatokat szolgáltató kutatásokat. A helyi szinten gyakori, illetve nagyszámú tisztviselőt érintő választások, választási kampányok vizsgálata egy sor fontos gyakorlati eredménnyel szolgált. Ehhez hasonlóan, a politikusoknak volt igényük arra, hogy a helyi „politikacsinálás”, a városok között végzett összehasonlító kutatások tudományos eredményeit megismerve, azok tapasztalatait a gyakorlatban kamatoztassák. A XX. század kö-

zépén, két jelentős irányzatra bomlott az amerikai helyi politika kutatás: az elitista és a pluralista elméletre.

Európában – a központi hatalom hangsúlyossága miatt – a helyi szintű hatalomgyakorlást leginkább a közigazgatás-tudomány vizsgálta – lévén, hogy a helyi intézményeket a helyi közigazgatás egységeinek tekintették. A helyi szintű hatalomgyakorlás önkormányzati alapokra helyezése azonban elindította azt a folyamatot, melynek eredményeképpen a politikatudomány felfigyelt a helyi politika jelentőségére, s lezajlott az amerikai kutatási eredmények adaptációja.

A 80-as évekre a helyi politika kutatásokban négy új irányzat jelent meg. 1. a „lokalista” megközelítés (localist); 2. a közösségi választás elmélete (public choice); 3. a „kettős állam” elmélete (dual state); és a 4. társadalmi viszonyok elmélete (social relations). A lokalista irányzat a pluralista tradíción alapul, és az 1980-as évek végének uralkodó megközelítése volt. A public choice elmélete az „új jobb” irányzatához kötődik, s számos, a konzervatívok helyi önkormányzatokat korlátozó intézkedéséhez szolgáltatott elméleti megalapozást. E két irányzat kötődik leginkább a „public administration” irányzatához, mely kifejezésre jut abban is, hogy képviselői a „local government” kifejezést részesítik előnyben.

A 90-es évektől a pluralista tradíciót a leginkább a „local governance” paradigmához kötődő kutatások vitték tovább. A local governance fogalma napjainkra egyre inkább felváltja a hagyományosan vizsgált local government fogalmát. A government – kormányzat fogalmának felváltása a lényegesen „szoftabb” governance fogalommal arra a változásra reflektál, ami az elmúlt évtizedben az önkormányzati politikában bekövetkezett.³

A hagyományos „közigazgatással” szemben az 1990-es évektől kezdve, egyrészt egyre nagyobb szerep jut a különböző szervezeteknek, érdekcsoportoknak a helyi politika alakításában. Másodszor, elengedhetlenné válik az állampolgárok minél nagyobb mértékű bevonása is a helyi döntéshozatalba, hiszen egyre nyilvánvalóbbá válik, hogy maguk az állampolgárok a legalkalmasabbak a helyi problémák felismerésére és azok megoldására. Harmadrészt pedig, egyre nagyobb figyelmet szentelnek a kutatók annak a ténynek is, hogy az állam, illetve a helyi önkormányzatok, nem „egységes testet” jelentenek, hanem őket magukat is a sokféleség, a fragmentáltság jellemzi. A helyi politika alakítása tehát egyre komplexebb, sokszereplős folyamat, amelyet akként kell a továbbiakban vizsgálni. Míg a hagyományos nézőpontú elméletek „leválasztották” a helyi politika alakításáról a nem intézményes, illetve nem politikai szereplőket, addig a governance elmélete kísérletet tesz arra, hogy a maga teljességében értse meg a helyi kormányzás természetét.

A helyi önkormányzatokra tehát, mint egy fragmentált hatalmi térre tekintek, ahol a szereplők egymás közötti interakciója révén alakulnak ki a helyi hatalmi viszonyok. Ily módon, a helyi politikáról folytatott kutatásaim során a governance

³ Gerry STOKER: Local Governance Research: Paradigms, Theories and Implications Lecture prepared for presentation at Zhejiang University, October, 2006, illetve Gerry STOKER: Governance as theory: five propositions International Social Science Journal 1998, 50 (155), 17-28. o.

paradigmáján belül maradva, annak megközelítési módjait használok. A governance paradigma három elméleti pillérre támaszkodik: a network management, a delegáció problémája, valamint a szociális interpretáció elméletére. A fentiek alapján, megközelítésem leginkább a hálózatok menedzselésének teóriájához⁴ áll közel; úgy vélem, hogy a helyi politikai szereplők közötti kapcsolati hálók (Alistair-John⁵), és különösen, e kapcsolatok minőségének vizsgálata közelebb visz a helyi hatalmi viszonyok megértéséhez. A szociális interpretáció elmélete és módszere pedig arra teremt lehetőséget, hogy túl az intézményi-hálózati dimenziókon, a helyi politika *tartalmi* jellemzőinek megismerésére tegyünk kísérletet. Jelen munkában én két tekintetben támaszkodom erre a vonulatra: a polgármesterek kormányzási stílusának, valamint a helyi törésvonalak természetének vizsgálata során.

Mint említettem, célom a helyi politika megkülönböztető sajátosságainak feltárása, mely, úgy vélem, leginkább a helyi hatalmi térben mozgó politikai szereplők közötti viszonyok, kapcsolati hálók feltárásának segítségével valósítható meg. Kérdés, hogy mi befolyásolja ezeknek a szereplőknek a kapcsolatrendszerét? Mely tényezőkön múlik, hogy egy-egy szereplő kezében mekkora hatalom összpontosul? A továbbiakban, kiemelem az általam legfontosabbnak tartott tényezőket, és; egyfelől, megkísérlem felvázolni, hogy ezek hogyan, miképpen befolyásolják a helyi hatalmi viszonyokat? Másfelől, igyekszem kiemelni azt is, hogy az adott dimenzió vonatkozásában, milyen dilemmák fogalmazódtak meg az eddigi kutatások során.

A vizsgált tényezők: a település mérete, az intézményi elrendeződés és a választási eredmény által létrehozott hatalmi viszonyok, a politikai szereplők karaktere, valamint a helyi törésvonalak léte/ hiánya. Jelen tanulmányban – terjedelmi okokból – több fontos, a helyi politika sajátosságát adó szereplővel nem foglalkozom: a civil szervezetekkel, a közvetlen állampolgári részvétel, a helyi sajtó és média szerepével, melyek azonban a tervezett disszertáció részét képezik majd.

Az itt vizsgált területek nagy részének, ha nem is könyvtárnyi, de jelentős szakirodalma van. Nem célom az, hogy ezeket a területeket teljes egészükben vizsgáljam, csak a politika világában való megjelenésük, a helyi hatalmi viszonyokra gyakorolt hatásuk szempontjából tárgyalom őket. Sem a túlzott általánosítás, sem a részletekben (és az egyes területeken megjelenő tudományos vitákban) való elmerülés hibájába nem szeretnék beleesni, ezért utalni fogok mindig azokra a tágabb összefüggésekre, mely érintkezik az általam vizsgált területtel.

⁴ RHODES: Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability Open University Press, Philadelphia, 1997

⁵ Hálózatokról: Cole, ALISTAIR – John, PETER: Local policy networks in France and Britain: policy co-ordination in fragmented political sub-systems

A település mérete

Elsőként reflektálni kell a települések eltérő méretéből fakadó különbségekre: nyilvánvalóan teljesen más helyi politika jellemez egy kis falut és egy nagyvárost. A településméretből fakadó eltérések több más dimenzió tekintetében is különbségeket eredményeznek: bizonyos településméret alatt nem jelennek meg a pártok, társadalmi szervezetek, hiányzik a helyi média. Ezekre az eltérésekre reflektálni fogok az adott fejezetben, ugyanakkor óhatatlan, hogy külön is megvizsgáljuk a településméret szerepét. Általában mind a hazai, mind a nemzetközi szakirodalomban egyetértés mutatkozik a településméret azon helyi politikára gyakorolt hatásával kapcsolatban, mely a közösség alapú, illetve a pártelvű modell közötti különbségtétellel írható le a legpontosabban. Mint azt Mellors és Pijenburg⁶ kimutatták nemzetközi összehasonlító kutatásukban, a két modell alapvetően a települések lakosságszám által meghatározott méretéhez kötődik. A pártok egy bizonyos lakosságszám fölött jelennek meg, mint az érdekek és értékek közvetítői a képviselők és képviseltjeik között. Részben a problémák bonyolultsága, részben a képviselők és a választók közötti távolság növekedése hívja életre a közvetítőket, melyre az alacsonyabb lakosságszám esetében, a közvetlen és mindennapos kapcsolat megléte miatt nincsen szükség.

A felületes szemlélő ezt hajlamos úgy értelmezni, mintha egy bizonyos lakosságszám alatt már nem is létezne politika. Természetesen létezik, csak nem pártpolitika, abban az értelemben, hogy nem az országos pártok által megjelenített politikai viták, nézetek strukturálják a helyi hatalmi viszonyokat. Elképzeltetlenség, hogy ne legyenek érdekellentétek, nézetkülönbségek egy bármilyen kis településen is, azaz ne lennének „politikai” viták. Horváth M. Tamás⁷ kutatásai kimutatták azt is, hogy egészen kis településeken is megjelenhetnek a pártok, sőt, ha megjelennek, kizárólagosságra tesznek szert a képviselőtestületben.

A pártok helyi szintű szereplésével kapcsolatban kétféle hagyományról kell említést tenni, mely alapvetően a pártpolitika helyi szintű megjelenését értékeli. Az ún. „autonómia” felfogás szerint helyi szinten nincs keresnivalójuk a pártoknak, hiszen „az utcát nem lehet republikánus vagy demokrata módon aszfaltozni, az utcát aszfaltozni kell”; azaz nem kívánatos, sőt, kifejezetten zavaró a nagypolitika helyi szintű megjelenése. A másik felfogás, az „integrációs modell” ezzel szemben azt vallja, hogy a pártoknak igenis van keresnivalójuk a városházán, sőt, az a politizálás egyik természetes terepe. A pártok, melyek megjelenítik a társadalom politikai tagoltságát, s a választók többségétől bizalmat kaptak a kormányzásra, természetes szereplői e helyi politikának.

⁶ MELLORS, C. – PIJENBURG, B.: *Political Parties and Coalitions in European Local Government*. London-New York, Routledge, 1989

⁷ HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor: Új változatosság. Politikai keretek és gazdálkodási stratégiák az önkormányzatokban „Helyi demokrácia és újítások” Alapítvány, Budapest, 1993

Úgy vélem, annak igénye nélkül, hogy ki akarnám jelölni az általam kívánatos állapotot, tényként kell elfogadnunk azt, hogy a pártpolitika jelen van, és a helyi politikai vitákat strukturáló tényezőként van jelen önkormányzatainkban. A pártpolitikai szempontok érvényesülnek a koalícióképzésben,⁸ a tisztségek és bizottsági helyek elosztása során. A pártpolitikai hovatartozás befolyásolja a képviselőket a döntéshozatal során; s a nyilvános megszólalások során, valamint a testületi üléseken igyekeznek a képviselők pártjuk irányvonalát követni. Lényegesen nagyobb „rugalmasság” tapasztalható a nyilvánosságtól elzárt fórumokon (például a Frakcióvezetők Tanácsában, erről bővebben szintén Kákai László ír hivatkozott munkájában. Mivel a pártok alapvető célja a szavazatszerzés, nem kell azt feltételeznünk, hogy a nagypolitika begyűrűzése a lakosság érdekeinek figyelmen kívül hagyását vonja magával. Meg kell azt is jegyezni, hogy a pártok jelenléte nemcsak a politikustársak számára teszi kiszámíthatóbbá a viszonyokat, hanem az állampolgárok számára is: körülbelül tudják, mit várhatnak egyik vagy másik párttól, s így annak színeiben politizáló képviselőjüktől. Ugyanígy, a ciklus végeztével, könnyebben „visszakereshető”, elszámoltatható egy-egy párt tevékenysége, mint egy-egy egyszerű képviselőé.

Az értékszemponitú vizsgálódás helyett fontosabb kérdés, hogy mikor, milyen szituációkban hangsúlyosabb – településmérettől függetlenül – a „nagypolitika”, és mely esetekben a helyi problémák. A pártpolitika jelentősége a politikai erőviszonyoktól függ, vagy esetről-esetre változó erősségű, netán a politikai szereplők habitusán múlik, mekkora lesz a szerepe?

Összegezve a településméret szerepéről röviden elmondottakat, úgy vélem, nem szabad annak jelentőségét elhanyagolni, de abszolutizálni sem. Általános vélekedés, hogy a települések közötti óriási méretbeli eltérések miatt nem lehet általános érvényű állításokat megfogalmazni a helyi politika egészére vonatkozóan. Jómagam, mint helyi politika – kutató, természetesen nem szívesen értenék egyet ezzel az állítással; úgy vélem, hogy a település méretén kívül sok más tényező (mint a pártok jelenléte vagy hiánya) is óriási eltéréseket teremthet. Amennyiben a települések eltérő mérete által okozott különbségek nem kerülnek ki a vizsgálódó látóteréből, azokra reflektálva, megfogalmazhat a helyi politika egészére érvényes állításokat.

Az intézményi elrendeződés, mint a helyi hatalmi viszonyokat alakító tényező

Ha meg akarjuk ismerni, hogy a helyi hatalomból hogyan, s miként részesülnek a különböző szereplők, talán a legegyszerűbb módszer, és a legegértelműbb választokat adja, ha megvizsgáljuk a helyi politikai intézményekre vonatkozó szabályokat, melyek kijelölik a szereplők mozgásterét.

⁸ KÁKAI László: Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban Századvég, Budapest, 2005

Az intézményelvű megközelítésnek óriási irodalma van, hiszen nemcsak a politikatudomány, hanem a jog: az alkotmányjog, a közigazgatási jog művelői is érdeklődnek az önkormányzatok iránt, nem is szólva a különböző közigazgatástudományi művekről. A különböző önkormányzati rendszerek nemzetközi kutatása során pedig egyértelműen adódó téma az egyes országok intézményi elrendezésének összevetése, csoportok, típusok kialakítása. Az összehasonlító kutatások más vonulata a különböző helyi politikai intézményeket veti össze a rájuk vonatkozó szabályok, közjogi pozíciójuk alapján. Ilyenek például a polgármesterekre vonatkozó, összehasonlító európai kutatások, melyek a különböző európai országok polgármestereit vetik össze meghatározott szempontok mentén.⁹

Ugyanakkor, a pusztá szabályok vizsgálatából nem biztos, hogy hiteles képet kapunk a helyi politika szereplőiről, az intézmények működéséről. E tekintetben a local governance paradigmájának megjelenése hozott változást, újabban a helyi politika kutatói arra törekednek, hogy a helyi kormányzás egészét próbálják megérteni. Hazánkban, a fenti változások megjelenésén túlmenően, fontos tényező volt a helyi önkormányzati intézményrendszer újdonsága is. A rendszerváltás időszakában, és a kezdeti időkben még a legmegfelelőbb alkotmányos-jogi konstrukció megtalálása volt a cél. Az új intézmények gyakorlati működésének, a szabályok megvalósulásának vizsgálatára ezután kerülhetett sor. A nem intézményes politikai szereplők vizsgálata pedig az önkormányzati rendszer konszolidációja után, az ezredforduló környékétől került az érdeklődés homlokterébe.

A jogalkotó hazánkban azzal ismeri el az önkormányzatok sokféleségét, hogy csak rendkívül általános, az önkormányzati működés keretfeltételeit kijelölő szabályokat fogalmaz meg az Önkormányzatokról szóló, 1990. évi LXV. törvényben a specifikus szabályok megalkotását a képviselőtestületek kezébe utalja: a Szervezeti és működési szabályzatok tartalmazzák azokat.

E dokumentumok a helyi hatalmi viszonyokra vonatkozó, további kutatások forrásai lehetnek: érdemes megvizsgálni, hogy változtak ciklusról ciklusra a döntéshozatalra, a politikaformálásra vonatkozó szabályok? Milyen tisztségviselők kerülnek megnevezésre, hogyan alakul a bizottsági szerkezet és a hatáskörök elosztása?

A politikatudományi elemzés célja, hogy ne pusztán a helyi politikai szereplők jogszabályok által kijelölt helyét, helyzetét és mozgásterét mutassa be, hanem elsősorban politikai szerepükre, funkcióikra, a helyi hatalmi viszonyok között elfoglalt helyükre világítson rá.

⁹ MOURITZEN, Paul E. – James SVARA: *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press, 2002 és HEINELT, H – EGNER, B.: *Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship*. In: *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. (Eds.: Henry Bäck, Hubert Heinelt, Annick Magnier) Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, 2006

A választási eredmény által létrehozott hatalmi viszonyok

Az, hogy a választási eredmény alapvető befolyást gyakorol arra, hogy az egyes szereplők milyen mértékben részesülnek a hatalomból, nemcsak evidencia, hanem egy demokráciában alapkövetelmény is. Az ideális állapot az lenne, hogyha mindenki pontosan olyan mértékben részesülne a hatalomból, amennyiben ezt a nép ráruházta. Természetesen ez a gyakorlatban nem így működik, több „torzító” tényezővel kell számolni. A helyi politikai szereplők egymáshoz való viszonyának megértéséhez alapvetően fontos, hogy megvizsgáljuk, hogyan alakulnak az erőviszonyok egy adott településen a választások után.

Annak igénye nélkül, hogy bemutassam az önkormányzati választási rendszert, most csak utalni szeretnék rá, hogy önkormányzatainkban a polgármesterek és a képviselőtestület tagjai külön csatornán nyerik el megbízatásukat. A polgármesterek egyszerű többségi rendszerben; a képviselőtestületek tagjai 10 ezer fő alatt kislistas, a fölött vegyes, az egyéni kerület és az arányos rendszer elemeit ötvöző vegyes rendszerben.

A polgármesterekre nézve, e szisztéma következménye, hogy nem rendelkeznek garantált többséggel a képviselőtestületekben. Azokban az államokban, ahol a testületek választják meg a polgármestert (közvetett választás), a módszer mellett felhozott legfontosabb érvük az volt, hogy így garantált számára (az öt megválasztó) többség a testületben.¹⁰

Az országos politikával ellentétben tehát, ahol a többséggel rendelkező párt jelöltje lesz a miniszterelnök, a helyi szinten a képviselőtestület és a polgármester egymástól független, közvetlen választása akár egymással szembenálló politikai erők győzelmét is hozhatja. Hasonlóan fontos különbség, hogy helyi szinten nem minden esetben jön létre állandó többség, illetve többféle koalíciós mintázattal kell számolnunk.¹¹

A politikai felépítés szempontjából a képviselőtestületeket három nagy típusba sorolta Horváth M. Tamás.¹² Az egypárti többségű testületekben egy párt (vagy társadalmi szervezet)¹³ rendelkezik a mandátumok abszolút többségével. A koalíciós többségű testületekben két vagy több párt együttesen rendelkezik a mandátumok abszolút többségével. A kiegyensúlyozott testületekben egyetlen párt vagy szervezet sem rendelkezik a mandátumok többségével, az erőviszonyok kiegyen-

¹⁰ HAMBLETON: The new city management in Globalism and Local Democracy (Eds.: Robin Hambleton – H. V. Savitch – Murray Stewart – Palgrave-Macmillan) New York, 2003, 147-169. o.

¹¹ HORVÁTH M. T.: Pártok a helyi hatalomban. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1996

¹² HORVÁTH M. T.: i.m.

¹³ A továbbiakban, ott is, ahol ezt nem jelzem külön, a „párt” szó alatt a képviselőtestületekben mandátum(ok)al rendelkező társadalmi szervezetekre is gondolok. Úgy vélem, itt főleg a megkülönböztetés, hiszem politikai tevékenységük során ezek a szervezetek kvázi pártként viselkednek.

súlyozottak az egymással koalícióra nem lépett szervezetek között. A képviselőtestületek¹⁴ döntéseik túlnyomó részét a szavazatok egyszerű többségével hozzák (a jelenlévő képviselők több mint felének egyetértése szükséges a döntés meghozatalához), a nagyobb horderejű kérdéseknél abszolút, illetve minősített többséget követelnek meg. A pártok közötti együttműködés tehát nélkülözhetetlen a képviselőtestület operativitásának, s ezáltal a település működésének biztosításához. Ahol még sincs állandó többség, döntésről-döntésre kell ún. ad hoc koalícióknak összekovácsolódnuk.

A koalíciós többségű testületek esetében érdemes megvizsgálni, hogy minimális, vagy fölös többségű-e az adott koalíció; illetve, hogy a pártok számán túlmenően, az abban résztvevő pártok között mekkora az ideológiai távolság. Mint arra Horváth és Kákai¹⁵ felhívják a figyelmet, a helyi koalíciók a választási együttműködésen túl, működési koalícióként operálnak tovább a ciklus során. Az együttműködés fennmaradásának biztosítása érdekében egyre inkább programorientált koalíciók kötésére törekсенek a pártok, azaz olyan együttműködéseket hoznak létre, ahol az abban résztvevők között kicsi az ideológiai távolság a 2006-os választások után gyakran előfordult az is, hogy a „szükségesnél” szélesebb koalíció kormányzott egy települést (különösen a jobboldali pártok esetében).

A koalíciós mintázatok figyelembe vétele azért fontos, mert a helyi politikai szereplők hatalmát gyengítő tényező lehet a koalíciós kormányzás, a többség belső megosztottsága egyfelől konszenzuskényszert teremt, másfelől viszont lelassítja a döntéshozatalt.

A polgármester szemszögéből nézve, hatalmi pozícióját alapvetően befolyásolja, hogy milyen többségű testülettel kell szembenéznie a 4 év során. Az eddigi kutatások tapasztalatai alapján ha, nincs többsége, az gyengíti pozícióját.¹⁶ Hipotézisem szerint az esetek jelentős részében lemondanak a polgármesterek, vagy jelentős népszerűségvesztéssel kell számolniuk.

A koalíciós együttműködés, és annak következményei (pl. alpolgármesterek száma, súlya) éppúgy erősíthetik, mint gyengíthetik a polgármester hatalmát. Kérdés, hogy ebben inkább a pártok közötti erőviszonyok, vagy esetleg a résztvevők személyisége, politikai karaktere meghatározók-e.

¹⁴ A képviselőtestületek azt, hogy a különböző tárgykörökben milyen szavazási többségre van szükség, Szervezeti és Működési Szabályzatukban (SZMSZ) határozzák meg

¹⁵ HORVÁTH M. T.: i.m. és KÁKAI László: *Helyi koalíciók elméletben és gyakorlatban*. Comitatus, 2003. június

¹⁶ SZEGVÁRI Péter: Helyi érdekek és helyi képviselet (Szabad-e a helyi önkormányzatokat önálló hatalmi ágának minősíteni?) In: Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006

A politikai szereplők személyisége, karaktere

Ma egyetértés van afelől, hogy a mediatisált világunkban a politikus karaktere, személyisége: fontos, befolyásolja az általa vezetett intézmény, párt megítélését is.. Nincs ez másként a helyi politikában sem: a nagyobb városokban a mediatisáció éppúgy jelen van, mint az országos politikában; a kisebb településeken pedig éppen a választókkal való, napi szintű személyes kapcsolat emeli ki a személyiség szerepét.

A politika perszonalizációja, azaz az a jelenség, hogy a személyiségek meghatározó jelentőségűvé váltak a politikában, helyi szinten is érzékelhető. Különösen igaz ez a polgármester esetében, akinek kiemelkedő jelentősége már korábban is nyilvánvaló volt a helyi politika kutatói számára.¹⁷

Ilyen értelemben, a személyiség szerepe leginkább a választókhoz való viszony tekintetében fontos. A polgármesteri szerepkör kutatói is azt emelik ki, hogy ő az, aki a helyi testületek munkáját megjeleníti a választók számára, személyében képviseli egyrészt az önkormányzatot, másrészt, saját pártját.

Van egy másik, kevésbé vizsgált dimenzió is, mégpedig a személyiségnek a politikaformálásra, a többi politikai szereplőhöz való viszonyra gyakorolt hatása. A politikai karakter vagy stílus meghatározza a politikai szereplő konszenzusra való képességét, a különböző érdektörekvések becsatornázására való nyitottságát, a partneri kapcsolatokban való részvételi hajlandóságát, hogy csak néhány fontosabb területet említsek.

Kérdéses ugyanakkor, hogy mekkora a személyiség szerepe, mekkora jelentőséget tulajdoníthatunk az egyének karakterének a helyi politikában? Hipotézisem, hogy a személyiség szerepe másodlagos a hatalmi viszonyok diktálta szükségszerűségekhez képest; a párthovatartozás sokkal meghatározóbb, mint a politikus habitusa. Tehát, bármennyire karizmatikus is egy polgármester, a legtöbb esetben nem képes maga mögé felsorakoztatni az ellenzéki párt képviselőit. Ugyanakkor, az országos politikánál sokkal nagyobb szerep jut az egyéni vonásoknak: jelentős mértékben gyengítheti/vagy épp felerősítheti más tényezők hatásait.

A személyiség (helyi) politikára gyakorolt hatásának vizsgálatát egy kiemelkedő helyi politikai szereplőn, a polgármesteren keresztül végeztem el. A korábbi, személyiségjegyekre, értékválasztásokra és attitűdökre vonatkozó kutatásokat szeretném néhány új dimenzióval gazdagítani: egyfelől, a kormányzási stílusra vonatkozó empirikus kutatás eredményeivel, másfelől az annak kiegészítéseként készült interjúk és a települések weboldalain található polgármesteri köszöntők tartalmi elemzése alapján levont következtetésekkel.

¹⁷ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: i.m.

Helyi törésvonalak

Az önmagában nem kérdés, léteznek-e törésvonalak a helyi politikában. A nagy, makrotársadalmi törésvonalak jelenléte természetesen itt is érezhető és érzékelhető, s hatással van a helyi politikai viszonyokra. Minél nagyobb lakosságszámú településről beszélünk, annál inkább a politikai pártok jelenítik meg a társadalom törésvonalak mentén szerveződő politikai tagoltságát. A kérdés az, hogy léteznek-e olyan helyi szintű konfliktusok, amelyek tartósan megosztják a helyi társadalmat, s a helyi politikában is megjelenik, mint párt (vagy „többség”) képző tényező?

Hipotézisem szerint, léteznek ilyen konfliktusok helyi szinten is, melyek aztán kifejeződésre jutnak a helyi politikában, és tartós törésvonalakká válnak. Mindekelőtt, szükséges tisztázni, hogy milyen értelemben használom a törésvonal fogalmát, hiszen annak többféle értelmezése létezik.¹⁸ Nem a klasszikus értelemben vett, Rokkan nevéhez kötődő törésvonal fogalmat veszem alapul, melynél alapvető fontosságú a törésvonal szociodemográfiai kötöttsége, hanem az ún. „new politics” képviselőinek törésvonal fogalmát, mely a törésvonalakra úgy tekint, hogy azok nem kötődnek a társadalom-tagjainak csoport-hovatartozásához. Dahl szerint azon kérdések mentén alakulnak ki törésvonalak, amelyek hosszú időn keresztül osztják meg a választókat és heves, komoly konfliktusokhoz vezetnek.¹⁹ Az újabb definíciók komplex-törésvonal fogalommal operálnak: Whitefield szerint a törésvonal nem más, mint „politikailag releváns szereplők közötti megosztottság, amely erősen strukturált, tartós és kiemelkedően fontos társadalmi és ideológiai konfliktusban gyökerezik”.²⁰ A helyi törésvonalakról szólva, leginkább Dahl törésvonal-fogalmát használom. Talán túlzásnak is tűnhet a törésvonal-fogalom használata, mégis, többről van szó, mint „egyszerű” konfliktusról. A helyi törésvonal fogalma alatt olyan tartós, helyi konfliktusokat értek, melyek megosztják a helyi társadalmat, és melyek a politika szférájában is kifejezésre jutnak; s csoportképző erővel rendelkeznek.

Részben keresztbe metszhetik a nagy, makrotársadalmi törésvonalakat, de akár egybe is eshetnek azokkal. Ez utóbbi esetben – hasonlóan a „nagy” törésvonalakhoz – felerősíthetik egymás hatását, ezzel növelve a társadalom polarizációját.²¹ A helyi törésvonalak az adott településen érvényesek, az adott „helyi politikai rendszerben”, és máshol nem; ám ez nem zárja ki, hogy gyakorlatilag ugyanazok a konfliktusok hozzanak létre nagyon hasonló törésvonalakat a különböző településeken (ilyenek, sajnos, az egyre több településre jellemző, lassan makropolitikaivá váló etnikai konfliktusok). Néhány tipikus törésvonal:

¹⁸ RÓNA Dániel: A törésvonal fogalma a politikatudományban. Politikatudományi Szemle, 2008/4, 121-144. o.

¹⁹ DAHL, R.: The American oppositions Affirmation and denial. In: Dahl, R: *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, Yale University Press, 1965

²⁰ WHITEFIELD, S.: Political Cleavages and Post Communist Politics. In *Annual Review of Political Science*. June 2002. Idézi: RÓNA: i.m. 123. o.

²¹ ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András: Pártok és pártrendszerek. Osiris Kiadó, Budapest, 2001

- településrészek közötti konfliktusokon alapuló törésvonalak: ezek mögött nem ritkán egybecsatolt, egybekényszerített települések állnak; vagy a gettósodás következtében leszakadt városrészek és a település többi része közötti ellentét);
- személyiségekhez kötődő ellentétek: megosztó személyiség lehet a polgármester személye (pl. a képviselőtestület megosztottsága a polgármestert támogatásának létén/hiányán alapul), de megosztó személyiség lehet a helyi pap vagy plébános is, ide sorolhatjuk a megosztó „klánokat”, „nagy-családokat”;
- etnikai konfliktuson alapuló törésvonalak: több településen a romák és a többségi társadalom, nem ritkán településrészi ellentét is egyben (gettósodás). De ide sorolható a nagyobb kisebbséggel rendelkező települések és a kisebbségben maradt magyar lakosság közötti választóvonal (pl. sváb falvak); amely ritkán mélyül törésvonallá, ám jellemző az etnikai csoporton kívül esők kirekesztése a politikai (gazdasági, stb.) elitből;
- projekt alapú konfliktus: valamilyen nagyobb beruházás, területrendezés okán fellépő konfliktus, mely (elhúzóadás, problémák esetén) akár tartós konfliktussá, csoportképző tényezővé is válhat). Ide sorolható a (hívhatnánk akár ipari konfliktusnak is) az egy-egy településen jelenlévő nagyvállalat és az ahhoz való kapcsolat csoportképző, helyi hatalmat befolyásoló mechanizmusait is (pl. Paks)...;
- egyéb törésvonalak: agglomerációs törésvonal: az „újonnan kiköltözők” és az „öslakosok” között.

Természetesen nem mindenhol formálódtak ki ilyen törésvonalak, van, ahol a politika megosztottság teljes mértékben az országos politikai viszonyokon alapul. A helyi törésvonalak, ahol léteznek, ott viszont alapvetően befolyásolják a politikai szereplők viselkedését, magyarázó tényezői lehetnek például a koalíciós mintáknak, a pozíciók elosztásának.

Zárszó

E rövid írásban vázolt téziseimet részben mások már meglévő munkáira, részben saját kutatásaimra támaszkodva igyekszem empirikusan igazolni. E kutatásokat a módszertani sokféleség jellemzi, mely részben a vizsgált területek különbözőségéből, részben pedig a felhasznált kutatási eredmények sokféleségéből fakad.

A helyi hatalmi viszonyok feltérképezésével, a vázolt tényezők elemzésével közelebb juthatunk a helyi politika megkülönböztető sajátosságainak feltárásához. Úgy vélem, hogy a helyi politikának rendelkeznie kell olyan önálló „logikával”, sajátos ismérvekkel, melyek nem egyszerűsíthetők le pusztán a településméretből fakadó különbségekre. A helyi politika világa, mint egy önálló politikai rendszer, sajátos törvényszerűségekkel, működési mechanizmusokkal bír. Ezek sokszor pártpolitikai

jegyeket mutatnak, szoros összefüggésben állnak a település méretéből fakadó különbségekkel, de számos dimenziójuk önálló racionalitás jelenlétére utal, ami csak ott és abban a közegben érvényesül.

Célom tehát annak igazolása, hogy létezik „helyi politika”: amely „helyi”: azaz részben az országostól eltérő logika mentén szerveződik; másfelől, hogy azért „politika” is: a politika játékszabályai határozzák meg működését.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BÖHM Antal (1997): Se vele, se nélküle. A helyi politika és a pártpolitikák. Önkör-kép, 1997/4-5. sz. 18-20. o.
- BÖHM Antal (szerk): Helyi hatalom és önkormányzati választások 1990-2002. MTA PTI Budapest, 2006
- COLE, Alistair – JOHN, Peter: Local policy networks in France and Britain: policy co-ordination in fragmented political sub-systems *West European Politics*, Volume 18, Issue 4 1995, 89-109. o.
- DAHL, R.: The American oppositions Affirmation and denial. In Dahl, R: *Political Oppositons in Western Democracies*. New Haven, Yale University Press, 1965
- DENTERS, B. – ROSE, L. E.: Comparing Local Governance Palgrave, 2005
- ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András: Pártok és pártrendszerek. Osiris Kiadó, Budapest, 2001
- FLETCHER, Mark: Managing Communication in Local Government, LGA, London, 1999
- HAMBLETON: The new city management in Globalism and Local Democracy (ed.: Robin Hambleton – H. V. Savitch – Murray Stewart) Palgrave-Macmillan, New York, 2003, 147-169. o.
- HEINELT, H – EGNER, B.: Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship In: The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. (eds.: Henry Bäck – Hubert Heinelt – Annick Magnier) Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, 2006
- HORVÁTH M. T.: Pártok a helyi hatalomban Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1996
- Horváth M. T. – PÉTERI Gábor (1993): Új változatosság. Politikai keretek és gazdálkodási stratégiák az önkormányzatokban „Helyi demokrácia és újítások” Alapítvány, Budapest, 1993
- KÁKAI László: Helyi koalíciók elméletben és gyakorlatban. Comitatus, 2003. június
- KÁKAI László: Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban Századvég, Budapest, 2005
- LOUGHLIN, J.: Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities. Oxford University Press, Oxford, 2001

- LOWNDES, V.: Citizenship and Urban Politics. In: Judge, D – Stoker, J – Wolman, H. (Eds.): *Theories in Urban Politics*, Sage London, 1995, 160-180. o.
- MELLORS, C. – PIJNENBURG, B.: *Political Parties and Coalitions in European Local Government*. London – New York: Routledge, 1989
- MOURITZEN, Paul E. – James SVARA: *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press, 2002
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: A helyi kormányzás Magyarországon Dialóg-Campus, Pécs, 2008
- PÉTERI Gábor: Igazodás a piacgazdaság szabályaihoz és megfelelés a helyi elvárásoknak. A városi polgármesterek értékrendje. MTA KTI, Műhelytanulmányok, 2004
- RHODES: *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* Open University Press, Philadelphia, 1997
- RÓNA Dániel: A törésvonal fogalma a politikatudományban. Politikatudományi Szemle, 2008/4. 121-144. o.
- STOKER, Gerry: Regime Theory and Urban Politics In: *Theories of Urban Politics*, Sage, London, 1995, 54-71. o.
- STOKER, Gerry (ed): *Theories of Urban Politics*, Sage, London, 1995
- STOKER, Gerry: Local Governance Research: Paradigms, Theories and Implications; Lecture prepared for presentation at Zhejiang University, October 2006
- SZEGVÁRI Péter: Helyi érdekek és helyi képviselet (Szabad-e a helyi önkormányzatokat önálló hatalmi ágnak minősíteni? In: Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006
- WHITEFIELD, S.: Political Cleavages and Post Communist Politics. In *Annual Review of Political Science*. June 2002

KÍSÉRLETEK A MAGYAR ALKOTMÁNY MÓDOSÍTÁSÁRA

Az alkotmány megítélése

Az elmúlt húsz évben huszonnégy alkalommal módosult a magyar alkotmány. Néhány kivételtől eltekintve kisebb jelentőségű, technikai módosításokról van szó. Noha a közbeszédben egyre több kritikát lehetett hallani az alkotmánnyal kapcsolatban, az alkotmány megváltoztatására nem indult túlságosan sok kísérlet (szám szerint 111 beadványt regisztrál az Országgyűlés honlapja). Mindez annak ellenére igaz, hogy Magyarországon az egyik legegyszerűbb az alkotmánymódosítási eljárás, csupán a szükséges parlamenti támogatás mértékében tér el a hagyományos törvényalkotástól. Ez azt jelenti, hogy teoretikusan bármelyik képviselő előállhatna saját alkotmánytervével és az akár alkotmányrangra is emelkedhetne, ha 386 képviselőből 258 támogatását sikerülne megszereznie az ötlethozónak. A látszólagos flexibilitás ellenére a körülmények, az alkotmánnyal való elégedetlenség magas aránya és a kevés módosító indítvány, illetve érdemi módosítás, mégis azt sejtetik, hogy a magyar alkotmány mégsem olyan „rugalmas”.

Elgondolkodtató, hogy a magyar alkotmány kialakulásakor is mintául szolgáló német alaptörvény „csak” 54-szer módosult¹ az elmúlt 60 évben, ugyanakkor kiemelkedő népszerűségnek örvend a német társadalomban. A szintén „civil vallásos”² tisztelettel körbe vett amerikai alkotmány egyszer sem változott, de kiegészítették huszónhét alkalommal. Természetesen nem a módosítások száma a mérvado az alkotmány megítélése szempontjából. Sokkal inkább a módosítás mikéntje és a tartalma, esetleg egy-egy módosítás kudarca. Az alábbiakban ezért a magyar alkotmány sikeres és kudarcos módosítási kísérleteit vesszük számba, külön vizsgálva az alkalmazott eljárást és egy-egy alkotmánymódosító döntés mögötti politikai kompromisszumot.

Ismert, hogy az alkotmányt nem csak a törvényhozás (a magyar esetben az Országgyűlés) módosíthatja, hanem az értelmezés során az Alkotmánybíróság és néhány politikai rendszerben (például Franciaországban) népszavazás is. Mivel a

¹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: 60 Jahre Grundgesetz – Zahlen und Fakten, 2009

² BELLAH, Robert N.: Beyond Belief, Essay on Religion in a Post-Traditional World, Harper & Row, Publishers, 1976

magyar alaptörvény 1997 nyári módosítása³ úgy rendelkezett, hogy az alkotmány módosításáról nem lehet népszavazást tartani, a magyar alkotmány esetében csak az alkotmánybíróság módosító-kiegészítő értelmezéseit vehetjük figyelembe. Noha az ítéletek jelentősége nagy, s a magyar alkotmánybíráknak különösen nagy szerepe volt az elmúlt húsz évben az alapelvek és –szabályok kialakításában, ez a dolgozat csak a formális, közjogi értelemben vett alkotmánymódosító kezdeményezésekkel foglalkozik.

Az 1989-es kerekasztal tárgyalásokon kialakított, azóta alig módosított alkotmányos struktúra felülvizsgálat előtt áll. A közös listát állító pártszövetségnek, a Fidesz-KDNP-nek a rendszerváltozás utáni hatodik Országgyűlésben kétharmados, azaz az alkotmánymódosításhoz szükséges többséget szerzett. Maga a választási eredmény és az így adott felhatalmazás is jelzi, hogy a fennálló renddel szemben komoly ellenérzések fogalmazódtak meg. Az egyes pártok retorikáját, programjait vizsgálva megállapítható, hogy az ellenzéki vagy új pártokra, így a Fideszre, a Jobbikra, az LMP-re és az MDF-re leadott szavazatok „proteszt-szavazatok” voltak (öt leadott szavazatból négy).⁴ Ez nem jelenti azt automatikusan, hogy e pártok támogatói az új alkotmányra szavaztak volna. Sőt egyik-másik párt az egypárti alkotmányozó többség kialakulásától is óvott. A „proteszt-szavazatokban” tehát keveredett-keveredik az alkotmányos berendezkedéssel, az elittel és a kormányzati teljesítménnyel szembeni ellenérzés, de alighanem mindegyik szempontnak szerepe volt a választói döntésben.

Nem értünk egyet ezek alapján Tóth Gergely Áron tézisével, miszerint „a konszenzusos alkotmányozási folyamat egyik hozadéka az azóta is tartó, állandó jellegű alkotmánymódosítási, öntisztulási folyamat” (Tóth 2001). Valójában húsz év után elmondható, a konszenzusos alkotmánymódosítás nem működött megfelelően, a húsz évvel korábban megalkotott, azóta módosított alkotmány pedig nem bír társadalmi legitimitással.

A jelenlegi magyar alkotmánnyal szembeni bizalmatlanságot jelzi egy közvélemény-kutatási adat is.⁵ E szerint a megkérdezettek 70 %-a „inkább támogatná” a magyar alkotmány módosítását, míg 12 %-uk „inkább ellenezné” a változtatást. Különösen a jelenleg ellenzéki, 2010-ben kormányara kerülő pártok támogatói, nem fővárosi lakosok és a fiatalok állnak a változtatás pártján, de egyik demográfiai csoportban sem csökken a megkérdezettek 60 %-a alá a változtatáspártiak aránya. Az alkotmányvédelem népszerűvé válására, vagy az Egyesült Államokból és Németországból ismert alkotmánypatriotizmus kialakulására Magyarországon jelen helyzetben semmi esély nincs.

³ 1997. évi LIX. tv.

⁴ A magukat a kormánypárt ellenzékeként megjelenítő pártok szerezték az első fordulóban (április 11.) a listás szavazatok 80,7 %-át, sőt a maradék 19,3 %-ot elnyerő MSZP is önmaga a megújulást tűzte zászlajára a kampány során

⁵ Nézőpont Intézet Zrt., 2010. április 20-22., készült 1.000 fő telefonos megkérdezésével, országos reprezentatív mintán (kézirat)

Természetesen nem kielégítő válasz a fenti problémára, hogy egyszerűen a Körösenyi András által „közjogi populizmusnak”⁶ nevezett, „népszerű” intézmények (például közvetlen államfőválasztás vagy képviselői visszahívhatóság) bevezetése. Alighanem ennél sokkal mélyebben gyökerezik a probléma, a társadalmi legitimitás megerősítése érdekében nem elegendő az ideig-óráig népszerű változtatások végrehajtása.

Az alkotmánnyal való elégedetlenség okai szerteágazóak. Sokak számára már 1949-es számozása is visszataszító, rossz emlékeket ébreszt fel. Valóban elgondolkodtató például, hogy a köztársaság kikiáltásának 20. évfordulóján az alaptörvény – számozása szerint – 60 éves volt és ezt a Közlönykiadó ünnepi kiadványa is hangsúlyozta.⁷ De az is érdekes szimbólum, hogy az Országgyűlés honlapjának⁸ számításai szerint 2010 tavaszán a 39. parlamenti ciklus veszi kezdetét, figyelmen kívül hagyva, hogy a diktatúra éveiben legfeljebb formálisan lehetett parlamentről beszélni. Az alkotmányos berendezkedésünk szimbolikája tehát nem kedvező az alkotmánnyal való azonosulás szempontjából.

E mellett számos technikai kuszaság is érezhető a jelenlegi alkotmány szövegében, amely a szakmai körök elégedetlenségét váltja-válthatja ki. Közismert a preambulum megfogalmazása, miszerint a szöveg csak az „új Alkotmány” elfogadásáig van érvényben. Az ideiglenesség azonban a német alaptörvénytől sem idegen: a *Grundgesetz* éppen ideiglenessége miatt nem vette fel 1949-ben az alkotmány nevet. Kevésbé ismert bizonyítéka az alkotmány rossz állapotának, hogy a hatályos szöveg még említi a tanácsrendszert,⁹ illetve – a többpártrendszerben értelmetlen módon – tiltja, hogy az alkotmánybírák „a párt” tagjai legyenek.¹⁰ Még ennél is viaszosabbak azonban a szöveg belső ellentmondásai. Ezek közül is kiemelkedik, hogy az alaptörvény az összes parlamenti képviselő 2/3-ával bármilyen irányba módosítható, viszont 4/5-ös többség kell az új Alkotmány elfogadásának menetét szabályozó országgyűlési határozat elfogadásához.¹¹ Logikailag viszont e szabály is módosítható kell, hogy legyen „kétharmaddal”. Ráadásul egyes vélemények szerint a 24. § (5) pontja, amely a 4/5-ös szabályt tartalmazza, már rég hatályát veszítette. Az az alkotmánymódosító törvény ugyanis, amely ezt 1995-ben az alkotmányba iktatta,¹² első paragrafusával az alkotmányba illesztendő szöveget határozta meg, második paragrafusával viszont kijelentette, hogy a módosítás az

⁶ KÖRÖSÉNYI András: Közjogi populizmus kisebb parlament, választási rendszerreform. In: Kommentár: 2006/1. 74-78. o.

⁷ 2009. évi 150. sz.

⁸ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_egyeb.ogy_ciklusok_szav (2010. április 23.)

⁹ 19. § 1) „a Kormány javaslatára feloszlatja azt a tanácsot, amelynek működése az Alkotmánnyal ellentétes”

¹⁰ 32/A. § 5); erre Mécs Imre (SZDSZ, később MSZP) két módosító javaslatában is felhívta a figyelmet: T/8407 (2004), illetve T/12070 (2010)

¹¹ 24. § (5) „Az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához az országgyűlési képviselők négyötödének szavazata szükséges.”

¹² 1995. évi XLIV. tv.

„1994-ben megválasztott Országgyűlés megbízatásának megszűnésekor hatályát veszti.” A hivatalos álláspont szerint azonban ez a „szavatossági záradék” nem rendelkezik alkotmányos erővel, így nem része az alkotmánynak. Végeredményben egy belső ellentmondással gazdagabb alaptörvényünk. Kiss Elemér e mellett azt is hangsúlyozza, hogy valójában a magyar alkotmány „ezeroldalas” a kétharmados törvények átláthatatlan, a kormányozhatóságot akadályozó kusza rendszere miatt.¹³

Az alkotmánymódosítás eljárásai

A magyar alkotmány módosításának jogalkotásai előírásai csak abban különböznek a többi törvényétől, hogy a módosítás elfogadásához az összes képviselő legalább kétharmadának szavazata szükséges.¹⁴ Ahogy azonban arról imént szó esett, az ideiglenesnek szánt alkotmány – 1994 óta – tartalmaz egy arra vonatkozó előírást is, hogy az új alaptörvény elfogadásának előkészítését szabályozó országgyűlési határozatot az összes képviselő négyötödének kell megszavaznia. E szigorítás miatt nem csoda, hogy eddig csak egyetlen alkalommal jött létre formális testület az alkotmány áttekintésére és újjáalkotására.¹⁵ Az 1995 és 1998 között tevékenykedő Alkotmányelőkészítő bizottság¹⁶ a parlament keretei között működött, s noha elnöke a házelnök volt (Gál Zoltán), s tagjai a parlamenti pártok elismert szakpolitikusaiból kerültek ki, a formális bizottság javaslatát végül nem sikerült elfogadtatni. A bukás oka a kétharmados többséggel rendelkező kormánykoalíción, illetve a legnagyobb kormánypárton belüli feszültség volt. Eredetileg, a kormányprogram alapján ugyanis az új alkotmányt egy kormánybizottság készítette elő, Vastagh Pál igazságügyi miniszter vezetésével¹⁷ ez azonban a szoros határidő miatt nem járt sikerrel. Az ezt követően megalakuló parlamenti bizottság munkáját viszont az igazságügyi miniszter nem „megértő jóindulattal” követte.

Ezzel szemben az informális alkotmánymódosítási előkészületek sikereesebbnek bizonyultak. A huszonnégy eredményes, de nagyrészt részleges módosítást mindig megelőzték egyeztetések a pártok között. Az 1994 és 1998 közötti, második országgyűlés idején azonban a parlamenti erőviszonyok nem tették szükségessé a parlamenti ellenzék támogatását, így az informális egyeztetések jelentősége is csökkent. A formalizált eljárás és a politikai kompromisszumkényszer hiánya ugyanakkor az alkotmánymódosítások legitimitását nem segítik elő. Egyrészt a

¹³ KISS Elemér: Ezeroldalas alkotmány. In: Népszabadság, 2009. április 13.

¹⁴ 24. § (3) „Az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.”

¹⁵ A testület dokumentumait ld.: SOMOGYVÁRI István (szerk.): Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai: 1994-1998, Parlamenti Módszertani Iroda, 1998

¹⁶ A hivatalos névben helyesírási hiba található

¹⁷ TÓTH Gergely Ákos: Az elveszett alkotmány nyomában. In: A magyar választási rendszer, I. évfolyam, 1. sz. 2001. május (<http://iroga.hu/magyarvalasztasirendszer/toth.html>)

nyilvánosság kizárásával zajlik a módosítás folyamata, másrészt a módosítás ellenzőinek képviselőtét a parlamenti ellenzék vállalhatja fel, amely így politikai tökéletet követhet a vitatott eljárás kritikájával.

Épp az alkotmánymódosítás legitimitása végett számos parlamentáris és elnöki demokrácia a magyar előírásoknál részletesebben szabályozza az alkotmánymódosítás folyamatát, vagy legalábbis az eddigi módosításokat formalizált körülmények között bonyolította le. A portugál alkotmány kimondja például, hogy alkotmánymódosítás esetén új választásokat kell kiírni, a holland és a svéd alaptörvény pedig csak a következő választást követően engedi hatályba lépni az alkotmánymódosításokat.

Ugyanakkor a formalizált, általában különleges – azaz parlamenten kívüli – eljárás nem garancia a sikerre. Az eljárások közül a legismertebb az Egyesült Államoké, ahol a Kongresszus két kamarájának vagy az államok törvényhozó testületeinek kétharmada kezdeményezheti a módosítást (esetleg Konvenció összehívását), amelyet az államok háromnegyedének kell jóváhagynia.¹⁸ Ismert, hogy az Egyesült Államokban, 1787 óta, csak huszonhét alkalommal sikerült az alaptörvény kiegészítése. Ennek a flexibilitás-hiánynak sok bírálója akad. Donald Kommers például azt hangsúlyozta, hogy az amerikaiak „szentírásként” tekintenek saját alkotmányukra, s ez lehetetleníti el a szöveg módosítását.¹⁹

Ettől alapvetően eltér az uniós alkotmány (illetve alkotmányos szerződés) tervezetének megalkotására kitalált eljárás. A Laekeni Nyilatkozatban (2001) az állam- és kormányfők összehívták a tagállamok, a nemzeti parlamentek és az európai intézmények képviselőiből álló Európai Konventet, amely bizottságokban dolgozott, az Elnökség²⁰ meglehetősen autonóm irányítása alatt, s melynek javaslatait a tagállami kormányok képviselőiből álló Kormányközi Konferencia öntötte végleges formába. Ismert, hogy a tagállami ratifikációk során az így kidolgozott javaslat elbukott. A formalizált és – a Konvent Elnöksége, illetve a Kormányközi konferencia kivételével – nyilvános eljárás, elsősorban a sok vétőhatalom miatt, önmagában tehát nem volt garancia a sikerre.

Végül a harmadik formalizált eljárási mintaként a német föderalizmusreform említhető. A 2003-ban életre hívott a Bundestag és a Bundesrat közös bizottsága (*Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*) a szociáldemokrata párt és a keresztény-szociális unió vezetőinek²¹ elnöklése alatt állt, s munkájában a szövetségi kormány, a tartományok és tanácskozó joggal szakértők is részt vettek. Az egyeztetések azonban megrekedtek, miután a szövetségi választás elérhető közelbe került. Végül a kidolgozott, néhány finomításon átesett föderalizmusreformot is csak a szövetségi szinten megalakuló nagykoalíciós kormány jóváhagyásával sikerült elfogadtatni. A „két

¹⁸ Az Egyesült Államok Alkotmánya, V. cikkely

¹⁹ KOMMERS, Donald: Menschenwürde und Freiheitsrechte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2009.05.19.

²⁰ Giscard d'Estaing, volt francia köztársasági elnök (1974-1981) vezetésével

²¹ Franz Müntefering (SPD) és Edmund Stoiber (CSU)

nagy párt” közös kormányzása alatt viszont egy másik, pénzügyi föderalizmusreformot is sikerült végrehajtani. A sikeresség fő oka azonban – mint azt a megrekedt eljárás is mutatta – nem a reprezentatív tárgyalás és előkészítés volt, hanem a vétóhatalmak alacsony száma (a Bundestag minősített többsége módosíthatja a német alaptörvényt) és a megalakuló nagykoalíció. Meg kell azonban jegyezni, hogy a kialakult és elfogadott alkotmánymódosításokat élesen kritizálta a szakmai közönség, sőt a Bundestag elnöke is azok elvont, bonyolult nyelvezete és az alkotmányoktól idegen részletessége miatt.

A sikeres kísérletek

Az 1989 őszén, a „háromoldalú kerekasztal-tárgyalásokon” született politikai kompromisszum²² óta huszonnégyszer alkalommal módosult a Magyar Köztársaság alkotmánya.²³ A sikeres változtatási kísérletek túlnyomórészt technikai jelentőségűek, illetve a demokratikus jogállamiság részletszabályainak bevezetéséről rendelkeztek. Ezeket a módosításokat egyhangúan, vagy majdnem egyhangúan fogadta el a parlament, miután szakmai konszenzus alakult ki körülöttük.

A jogállami intézmények tökéletesítésének körébe tartozik a kormányzati szervezetre vonatkozó két alkotmánymódosítás (1990, 2006). Közülük mindenképpen az első volt a nagyobb jelentőségű, amely a Minisztertanács helyére a kancellárdemokrácia alapjául szolgáló erős miniszterelnöki pozíciót iktatta be. Meglepő ugyanakkor, hogy még a 2006-os módosítás kapcsán sem volt éles politikai konfrontáció. Az az íratlan szabály alakult ki, hogy a kormányzati szerkezet megállapítása a „kormányoldal” autonómiájának része, azt a mindenkori ellenzék nem blokkolja.

Szintén a rendszerváltozás befejezéseként említhető a tanácsrendszer helyére lépő önkormányzatiság bevezetése, illetve a képviselői jogállást szabályozó, ötödik alkotmánymódosítás 1990-ben. Utóbbi vita nélküli elfogadása alighanem jelentős részben hozzájárult a mai alkotmányunk népszerűtlenségéhez, hiszen ekkor iktatta a parlament az alaptörvénybe a képviselők mentelmi jogát. Az 1989-es átalakítás még csak így fogalmazott: „Országgyűlési képviselőt az Országgyűlés hozzájárulása nélkül letartóztatni vagy ellene büntetőeljárást indítani – a tettenérés esetét kivéve – nem lehet.”²⁴ E helyett az 1990-es módosítás már így fogalmaz: „Az országgyűlési képviselőt – az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvényben szabályozottak szerint – mentelmi jog illeti meg.” Látszólag kisjelentőségű, nyelvtani pontosításról van szó, a mentelmi jog kategóriájának bevezetése és a „definíciós hatalom” átengedése az Országgyűlésnek valójában nagyhorderejű változtatás. Ez tette lehetővé, hogy a mentelmi jog csak halasztó hatállyal bírjon, illetve, hogy a

²² 1989. évi XXXI. tv.

²³ Az 1990. évi XVI. tv. számát az első alkalomnak, igaz a közvetlen elnökválasztást és a kisebbségek képviseletét később hatályon kívül helyezték

²⁴ 1989. évi XXXI. tv. 6. §

képviselők kétharmada dönthessen csak a „kiadatásról”. Emlékezetes, hogy a 2010-es választási kampányban résztvevő, a fennálló politikai rendszert elutasító pártok számára ez a szabályozás és a nyomában kialakult gyakorlat, jelentős kommunikációs lehetőséget biztosított.

Szám szerint a legtöbb sikeres alkotmánymódosítási kísérlet tárgya a honvédséggel kapcsolatos, legyen szó a rendkívüli és szükségállapot szabályozásáról, a haderőreformról vagy a NATO-csatlakozásról. A huszonnégy módosításból összesen hat foglalkozik ezzel a területtel, általában kompromisszumos témaként, megfelelően az 1990 és 2002 között érvényben lévő, a parlamenti pártok által tiszteletben tartott külpolitikai doktrínára. Szintén ide tartozik, hogy az uniós csatlakozással kapcsolatos szabályok sem váltak politikai vitatémává, a szükséges, általában technikai módosítások körül mindig egyetértés alakult ki. Legyen szó az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő, lényegi módosításokról,²⁵ a lisszaboni vagy a Schengeni szerződésekhez szükséges módosításokról.

Az első szabadon választott parlament idejében két politikailag jelentős alkotmánymódosítást kell kiemelni – az önkormányzati rendszer és a mentelmi jog már említett bevezetése mellett. Az első az „Antall-Tölgyessy-paktum” nevet viseli.²⁶ Ezzel az 1989-es kerekasztal-tárgyalásokon kialakított politikai kompromisszum korrekcióját végezte el a politikai elit, az SZDSZ és a kormánypártok támogatásával. Többek között ez az átfogó alkotmánymódosító „salátatörvény” mondta ki, hogy:

- a jogalkotás rendjét és más törvényeket is különálló, kétharmados törvény-nyel kell szabályozni;
- a magántulajdon és a köztulajdon egyenjogúságát;
- az Országgyűlés ülésezési rendjét, a tavaszi és az őszi ülésszakot;
- hogy a köztársasági elnököt öt évre kell választani a korábbi négy helyett, ennek következménye, hogy húszévente (így 2010-ben) egy évre esik a parlamenti és a köztársasági elnökválasztás, amennyiben minden parlament kitölti ciklusát, ráadásul az új államfőt (harmadik körben egyszerű többséggel) az új parlament választja meg;
- a 12 fős Ítélkező Tanács eltörlését, amely előtt a köztársasági elnököt felelősségre lehetett volna vonni (ezt a feladatot most az Alkotmánybíróság láthatja el);
- a miniszterelnökkel szembeni konstruktív bizalmatlansági indítvány.

Végül az első ciklus másik, nagy politikai vitát kavarázó alkotmánymódosítása a címervitaként vált ismertté. Ez volt az elmúlt húsz év egyetlen olyan alkotmány-

²⁵ Az Alkotmány 2/A. § (1) szerint: „A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.”

²⁶ 1990. évi XL. tv.

módosítása, amely nem nyíltan a politikai rendszert, illetve a hatalmi ágak elválasztását érintette, hanem szimbolikus jelentőségű volt. A „köztársasági eszme”, 1945 és 1956 szelleme, illetve a „történelmi jogfolytonosság” eszméje ütközött egymással a viták során.

Ezzel is magyarázható, hogy az új állami jelképet csak harmadik nekifutásra, az éppen szükséges 258 képviselő támogatásával fogadták el. A parlamenti vita során elsősorban Kéri Kálmán (MDF) szózata változtatta meg a Fidesz képviselőcsoportjának véleményét. A törésvonal – nem hatalmi kérdésről lévén szó, vadonatúj, kipróbálatlan pártrendszerrel a hátuk mögött – amúgy sem az SZDSZ és az MDF között húzódott. Mindkét nagy képviselőcsoport nagyjából ötöde a hivatalos pártálláspont ellenében szavazott. A kormánypártiak koronás címet óhajtó táborától Szabad György történész tért el, míg a Kossuth címet szorgalmazó szabad demokratákkal ellentétesen szavazott Tellér Gyula, aki később, a pártrendszer letisztulásakor a jobboldalhoz (Fideszhez) csatlakozott.²⁷

Hasonlóan szimbolikus vita és a pártokon túlmutató konfliktusok megjelenése várható, ha Orbán Viktor 2009-es javaslatának²⁸ megfelelően a rendszerváltozás utáni hatodik Országgyűlés napirendjére veszi az alkotmány preambulumának módosítását.

Noha az alkotmányos rendszer legitimitása szempontjából a képviselői javadal-mazás kérdése igen fontos – s ez idáig ez az utolsó alkotmánymódosítás, akárcsak az Egyesült Államok utolsó alkotmány-kiegészítése –, valójában politikai erővi-szonyokat érintő, jelentős alkotmánymódosítás utoljára 1997-ben történt.

A Horn-kormány időszakában néhány fontos alkotmányos szabályt változtatott meg a kétharmaddal rendelkező kormánytöbbség. 1994-ben az önkormányzati választások szabályait módosították, bevezetve a polgármesterek és a főpolgár-mester közvetlen, de érintetlenül hagyva a megyei közgyűlési elnökök közvetett választását.²⁹ Ezt az új szabályt egyértelműen a kormánytöbbség hagyta jóvá, az akkori ellenzék sem tiltakozott ellene. A Fidesz, az FKgP, a KDNP és az MDF csupán távolmaradásukkal fejezték ki fenntartásaikat.

A következő politikailag jelentős, sikeres alkotmánymódosítás az Alkotmánybí-róság létszámára és így az alaptörvény betartását ellenőrző testületre vonatkozott.³⁰ Ekkor csökkent az alkotmánybírák száma 15 főről 11-re. Érdekessége a törvényja-vaslatnak, hogy a parlamenti ellenzék (sőt az MSZP is), megosztva szavazott. Ugyanakkor az ellenzéki képviselők többsége támogatta a módosítást (a Fidesz és a KDNP képviselőcsoportjának fele, az FKgP képviselőinek nagyobb része). Az ellenzék akkori vezető politikusai (Orbán Viktor, Szájer József, Surján László) ismét a távolmaradást választották.

²⁷ MURÁNYI Gábor: Az első jel. In: HVG, 2000/26. 61–64. o.

²⁸ Orbán Viktor, 2009. november 25. MTV Ma reggel c. műsora

²⁹ 1994. évi XLVI. tv.

³⁰ 1994. évi LXXIV. tv.

Ebben a ciklusban még két politikailag számottevő alkotmánymódosításra került sor. 1997-ben két részletben az országgyűlési választásokra és a népszavazásokra vonatkozó szabályokat módosította a parlament. Az első törvény³¹ vezette be például a 200 ezer aláírás szükségességét az ügydöntő népszavazások elrendelésére (az addigi 100 ezer helyett), s ez szabályozta azt is, mely kérdésekről nem lehet referendumot tartani. A nagyjelentőségű módosítás azonban egyfajta alkotmány-módosító „salátatörvény” volt, szabályozta ugyanis a képviselői összeférhetetlenséget, a kormány mandátumának megszűnését, az ügyvezető kormány fogalmát, a menedékjogot és az igazságszolgáltatási rendszer reformját is. Nem véletlen, hogy a módosítást csak a kormánypártok támogatták, az ellenzékiek egységesen és egyértelműen elutasították. Az 1997 májusa és júliusa között zajló parlamenti vitából kiderül, hogy elsősorban az igazságügyi reform, illetve az alkotmánymódosítás saláta-jellege miatt.

1997 végén egy másik alkotmánymódosító „salátatörvényt” is elfogadott a parlament. Ebben az országgyűlési választások időpontját és a népszavazások eredményességét szabályozták. Noha politikai jelentősége nagy a módosításnak, inkább technikai pontosításról volt szó, így a parlamenti pártok egyike sem ellenezte a változtatást.

	A törvény száma	A törvény tartalma
1.	1990. évi XVI. törvény	a köztársasági elnök közvetlen választása, a kisebbségek képviseletének biztosítása
2.	1990. évi XXIX. törvény	a kormányzati szervezet megváltoztatása
3.	1990. évi XL. törvény	az Antall-Tölgyessy-paktum nyomán
4.	1990. évi XLIV. törvény	a Köztársaság címerének meghatározása
5.	1990. évi LIV. törvény	az országgyűlési képviselők jogállásának módosítása
6.	1990. évi LXIII. törvény	a helyi önkormányzati rendszer alkotmányi alapjainak megeremtése
7.	1991. évi LVIII. törvény	hatályba léptető rendelkezés
8.	1993. évi CVII. törvény	a váratlan fegyveres támadásra vonatkozó szabályok megalkotása, a fegyveres erők jogállásának újraszabályozása
9.	1994. évi LXI. törvény	a választójog szabályainak módosítása, a közvetlen polgármester-választás bevezetése
10.	1994. évi LXXIII. törvény	az országgyűlési biztосokra vonatkozó alkotmányi szabályok módosítása
11.	1994. évi LXXIV. törvény	az Alkotmánybíróság létszámának csökkentése 15-ről 11 főre

³¹ 1997. évi LIX. tv. (T/4300)

	A törvény száma	A törvény tartalma
12.	1995. évi XLIV. törvény	az új alkotmány előkészítésére vonatkozó 4/5-ös szabály
13.	1997. évi LIX. törvény	a népszavazás és népi kezdeményezés szabályozásának újraalkotása, a Kormány megbízatása megszűnésére vonatkozó szabályok pontosítása, az igazságszolgáltatási reform végrehajtása
14.	1997. évi XCVIII. törvény	a választások időpontjának meghatározása, a népszavazás érvényességi és eredményességi szabályának módosítása
15.	2000. évi XCI. törvény	a fegyveres erőkre vonatkozó szabályok módosítása
16.	2002. évi LXI. törvény	az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő módosítások
17.	2003. évi CIX. törvény	a Magyar Honvédségnek az Észak-Atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló alkalmazására vonatkozó hatásköri szabályok módosítása
18.	2004. évi CIV. törvény	a honvédségi reform végrehajtása
19.	2006. évi XIII. törvény	a Magyar Honvédségnek az Észak-Atlanti Szerződés Szervezete vagy az Európai Unió döntésén alapuló alkalmazására vonatkozó hatásköri szabályok módosítása
20.	2006. évi LIV. törvény	a kormány szervezetalakítási szabadságának érvényesítéséhez szükséges módosítások
21.	2007. évi LXXXVIII.	a Rendőrség és a Határőrség összevonásának végrehajtása, az alkotmánymódosítások deregulációja
22.	2007. évi CLXVII. törvény	a liszaboni szerződés ratifikációjához szükséges alkotmánymódosítás
23.	2009. évi XXX. törvény	a Magyar Honvédség békefenntartó és humanitárius tevékenységére vonatkozó hatásköri szabályok módosítása
24.	2009. évi LXIV. törvény	az országgyűlési képviselők javadalmazására vonatkozó szabály módosítása

1. táblázat: Sikeres alkotmánymódosítások 1990 óta (az elsőre még a szabad választás előtt került sor), forrás: Magyar Közlöny 150. (2009), de a számozást 1990-től kezdtük

Kudarcot vallott kísérletek

Alkotmánymódosító ötlet, vagy kezdeményezés akadt bőven az elmúlt két évtizedben, de ezek javarészt megrekedtek az elképzelések szintjén. Mint említettük az alkotmány módosítása csak a szükséges parlamenti többség vonatkozásában tér el a hagyományos törvényalkotástól, így például a kezdeményezők számában sem. Magyarán egy képviselő is, önálló képviselői indítványban javaslatot tehet az alaptörvény módosítására. S mint az az egyszemélyes javaslatoknál előfordulhat, elképzelhető, hogy az Országgyűlés nem is tüzi napirendjére az elképzelést, az már a jogalkotás korábbi szakaszában „felmorzsolódik” vagy megérezve a biztos kudarcot a kezdeményező visszavonja javaslatát.

Valójában nincs túlságosan sok kezdeményezésről szó, tehát semmiképpen sem beszélhetünk alkotmányos állóháborúról az elmúlt húsz évben. Az első ciklusban 25, a másodikban 12, a harmadikban 25, a negyedikben 23, az ötödikben pedig szintén 26 javaslat érkezett be a parlamentbe. Természetesen a viták során ennél sokkal több elképzelés fogalmazódott meg, a formai követelményeknek megfelelő módosító javaslat viszont csak ilyen számban nyújtottak be az arra jogosultak. Ráadásul az összesen 111 javaslatból 23-at el is fogadott az Országgyűlés minősített többsége, azaz összesen 88 kudarcot vallott kezdeményezésről beszélhetünk.

Az alábbiakban nem parlamenti ciklusok szerint vesszük számba az elmúlt húsz év eredménytelen módosítási próbálkozásait, hanem megkíséreljük csoportokba rendezni azokat, tartalmuk, illetve esélyük alapján. Az első csoportba a kudarcot vallott kormánykezdeményezések tartoznak, külön is említve a hatalmi szempontból fontos indítványokat. Ezután a parlamentből, illetve parlamenti bizottságból érkező, tehát nem individuális vagy egy párti javaslatokat vizsgáljuk meg. A harmadik csoportban a kudarcot valló hatalomkorlátozási kísérleteket vesszük számba, a negyedikben pedig a politikai kommunikáció szolgálatába állított, de zátonyra futott alkotmánymódosításokat. Végül a szimbolikus és populistá kezdeményezésekkel foglalkozunk.

Az első csoportba az „elutasított kormányjavaslatok” sorolhatóak. Ezek ugyanis azt jelentik, hogy a kormányerőknek nem sikerült az oldalukra állítani a parlament minősített többségét. E kudarcot vallott kormánykezdeményezések között is el kell választani a szakpolitikai és a hatalmi politikai jelentőségű javaslatokat. Előbbibe tartozik az Antall-kormány kezdeményezése, miszerint kerüljön önkormányzati tulajdonba a közfeladatok ellátásához szükséges állami tulajdon (1991), a 18 éves kor feletti választójog javaslata (1993), az elemi csapás esetén a teendők szabályozása (1994). A többi kormány csak a fegyveres erőkre vonatkozó alkotmánymódosítások kapcsán szenvedett vereséget, s kényszerült a javaslatok átdolgozására.

Sokkal jelentősebbek, már csak számukat tekintve is, a hatalmi szempontból fontos, kudarcot vallott alkotmánymódosítási kormánykísérletek. Hatalmi szempontból azt tekintjük fontos kezdeményezésnek, amely a politikai rendszer átrendezésére, a hatalmi ágak elválasztásának újragondolására (köztük a helyi és az országos hatalom viszonyára) irányul. Erre minden kormányzati ciklusban volt példa (ld. 2. táblázat). Külön ki kell emelni a kormány és az ügyészség jogkörét érintő javaslatokat, amelyeket az Antall- és az Orbán-kormány is eredménytelenül nyújtott be a parlamentnek.

Kormányfő	A javaslat tárgya
Antall József	1993.04.14. az ügyészségről
	1993.09.24. nemzetközi szerződés nem lehet ellentétes a magyar joggal
	1994.02.21. az Alkotmánybíróságnak (AB) csak 9 tagja legyen
Horn Gyula	1998.01.30. AB-tagjait jelölő bizottság felállításáról
Orbán Viktor	1998.09.11. a kormány és az ügyészség jogköréről
Medgyessy Péter	2004.02.19. helyi önkormányzat részt vesz a kistérségi társulásban

Kormányfő	A javaslat tárgya
Gyurcsány Ferenc	2006.06.13. hatékonyabb önkormányzati rendszer alapjai
	2007.11.09. a költségvetés elfogadásának módjáról
	2007.11.16. ügydöntő népszavazás után 2 évig nem hozható döntés
	2009.03.04. 200 fő parlament
Bajnai Gordon	2009.10.22. autonóm közigazgatási szervek rendeletalkotásáról

1. táblázat: A hatalmi szempontból fontos, kudarcot vallott kormánykezdeményezések az alkotmány módosítására

Az elutasított, de hatalmi szempontból nem jelentős parlamenti, illetve képviselői kezdeményezések alkotják a második csoportot. Ide kell sorolni az emberi jogi országgyűlési bizottság javaslatát a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa posztra (1993), az önkormányzati képviselőtestületek bizottságállítási jogára tett javaslatot (2007), valamint a képviselői mandátum megszűnéséről szóló elképzelést (2008). Ez utóbbi egy év távollét után szüntette volna meg a honatyastátust, alighanem Horn Gyula volt miniszterelnök helyzetét rendezendő.

A harmadik, legkiterjedtebb csoportba a hatalomkorlátozási kísérletek tartoznak, amelyeket értelemszerűen a mindenkori ellenzék képviselői nyújtanak be. E kísérletek egyik legnépszerűbb műfaja a kétharmados törvények körének kiterjesztése volt. Schiffer János (MSZP) három alkalommal (1991-1992) is szeretne volna elérni, hogy a közoktatási törvény kétharmados legyen, Baráth Etele és Vastagh Pál (mindketten MSZP) 2000-ben a fejlesztési törvényt, s ezzel az európai fejlesztési források elosztását kötötték volna minősített többséghez. A Horn-kormány korábbi igazságügyi minisztere Vastagh Pál ugyanebben az évben a parlamenti vizsgálóbizottságokra vonatkozó szabályokat is kétharmados rangra szeretne volna emelni, hogy a mindenkori (de első-sorban az akkori) kormány ne bújhasson ki a parlamenti ellenőrzés egyik legrészletesebb és leglátványosabb műfaja alól.

Szintén a többségi viszonyok újrendezését akarta elérni Herényi Károly (MDF) 2005-ös indítványa, mely szerint a köztársasági elnököt a harmadik fordulóban is csak kétharmaddal lehetett volna megválasztani, így adva „pártokon felüli” legitimitást a parlamentben választott államfőnek. Nem csoda azonban, hogy ehhez nem sikerült megszerezni a szükséges kétharmados többséget. A jelenlegi szabályok szerint ugyanis a harmadik fordulóban egyszerű többség is elegendő az államfőválasztáshoz, ez pedig komoly előny jelenthet egy egységes kormánytöbbség számára. Az alkotmánybíró választás újragondolására is készült javaslat. Vastagh Pál 2005-ben azt kezdeményezte, hogy ne csak a parlamenti pártok, hanem a köztársasági elnök és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács is tehessen javaslatot, az Országgyűlés jelölő bizottsága legyen paritásos (fele kormánypárti, fele ellenzéki). A köztársasági elnök javaslatát pedig „az egyetemek állam- és jogtudományi karai véleményének kikérését követően” tegye meg. A javaslat³² végül elhalt a parlamenti döntéshozatal útvesztőjében.

³² T/15471 (2005)

Az alkotmánymódosítás szabályait is szerették volna néhányan újragondolni, a kétharmados többséggel rendelkező kormánykoalíció alkotmányozási törekvéseivel párhuzamosan. 1997-ben K. Csontos Miklós (FKgP) Alkotmányozó Nemzetgyűlés³³ összehívásához és népszavazáshoz kötötte volna az alkotmányozást és az alkotmány-módosítást, az MDNP-frakció pedig a kétharmad helyet háromnegyedes többséghez. Nem csoda, hogy a kétharmados kormánytöbbség birtokában egyik elképzelés sem kapott támogatást. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az alkotmányozás előkészítő folyamatának szabályait a kormányoldal önkorlátozó jelleggel négyötödös többséghez kötötte.

A hatalomkorlátozást célzó alkotmánymódosító javaslatok másik típusa a politikai elit összeférhetetlenségi szabályait tartalmazta, kizárva az érdemteleneket a politizálók, hatalomgyakorlók közösségéből. Gáspár Miklós (KDNP) az 56-os forradalom elnyomóit zárta volna ki a politikai életből, ami egyértelműen a leendő szocialista kormány ellen irányult (1994. február), 2005-ben pedig Répássy Róbert azokat, akik a diktatúra állambiztonságában szerepet játszottak.

Végül a hatalomkorlátozó alkotmánymódosítási javaslatokhoz sorolható a kormány mozgásterét újragondoló elképzelések. A független Szabó Lukács (1994. február) a kancelláriademokrácia eltörlését kezdeményezte, megteremtve a miniszterek közvetlen parlamenti felelősségét. 2006-ban pedig Dávid Ibolya (MDF) a kormány évi elszámolását írta volna elő. Javaslatára szerint a kormány programja „tartalmazza a kormány feladatkörébe tartozó részletes, évenkénti társadalmi-gazdasági tervet, melynek végrehajtásáról a kormány köteles évente beszámolni az Országgyűlésnek”.³⁴ A javaslatot nem is tárgyalta az Országgyűlés. A KDNP frakciója 2007-ben a társadalombiztosítással kapcsolatos jogszabályokat változtatta volna meg, létrehozva egy Társadalombiztosítási Tanácsot, s a választás után alakuló Országgyűlésnek jogot biztosítva arra, hogy újra szavazzon a folyó év nyugdíjkiadásairól.³⁵

A kudarcot valló alkotmánymódosító kísérletek negyedik típusát a politikai kommunikációs küzdelmek eszközeként használt módosító javaslatok jelentik. Ide tartozik a kétszer is beterjesztett MSZP-s javaslat arról, hogy az állambiztonsági szolgálattal együttműködő, valamint e szervek alkalmazásában álló” személyek adatai közérdekű adatnak minősülnek, azaz nyilvánosak.³⁶ Mindez az MSZP modernizációját volt hivatott jelezni, s a véleményformálók, illetve az újságírók régi követelését teljesítette volna. Ugyanakkor ketten a kormánykoalícióból is ellene szavaztak (Fodor Gábor és Béki Gabriella, SZDSZ). A Fidesz is használta az alkotmánymódosítás eszközét a 2006-os választás előkampányában. Az ellenzéki párt javaslatot tett egy kétharmados, úgynevezett „nemzeti garancia” törvény bevezetésére a nemzeti vagyon körének rögzítéséről, gyakorlatilag a privatizáció megakadályozásáról.³⁷

³³ T/3302 (1996), az Alkotmányozó Nemzetgyűlés az „Országgyűlés két házából, a képviselőház és a felsőház tagjainak együttes üléséből” állt volna, határozatait kétharmados többséggel hozta volna

³⁴ T/212 (2006)

³⁵ T/3998 (2007)

³⁶ T/15822 (2005)

³⁷ T/18221, illetve T/18591 (2005. november)

A kampánycélból beterveztett alkotmánymódosítás műfaja a választás után is megmaradt. 2009-ben az MSZP és a Fidesz a gyűlöletbeszéd, illetve az önkényuralmi jelképek tiltását kezdeményezte párhuzamosan, a másokra hárítva a felelősséget a kezdeményezés leszavazása miatt.

Végül az ötödik csoportba szimbolikus és populista kezdeményezések tartoznak. Utóbbiból meglepően kevés került az Országgyűlés elé, jól lehet az FKgP előszeretettel élt hasonló elképzelések megfogalmazásával. A Jobbik bekerülésével az Országgyűlésbe ez megváltozhat, azonban a populista javaslatokat előszeretettel felvető párt nem rendelkezik elég befolyással ahhoz, hogy a plenáris ülést szavaztassa majd javaslatairól a hatodik Országgyűlésben.

A szimbolikus elképzelések közé tartozik Torgyán József (FKgP) és Csapody Miklós (MDF) számos elképzelése a nemzeti zászlóról és címerről. Mindketten azt szerették volna elérni, hogy a Magyar Köztársaság hivatalos zászlajának legyen része a koronás címer. Csapody Miklós e mellett külön javaslatot terjesztett be az alkotmány 6. § (3) módosítására, hogy a Magyar Köztársaság ne csak felelősséget érezzen, hanem felelősséget vállaljon a határon túli magyarokért.³⁸ Ide sorolható Mécs Imre már említett, 2010-ben megismételt kezdeményezése az „a” betű törléséről az alkotmánybírók nem lehetnek „a párt” tagjai paragrafusból.

Nagyobb jelentőségű, mégis a parlamenti erőviszonyok miatt csak szimbolikus javaslat maradt a Répássy Róbert (Fidesz), Salamon László és Rubovszky György (mindketten KDNP) 2006-os kezdeményezése a 200 fős parlamentről, amelynek részleteit egy év alatt (2007 áprilisáig kellett volna kidolgozni), vagy Semjén Zsolt és Simicskó István (mindketten KDNP) 2008-as javaslata az alkotmány preambuluma cseréjére.³⁹ Horváth János (Fidesz) pedig egyenesen és az elmúlt húsz évben egyedülállóan 2004-ben egy teljes alkotmányjavaslatot is beterveztett.⁴⁰

A populista javaslatok közül ki kell emelni Zsíros Géza (FKgP) elképzelését, hogy az Alkotmány csak a „jogszerűen szerzett” tulajdont védje, Torgyán József felvetését, hogy az ország erőforrásainak hadban álló katonai erőnek való átadásáról a kormány döntsön, Kovács László és Vastagh Pál (mindketten MSZP) javaslatát a közvetlen elnökválasztásról és Szanyi Tibor kezdeményezését annak alkotmányos rögzítésére, hogy a „Magyar Köztársaság hivatalos nyelve a magyar”. Noha nem a hagyományos értelemben vett népszerűség-hajhász javaslat, de egyfajta „liberális populizmus” létezésének bizonyítéka Sándor Klára és Magyar Bálint (mindketten SZDSZ) azon javaslata, amely szerint a kormányban mindkét nem képviselőinek legalább egyharmaddal kellett volna rendelkeznie.⁴¹

³⁸ T/1463 (2002)

³⁹ T/5487, a lengyel alkotmány mintájára: „az igazságot, a jóságot és a szeretetet – mint minden emberi közösség alapjait a Jóistenbe vetett hitből vagy más egyetemes értékek iránti meggyőződésből kifolyólag – tiszteltetben tartjuk.”

⁴⁰ T/10013 (2004)

⁴¹ T/3060 (2006)

Milován Orsolya

Politikatudományi Intézet

Témavezető: Navracsics Tibor

EGYEZTETŐ FÓRUMOK – ÚTKERESÉS A HATÁRON TÚLI MAGYARSÁGHOZ

Néhány elméleti alapvetés

Mi is valójában a nemzetpolitika? Ehhez a fogalomhoz sokan és sokszor emocionálisan nyúlnak, ám objektív vizsgálatához – mint ahogy anélkül politikatudományilag elemezhetetlen marad a maga fogalom – szükségesnek mutatkozik, hogy szakpolitikaként kezeljük.¹ Röviden ezt a „policyt” úgy határozhatjuk meg: a nemzetpolitika a nemzeti érdekek meghatározásáért és azok megvalósításáért felelős szakpolitika.

Jogosan merül fel ilyenkor a kérdés: az egyes szakpolitikai döntések a politika más területén (a városfejlesztéstől az orvosi innovációig) talán nem a nemzet érdekeit szolgálják? Erre úgy válaszolhatunk: természetesen, ezek a döntések is a nemzet jólétének érdekében születnek és valósulnak meg. Ám a nemzetpolitika esetében a nemzet egészéről kell beszélnünk, nem társadalmi szegmensekre bontva kell azt vizsgálnunk. Irányvonalak és stratégiák kidolgozása, és azok (gyakran külpolitikai vonatkozású) megvalósítása a feladata ennek a szakpolitikának, amely morális tartalommal is bírhat, célul tűzheti például a nemzet egységének megerősítését. A fenti példára visszatérve: új buszjáratok indítása tisztán közlekedésfejlesztési szakpolitikai döntés, ám ha ez a határok mentén történik, akkor a nemzetrészek integrációját szolgálja.

Magyarországon a nemzetpolitika sajátossága, hogy a nemzet és az ország határai nem esnek egybe. Ezt a körülményt figyelembe kell venni a nemzetpolitika alakításakor, ami egy különleges helyzetet teremt: Magyarországnak úgy kell meghatároznia a nemzeti érdekek politikáját, hogy az a szomszédos országok egyes állampolgárait is érinti. Látnunk kell, hogy minden ország a nemzeti érdekeknek megfelelően alakítja külpolitikáját, ezért gyakran érdekellentétek merülnek fel a szomszédos államokkal. Magyarország helyzete tehát kiemelkedően összetett: minden szomszédos államban élnek magyarok, akikre ugyanúgy vonatkozik a nemzetpolitika, mint az anyaországiakra, ám az érdekérvényesítés folyamatában gyakran azokkal az országokkal kell szembenéznie Magyarországnak, ahol magyar

¹ A nemzetpolitikára, mint szakpolitikára való hivatkozás magyarországi meghonosításáért kiemelkedően sokat tett BÁRDI Nándor, az MTA Etnikai – Nemzeti Kisebbségkutató Intézetének tagja

a lakosság egy része. A nemzetpolitika, vagy magyarságpolitika egyik kiemelkedő célja Magyarország és a határon túli magyarok érdekeinek egyeztetése.

Egy fontos törésvonalat figyelhetünk ennek kapcsán a jobb- és a baloldal politikája között. Míg a jobboldalon a határon túli magyarokkal való foglalkozást értik nemzetpolitika alatt, addig a baloldal képviselői ezt a fogalmat sokkal szélesebb értelemben használják. A jobboldal nemzetpolitikájának egyik alakítója, Németh Zsolt szerint „hosszú időbe telt, amíg tudatosítottuk, hogy a nemzetpolitika fő szereplői nem a nemzetközi közösség – a nagyhatalmak –, de még csak nem is a magyar állam, hanem a határon túli magyar közösségek.”² Gyurcsány Ferenc volt miniszterelnök egy parlamenti vitánap alkalmával, ezzel szemben így fogalmazott: „Aki nemzetet akar egyesíteni – és gyanítom, hogy a mindenkori magyar kormányok nemzetet akartak egyesíteni –, akkor jár helyes úton, hogyha a nemzetegyesítés programját nem csak és kizárólag a magyar nemzet határon belül és határon kívül élő része közötti egyesítés programjaként fogja föl. A szegények és tehetősök, a munkával rendelkezők és annak hiányában szenvedők, a tudásjavakhoz hozzáférők, és az attól elzártak közötti új hidak építésére együtt kell törekednünk. Ezt gondolom az új nemzetpolitikának.”³

A nemzetpolitika eltérő értelmezése mellett mindkét oldal egyetért abban, hogy a határon túli magyarok kétség kívül részei a nemzetpolitikának. Felmerül a kérdés, hogy annak csak alanyai, vagy formálói is a határokon túl élő magyarok, milyen jogokkal bírnak a politika alakításában? A magyar állampolgárok négyévente dönthetnek arról, hogy milyen irányban folytatódjék a magyarságpolitika, ám a határon túli magyarok ilyen lehetőséggel nem rendelkeznek. Ezért az egyetlen megoldásnak az mutatkozik, ha a határon túli magyarsággal – illetve annak választott képviselőivel – egyeztetik a nemzetpolitikai irányokat. Írásom azt vizsgálja, hogy milyen fórumokon zajlanak az egyeztetések, és milyen jogosultsággal rendelkeznek az azokon részt vevő határon túli magyar politikusok.

A politikatudományban alapvető tétel, hogy a politika az érdekegyeztetésen, a lobbizáson alapul. Ezért fontos megvizsgálnunk, hogy kik a résztvevői a nemzetpolitikai egyeztetéseknek. A részvevői kör alakítása – milyen elv alapján és kik által kerülnek meghívásra a határon túli magyar politikusok – sokat elárul arról, hogy a kormányon lévő politikai erők miként gondolkodnak a nemzetpolitika egészét illetően. Fontosnak látom a vizsgálat szempontjából azt is, hogy az adott egyeztetés milyen törvényi háttérrel zajlik, hogyan csatornázzák be a tárgyalások eredményeit a magyar közigazgatásba. Az elmúlt tíz évben több példát is láthatunk a különféle próbálkozásokra: ilyen a Magyar Állandó Értekezlet, a Szülőföld Alap Regionális Egyeztető Fóruma, a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fő-

² NÉMETH Zsolt: Vezérszónoklat a státustörvényről, 2001. április 19. In: Magyar kibontakozás, Püski Kiadó, Budapest, 2002 (a továbbiakban: 2002/a)

³ GYURCSÁNY Ferenc felszólalása az Új magyar nemzetpolitika belföldön és külföldön címmel folytatott parlamenti vita során, http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/allasfoglalasok/allasfogl_51.html

ruma. Természetesen nem hagyhatjuk ki a felsorolásból a személyes egyeztetéseket sem, vagy a köztársasági elnök által indított Határon túli magyarság a 21. században konferenciasorozatot sem, de írásomban ezekkel nem foglalkozom. Bár a szűk körű megbeszélések a kormányzat és a határon túli magyar politikusok között minden bizonnyal legalább olyan befolyással bírnak a magyarságpolitika alakítására, mint a nagyobb fórumok, ám azokat tudományos eszközökkel vizsgálni nem lehet. A Sólyom Lászlóféle konferencia pedig kizárólag civilek és szakértők részvételére építve vizsgálja a nemzetpolitika – egyébként kiemelten fontos – témáit, ezért ezek nem tartoznak a szorosan vett politikai egyeztetések körébe.

A Magyar Állandó Értekezlet

A határon túli magyar közösségek érdekképviselői szervezetei, a magyar kormány és a magyarországi parlamenti pártok képviselői a Miniszterelnöki Hivatal és a Határon Túli Magyarok Hivatala szervezésében 1996. július 4-5-én találkoztak Budapesten. A „Magyarország és a határon túli magyarság” című konferencia keretében a résztvevők megvitatták Magyarország és a határon túli magyarság kapcsolatának politikai és stratégiai kérdéseit, majd elfogadtak egy zárónyilatkozatot, melyben kitértek arra, hogy megvizsgálják a konzultáció intézményesítésének lehetőségét. Bár a zárónyilatkozat szól arról is, hogy 1996 folyamán még egyszer találkozni kívánnak, végül ez a célkitűzés nem vált valóra, a konferenciát csak 1999-ben hívták össze újra.

Az 1998-as kormányprogramból már kiolvasható, hogy a Fidesz azzal az elképzeléssel vágott neki a kormányzásnak, hogy rendszeres és intézményes keretek között zajló egyeztetéseken kívánja bevonni a határon túli magyarságot a nemzetpolitika alakításába: „A Kormány alapvető fontosságot tulajdonít a magyar állam és a határon túli magyar szervezetek közötti rendszeres és intézményes párbeszédnek. A határokon túl élő magyarság és Magyarország közös ügyeinek összehangolására rendszeressé teszi az egész magyarság politikai vezetőinek találkozóit. Ez jelenti a garanciát arra vonatkozólag, hogy a határon túl élő magyarokat érintő törvények, szerződések kidolgozása, kormányzati döntések meghozatala az ő legitim szervezeteik bevonásával történjék meg.”⁴

Három év után, 1999. február 20-án került sor újra a magyarországi és a határon túli magyar politikai élet résztvevőinek teljes körű és hivatalos találkozására. A találkozóra a magyar parlamentben képvisellel rendelkező pártok, az adott országban parlamenti vagy tartományi képvisellel rendelkező határon túli magyar szervezetek és a nyugati magyarság képviselői kaptak meghívást. Az egyeztetés ismét zárónyilatkozat elfogadásával ért véget, melyben a résztvevők életre hívták a

⁴ Az új évezred küszöbén, Kormányprogram a polgári Magyarországért. In: KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve, Demokrácia kutatások magyar központja alapítvány, 1999

Magyar Állandó Értekezlet: „A fenti elvek gyakorlatba ültetésének elősegítése, a magyarországi és határon túli magyar kapcsolattartás folyamatosságának biztosítása érdekében a konferencia résztvevői állandósították a jelen konferenciát Magyar Állandó Értekezlet néven. Ez politikai konzultatív testületként működik. A Magyar Állandó Értekezletet a parlamenti, illetőleg tartományi képvisellel rendelkező határon túli magyar szervezetek, a magyarországi parlamenti pártok, a Magyar Kormány, valamint a nyugati magyarság képviselői alkotják, de minden esetben biztosítva a térség valamennyi magyar nemzeti közösségének részvételét. A Magyar Állandó Értekezlet évente legalább egy alkalommal a Magyar Köztársaság Miniszterelnöke meghívására ül össze. Munkarendjéről maga határozza.”⁵

Németh Zsolt, a Fidesz nemzetpolitikusának írásából kitűnik, hogy a Fidesz a politikai egyeztető fórum életre hívásakor különösen nagy hangsúlyt fektetett arra, hogy egyenrangú partnerként kezelje a határon túli magyarságot, és annak politikai képviselőit. Ezzel nemet mondott arra a hierarchikus viszonyra, amely gyakran jelentkezik az anyaország és a határokon túl élő nemzetrészek kapcsolatában. Az egyenrangúsítás – a nyilvánvaló morális tartalom mellett – ebben az esetben a politikai integrációt is szolgálta: a Fidesz így kívánta bevonni a határon túli magyar politikai pártokat a magyar politikai életbe.

A MÁÉRT létrejötte tehát a politikai integrációt célozta, ám nem beszélhetünk a témáról anélkül, hogy Fidesz integrációs törekvéseinek teljes spektrumát ne vizsgálnánk. Itt ismét Németh írásaira kell támaszkodnunk, melyekből megismerhetjük, hogyan kívánta a jobboldali kormányzat a határon túli magyar társadalmat az anyaországba integrálni. A nemzeti integráció öt szintjét különbözteti meg a jobboldali politikus.⁶ Az integráció (az „intézményesített közösség”⁷) első szintje az összetartozás tudatának erősítése (ezt szolgálhatják a tankönyvek, a közös ünnepek), a második a magyar közösségek civil szférájának, kulturális életének meg erősítése, és együttműködésük biztosítása.

A nemzeti integráció harmadik eleme a magyar közösségek politikai együttműködése, ezt szolgálja a MÁÉRT, itt egyenlő felekként tárgyalnak a magyar nemzetet érintő kérdésekről a magyarországi pártok és a határon túli magyar szervezetek. A határon túli magyarokat Németh Zsolt a MÁÉRT létrejöttével bevonja a politikai nemzet kategóriájába. A politikai nemzet fogalmának fontos eleme az állampolgárság. Ezzel elérkeztünk az integráció negyedik szintjéhez: ez Németh érvrendszerében a státustörvény, és az ahhoz kapcsolódó státusigazolvány. Ezzel Németh megteszi az utolsó lépést is a határon túli magyarság politikai nemzetbe való integrálásához: a határon túl élő magyarok és a magyar állam között létrejövő jogviszony megvalósítja a politikai integrációt: ez „az évtizedek óta áhitott szolidaritás hitelle-

⁵ Magyarország és a határon túli magyarság – 1999 konferencia nyilatkozata (http://adatbank.transindex.ro/html/alcim_pdf1088.pdf)

⁶ Egy másik helyen ezt lelki, politikai, jogi, gazdasági és európai integrációként említi. NÉMETH Zs.: i.m. (2002/a), 180. o.

⁷ NÉMETH Zs.: Erdély és a magyar kultúra jövője. Magyar kibontakozás, 2002, 165. o.

vele (...) a határon túli magyarok személyre szóló státusa a magyar jogrendben”.⁸ „A magyarság politikai integrációja eddig csak a politikai elit integrációja volt. A státustörvény a közember számára teszi hétköznapi valósággá a nemzeti integrációt...”⁹ Az integráció ötödik foka a gazdasági együttműködés létrejötté. Bár ez valósul meg a leglassabban, de mégis az integráció kulcsfontosságú elemét jelenti. Sőt ez olyan fontos szerepet játszik a politikus nézeteiben, hogy amikor egy ízben a külhoni állampolgárság megalkotását kéri rajta számon, a gazdasági integrációt javasolja helyette: „Mi legyen a következő lépés? Az ún. külhoni állampolgárság melletti aláírásgyűjtés megnyitotta a diskurzust erről a kérdésről. Állok elébe. Vitatkozzunk arról, hogy mi jöjjön a státustörvény után. Szerintem – jöjjön a határokat átívelő nemzeti integráció gazdasági szakasza.”¹⁰

A határon túli és az anyaországi politikai elit integrációját megvalósítani hivatott MÁÉRT létrejöttét az Országgyűlés határozatban¹¹ üdvözölte. Ebben a rövid határozatban a törvényhozás felkérte a Kormányt, hogy biztosítsa az Értekezlet működési feltételeit, dolgozza ki a működéssel kapcsolatos feladatokat és azok végrehajtási mechanizmusait, illetve évente legalább egy alkalommal számoljon be a parlamentnek a határon túli magyarokra vonatkozó politikai feladatok végrehajtásáról, ideértve a Magyar Állandó Értekezlet ajánlásainak végrehajtását is. A Kormány a külügyminiszter útján számolt be a MÁÉRT működéséről.

Az Értekezletet a miniszterelnök hívja össze, a MÁÉRT első zárónyilatkozatában foglaltak szerint. Itt érdemes külön megjegyeznünk: a MÁÉRT létét, annak működési elveit nem szabályozza törvény, azok egy politikai nyilatkozaton (az első ülés zárónyilatkozatán) alapulnak. A miniszterelnöknek tehát nincs olyan törvényi kötelezettsége, hogy évente össze kell hívnia az ülést – a MÁÉRT nem tagozódott be a magyar jogrendbe.

Az ülés résztvevői a parlamenti illetve tartományi képvisellel rendelkező határon túli magyar szervezetek, a magyar parlamenti pártok, a magyar kormány és a nyugati magyarság képviselői voltak. Figyelemre méltó tény, hogy a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) 1996-tól, a felvidéki Magyar Koalíció Pártja (MKP) 1998-tól részt vett a kormányzásban, tehát a magyar miniszterelnök a szomszédos államok kormánypártjainak tagjait hívta tanácskozni Budapestre, hogy a magyar nemzetpolitika alakításában részt vegyenek.

A Kormány a MÁÉRT felkérésének megfelelően 1079/1999-es kormányhatározatával létrehozta a MÁÉRT-szakbizottságokat. A hat bizottságban – oktatási, kulturális, gazdasági, egészségügyi és szociális, állampolgársági és önkormányzati, valamint európai uniós integrációs ügyek szakbizottsága – magyarországi és határin túli szakértők dolgoztak, segítették munkájukkal a MÁÉRT ülését. A szakbi-

⁸ NÉMETH Zs.: i.m. (2002/a) 180. o.

⁹ NÉMETH Zs.: i.m. (2002/a) 180. o.

¹⁰ NÉMETH Zs.: i.m. (2002/a) 156. o.

¹¹ 26/1999. (III.26) OGY hat. a Magyar Állandó Értekezlet megalakulásához kapcsolódó feladatokról, <http://www.complex.hu/kzldat/o99h0026.htm/o99h0026.htm>

zottságok a legtöbb munkát a MÁÉRT második ülésén felmerült státustörvény kapcsán végezték, rendkívül sokat tettek a kedvezménytörvény koncepciójának megalkotásáért. Többek között a bizottságokban tisztázták a törvény alanya körül kialakult vitákat: itt született meg a megegyezés arról, hogy ki jogosult magyarigazolványt igényelni, hogyan lehet „bizonyítani” a magyar nemzethez tartozást.

A 2002-es kormányváltás változást hozott a MÁÉRT életében. Az ötödik plenáris ülésre már – a korábbi gyakorlattal szemben –, nem személyek, hanem szervezetek kaptak meghívót. Így a szervezeteken belüli feszült viszonyok miatt Tőkés László „lemaradt” az RMDSZ delegált listájáról. Az ülésre meghívott szervezetek száma ugyanakkor kibővült: bekerült a Horvátországi Magyar Néppárt illetve az Ukrajnai Magyarok Demokratikus Szövetsége. Mindkét szervezet a szocialistákhoz állt közel, így a következő, hatodik ülésen már megfelelő többsége volt a kormánypártoknak ahhoz, hogy a státustörvényen változtatásokat eszközöljenek. Ezek a változtatások a határon túli szervezetek nemtetszésével találkoztak, ám ezen az ülésen még a nemzetpolitikai konszenzusban hivatalos törés nem történt.

A MÁÉRT ötödik ülésén a tagok leszögezték: kizárólag technikai jellegű változtatásokat hajlandók elfogadni a kedvezménytörvényen. A tájékoztatásul szétküldött módosítástervezet tanúsága szerint azonban a hatodik ülésen ennél nagyobb mértékű változásra kellett számítaniuk a résztvevőknek. A módosítás lényege az lett volna, hogy a törvényből kikerül a munkavállalásra vonatkozó rész, a nevelési-oktatási támogatás pedig címezettjei a gyerekek helyett az intézmények (iskolák, szülői szervezetek) legyenek. Egy előzetes találkozón azonban a résztvevők elfogadták az RMDSZ javaslatát, miszerint az nevelési-oktatási támogatás már egy gyerek után is jár. Főszabályként maradt az a rendszer, amelyben a szülő vagy a törvényes képviselő igényli a támogatást, ez csak szlovák viszonylatban változott szülői szervezetekre. A munkavállalás elvi lehetőségként maradt a törvényben, de azt kétoldalú szerződések szabályozzák. Ezen elvek mentén született meg a hatodik ülés zárónyilatkozata is.

A hetedik, 2003-as ülésen már nyilvánvalóak voltak a törés jelei. Az ülést előzetesen három órára tervezték – míg az előzőek két napig tartottak – ám a viták miatt hét órára nyúlt. A hetedik MÁÉRT feladata a státustörvény módosításának elfogadása volt. A módosítási javaslatokat a külügyi tárca készítette. Ebből a kormánytervezetből kimaradt ez egységes nemzetre való utalás, helyette a „magyar kulturális örökséghez való kötődésnek, mint a magyar nemzethez való tartozása kifejezésre juttatása” szövegrész jelenik meg. Az új változatból hiányzott a magyar állampolgárokkal azonos jogok deklarálása a törvény jogalanyai számára Magyarország területén. Az utazási kedvezmények is szűkültek, mert azokat „a Magyar Köztársaság területén nyújtott kulturális és oktatási célú kedvezmények igénybevételéhez” lehetett csak igénybe venni. A javaslat a diákkedvezményekhez való jogosultságot mind a középfokú, mind pedig a felsőfokú tanulmányokat „a magyar nyelven vagy a magyar kultúra tárgyában tanulmányokat folytató személyekre” korlátozta. A kormánytervezet lényeges változtatást tartalmaz a magyarigazolványt

illetően, hiszen az az eredeti törvényi szövegtől eltérően csak „egyes kedvezményekre való jogosultságot” igazolta. Ez azt jelenti, hogy a szülőföldi támogatásokhoz egyáltalán nem, a magyarországi kedvezmények közül is csak egyesekhez szükséges az igazolvány.

A MAÉRT ülésének Zárónyilatkozata a módosításokkal kapcsolatban leszögezi:

„A Magyar Állandó Értekezlet résztvevői megvitatták a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény módosításáról készült javaslat tervezetét. Álláspontjaikat kifejtve egyetértettek abban, hogy

- a törvény eredeti céljait – azaz a határon túli magyarság identitásának megőrzését és szülőföldön való megmaradását – meg kell őrizni;
- a törvénnyel jobb esélyt kell biztosítani a szülőföldön magyarként való boldoguláshoz;
- a törvény Magyarország és más államok európai uniós taggá válása után is érvényben maradjon;
- a Magyar Igazolvány jelentősége semmilyen formában ne sérüljön.

A Magyar Köztársaság Országgyűlése pártjainak és a Magyar Köztársaság Kormányának képviselői – a határon túli magyar szervezetek kérését teljesítve – nyilvánítják, hogy a törvény módosítása során a Magyar Állandó Értekezlet támogatását élvező elveket juttatják érvényre.”¹²

A Zárónyilatkozatot azonban sem a Fidesz, sem a Kovács Miklós vezette Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség, sem az Ágoston András nevével fémjelzett Vajdasági Magyar Demokrata Párt nem írta alá. A 2004 novemberében tartott nyolcadik ülésen már zárónyilatkozatot sem fogadtak el a résztvevők, ami az akkor zajló kettős népszavazási kampányban elfoglalt kormány álláspontot tekintve nem is tekinthető meglepőnek. Ezzel megbomlott az a nemzetpolitikai egység, amely a Magyar Állandó Értekezlet működésének alapját jelentette. Az egység hiányát az egyébként konfrontatív miniszterelnök nem kívánta felvállalni, ezért egy 2005-ben tartott találkozón kijelentette: míg nem várható egyetértés a MÁÉRT üléseken, addig nem hívja össze újból az Értekezletet.

A határon túli magyar vezetők 2006. január 6-7-én Szabadkán tanácskoztak, ahol megalakították az úgynevezett kis MÁÉRT-et, vagyis a Határon Túli Magyar Szervezetek Fórumát. A Fórum munkájára nem kaptak meghívót a magyarországi pártok és a magyar kormány sem. Az ülés résztvevői főként az érvénytelenül zárult kettős állampolgárságról szóló népszavazással és annak következményeivel foglalkoztak. Leszögezték, hogy bár a magyarság megosztott, ugyanakkor a határon túl élők sosem voltak ennyire egységesek. A zárónyilatkozatban kiemelték: eddig egyetlen magyar kormány sem szegült szembe ennyire a határon túl élők akaratával. A kettős állampolgárság körüli viták és az ezzel kapcsolatos népszavazás fellelő eredménye egyértelműen bebizonyították, hogy a trianoni tragédia óta eltelt nyolc és fél évtized, a szerteszabdálás utáni időszakban kialakult más és más élet-

¹² A Magyar Állandó Értekezlet VII. ülésének zárónyilatkozata http://www.vmsz.org.rs/article.php?lg=hu&id_article=133

helyzet, az egymástól elszakított nemzetrészek történelmének eltérő alakulása végzetesen megosztotta a nemzetet.

Bár a Határon Túli Magyar Szervezetek Fóruma viszonylag rendszeresen ülésezik, nem sikerült elérnie meghatározó szerepet a nemzetpolitika alakításában. Ennek fő oka, hogy magyarországi résztvevő híján a nemzetpolitikát nem képes befolyásolni a Fórum, sőt, kézzelfogható eredmény nélkül még a tagok is elveszítették érdeklődésüket az együttműködés iránt. A kis MÁÉRT kapcsán nyilvánvalóvá vált, hogy a magyarországi politikum képviselője nélkül nem lehet magyarságpolitikát csinálni.

Magyar-magyar Kormányzati Konzultáció és a Regionális Egyeztető Fórum

A Gyurcsány-kormányok ideje alatt teljesen átalakult a magyar-magyar egyeztetés terepe. A „politikai pártok által uralt MÁÉRT”¹³ helyett egy sokszínű egyeztetési rendszert kívántak létrehozni. Ezt szolgálta a Magyar – Magyar Kormányzati Konzultáció (MMKK) illetve a támogatáspolitikában szerepet kapó Regionális Egyeztető Fórum (REF) létrehozása.

Az MMKK és a REF már a pártok részvétele nélkül működik, kizárólag a magyar kormány illetve a határon túli magyarok egyeztető fórumaként. A Magyar – Magyar Kormányzati Konzultáció keretében az „alapvető fontosságú kérdésekben” egyeztet a kormány a határon túli magyarsággal 2006 decembere óta. A Konzultációt évente egy alkalommal, decemberben hívják össze (kivételet jelentett ez alól, amikor Bajnai Gordon frissen megválasztott miniszterelnök is összehívta, 2009 májusában). Ez a fórum kizárólag politikai egyeztetést folytat, a határon túli magyar vezetők itt tájékoztatják a magyar miniszterelnököt az aktuális politikai helyzetről a határon túli magyarokat illetően. Az MMKK tehát a parlamenti pártok – azaz az ellenzék – kihagyásával működik, így egy nagyon fontos dimenzióval „szegényebb”, mint a MÁÉRT: nem a teljes legitim politikai palettát meghallgatva, velük egyeztetve tervezi a nemzetpolitikát, hanem a pártokat kihagyva alakítja azt. Ez egyben azt is jelenti, hogy a MÁÉRT létrehozásakor szem előtt tartott elvet, miszerint egyenrangú partnerként kezelik a határon túli magyarságot, elvetették: a MÁÉRT tripartit egyeztetése helyett egyenlőtlen felek tárgyalásává alakult az új magyar-magyar egyeztető fórum.

Az MMKK azonban csak korlátozottan tudott önálló szerepre szert tenni: működése a gyakorlatban összecsúszott a Regionális Egyeztető Fórum működésével. Ennek technikai okai is voltak: esetenként egymást követő időpontokban tartották az üléseket. Ugyanakkor a megtárgyalandó témák szempontjából sem lehetett teljesen elválasztani egymástól a két fórumot.

¹³ GÉMESI Ferenc szakállamtitkár nyilatkozata az MTI-nek, 2006. szeptember 8-án, http://www.vmsz.org.rs/article.php?lg=hu&id_article=3487

A Regionális Egyeztető Fórum (REF) a 2005-ben létrehozott Szülőföld Alap legfontosabb egyeztető fóruma. Ismert, 2006-ban megszüntették az addigi széttagolt közalapítványi rendszert, amely a határon túli magyar támogatáspolitikát nagy részét lefedte, és a feladatokat összevonva egy átláthatóbb rendszerbe, létrehozták a Szülőföld Alapot. Ennek legfőbb szerve 2005 és 2007 februárja között a Tanács volt, majd ez Regionális Egyeztető Fórum néven alakult újjá.

A Fórum legfontosabb feladata, hogy évente állást foglaljon azokról a prioritási elvekről, amelyek mentén a Szülőföld Alap a rendelkezésére álló összeget a következő év vonatkozásában osztani fogja, így a nyilvános és a nem nyilvános pályázat útján elnyerhető támogatásrész konkrét mértékéről, valamint az egységes támogatási elvekről.

Az Alap támogatásainak legalább kilencven százaléka nyilvános pályázat keretében, a fennmaradó támogatásrész pedig egységes elvek alapján meghatározott támogatási döntések alapján nyerhető el. A nemzetpolitikáért felelős szakállamtitkár minden évben augusztus 31-ig felhívja az Egyeztető Fórum határon túli magyar tagjait, hogy október 1-jéig tegyék meg javaslatukat a következő évre szóló célokra és prioritásokra. A javaslatokból a nemzetpolitikáért felelős szakállamtitkár minden év november 1-jéig összeállítja a soron következő év támogatási céljaira és prioritásaira, valamint a nem nyilvános pályázat útján elnyerhető támogatásokra vonatkozó egységes támogatási elvekre vonatkozó javaslatot, amelyet – a miniszter egyetértésének beszerzését követően – megküld a miniszterelnöknek, aki a javaslatokat az Egyeztető Fórum elé terjeszti, amely legkésőbb december elsejéig döntést hoz a prioritási elvekről.¹⁴ Általában a források közel fele megy el az oktatási projektekre, emellett a kisebbségi nyelvű médiákra, a kulturális intézményrendszer működtetésére, a szórványprogramokra és az önkormányzati projektekre áldoznak. Minden régió saját prioritásokkal rendelkezik.

Ezeket a prioritási elveket figyelembe véve alakítják ki a Nemzeti jelentőségű intézmények és programok listáját. Az ezen a listán szereplő intézmények állandó és kiszámítható támogatást kapnak, így nem vagy csak részben függenek a pályázati pénzekről. Jellemzően ilyenek az oktatási intézmények, a határon túli magyar felsőoktatás és szakképzés.

Gyakran érte az a kritika a Regionális Egyeztető Fórum működési mechanizmusát, miszerint elkerülendő és fölösleges, hogy a határon túli magyar szervezetek szavazzanak egy másik régió prioritási elveiről, hiszen azokat a legjobban az adott régió képviselői ismerik.

Az Egyeztető Fórum elnöke a mindenkor magyar miniszterelnök, aki felkéri a Fórum többi tagját: a központi államigazgatási szervek állami vezetőit és vezetői megbízatású köztisztviselőit illetve a szomszédos államokban élő magyar közösségek választott vezetőit, képviselői közül néhányat. Itt is megfigyelhető tehát, hogy

¹⁴ 2005. évi II. tv. a Szülőföld Alapról <http://www.szulofold.hu/id-22-2005-evi-ii-torveny-szulofold-alaprol.html>

a magyar pártoknak, így az ellenzéknek nem biztosítanak lehetőséget arra, hogy részt vegyenek ezeken az egyeztetéseken.

A Gyurcsány-kormányzat esetében említést kell tennünk a személyes egyeztetésekről is, hiszen ezek nem csupán esetleges megbeszélések voltak, mint a többi kormány esetében, hanem a megújított, „sokszínű” magyar-magyar egyeztetési rendszer szerves és hivatalos részei. A miniszterelnök évente legalább két alkalommal külön is egyeztetett a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ), a Magyar Koalíció Pártja (MKP) és a Vajdasági Magyar Szövetség (VMSZ) vezetőivel. A szervezetek kiválasztásakor a külhoni magyar közösségek eltérő nagyságára, differenciált voltára és a közösségi vezetők politikai súlyára és elfogadottságára voltak tekintettel.¹⁵

Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma

A Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma (KMKF) 2004 szeptemberében alakult meg, illetve alakult át a Magyar-Magyar Parlamenti Partnerség (MAMA-PAPA) nevű együttműködésből.

A Szili Katalin házelnök által életre hívott, az ő nevéhez szorosan kötődő együttműködés több alkalommal is fontosnak tartotta magát a MÁÉRT-hez viszonyítva meghatározni. A 2006-ban elfogadott (majd 2009-ben módosított) Statútuma szerint a KMKF a „MÁÉRT kiegészítése a parlamenti együttműködés dimenziójával”.¹⁶ Ugyanitt olvasható az is, hogy a KMKF napirendjére stratégiai, elvi kérdések kerülnek, ily módon elkerülhető a MÁÉRT megkettőződése is. A Fórum tehát nem a MÁÉRT-re jellemző politikai egyeztetést kívánta folytatni, vagy azzal konkurálni, hanem stratégiai nemzetpolitikai kérdések tárgyalását tűzte ki célul. A MÁÉRT megszűnése után azonban a politikai helyzet úgy hozta, hogy legalábbis részben át kellett vennie a Magyar Állandó Értekezlet szerepét.

A KMKF összetétele, tagsági rendszere szigorúbban szabályozott, mint az Állandó Értekezleté volt. A KMKF Plenáris Fórumának tagsága a következőképpen áll össze:

- a Magyarországgal szomszédos országok parlamentjébe magyar szervezet képviselőjeként megválasztott személyek; ha valamely szomszédos országban magyar szervezet(ek) képviselőjeként megválasztott személy nem képviselteti magát az országos parlamentben, vagy csak egy ilyen képviselő van, a Magyar Országgyűlés Elnöke az adott országból – az ebben az országban működő magyar kisebbségek szervezete(i)vel egyeztetve – a parlamenti, regionális vagy annak megfelelő szintű választásokon legitimitást szerzett képviselők közül annyit hív meg, hogy az adott országból a KMKF munkájában résztvevő képviselők száma elérje a négy főt,

¹⁵ Tájékoztató a Kormány külhoni magyarsággal kapcsolatos politikájáról, http://www.nemzetpolitika.gov.hu/index.php?action=print&news_id=949

¹⁶ A KMKF Statútuma, <http://www.kmkf.hu/index.php?q=hu/statutum>

- azokban a szomszédos országokban, amelyekben tartományi szinten megválasztott törvényhozó testület működik, a tartományi parlament 6 tagja,
- a KMKF magyarországi tagjai a Magyar Országgyűlés képviselői, minden pártból három személy; tagokat az egyes pártok jelölnék,
- az Országgyűlés Külügyi és határon túli magyarok bizottságának három tagja,
- a magyarországi pártok, illetve valamely szomszédos országban magyar szervezet képviselőjeként megválasztott európai parlamenti képviselők maguk közül országonként legfeljebb négy tagot delegálnak.¹⁷

Ez a tagsági rendszer néhol aránytalanságokat okoz, így például a 160 ezres kárpátaljai magyarságot ugyanúgy négy fő képviseli, mint a 16 ezres horvátországi magyarságot. A Plenáris Fórum a Házelnök összehívására évente egy alkalommal, szeptemberben ülésezik.

A plenáris ülések között a KMKF Állandó Bizottsága játssza a főszerepet, amelyet különösen a Statútum 2009-es megváltoztatásakor erősítettek meg. Erre azért volt szükség, mert Szili Katalin házelnöki posztjáról való lemondása után már nem elnökölhette a Plenáris Fórumot, ugyanakkor biztosítani szerették volna, hogy továbbra is kulcsfontosságú szerepet játsszon a KMKF életében. Ezért őt választották az Állandó Bizottság élére, amely megerősített jogköröket kapott, így például az albizottságok munkáját az előzőeknél intenzívebben koordinálja. Az adminisztratív feladatokat az Országgyűlés Külügyi Hivatala látja el a KMKF mellett.

A KMKF-nek négy albizottsága van: Külügyi és Európai Albizottság, Kulturális Albizottság, Jogi Albizottság és Gazdasági Albizottság. A testületek legfontosabb feladata, hogy a Plenáris Fórum által kezdeményezett szakpolitikai koncepciókat megvitassák, azokat szakmailag megalapozzák, és javaslatokat tegyenek a kérdések megoldására. Ezekről a koncepciókról végül a Plenáris Fórum határoz.

A KMKF történetének legfontosabb eredményei közé ezen szakpolitikai koncepciók elfogadása tartozik. Külön kiemelendő ezek közül a Nemzeti Együttműködési Stratégia, amely a magyar-magyar együttműködés és a nemzeti érdekérvényesítés perspektíváit tárgyalja, az Európai Unió csatlakozás után kialakult helyzetet alapul véve. Szili Katalin elképzelései szerint a Stratégia alapján egy nemzetpolitikai törvénytervezetet nyújtottak volna be az Országgyűlés elé, amely ennek alapján olyan dokumentumot alkotott volna, amely a magyar nemzet hosszú távú jövőképét tartalmazza. Az eredeti szándék szerint a parlament által jóváhagyott tervezetet a MÁÉRT, vagy egy másik, a magyar nemzetrészek legitimitását bíró fórum fogadta volna el. Ám végül – a politikai hangulatot felmérve – a törvénytervezetet nem nyújtották be a parlamentnek, hiszen szinte semmilyen esély sem mutatkozott arra, hogy a törvényhozás megegyezzen a kérdést illetően.

Számos más szakpolitikai koncepciót is elfogadtak az Albizottságok, illetve a Plenáris Fórum. Ilyen volt a Közlekedéspolitikai Koncepció, amely a határ menti közlekedés élénkítésére tett javaslatokat; a Mezőgazdasági Koncepció, a Nemzetközi együttműködésre tett javaslatok, illetve a Gazdaságfejlesztési Koncepció.

¹⁷ A KMKF Statútuma, <http://www.kmkf.hu/index.php?q=hu/statutum>

A KMKF-et a magyar Országgyűlés saját állandó intézményeként ismerte el 2008. március 5-én. Az országgyűlési határozat konzultatív testületként említi a KMKF-et, és saját költségvetéséből biztosítja annak működését.

Az Országgyűlés határozata megbolygatta az amúgy sem túl békés szlovák-magyar viszonyt. Szlovákia szerint ezzel Magyarország beavatkozott a szlovák belügyekbe, ami megengedhetetlen az európai normák szerint. Különösen azt kifogásolták, hogy a felvidéki Magyar Koalíció Pártjának (MKP) tagjai részt vesznek a KMKF munkájában, vagyis a szlovák törvényhozás tagjaiként a magyar parlament intézményének állandó tanácsadói lettek. Úgy vélték, ezzel az MKP képviselői megszegik képviselői esküjüket, és azt tanácsolták, hogy ne vegyenek részt a KMKF munkájában. Minderről a Szlovák Nemzeti Tanácsban parlamenti határozat született.

A magyar Országgyűlés válaszul 2008 decemberében politikai nyilatkozat formájában fejezte ki aggodalmát és értetlenségét a szlovákok viselkedése kapcsán. „A KMKF alapvető célja – a hasonló nemzetközi példákkal is összhangban – párbeszéd folytatása, a tapasztalatok megosztása és a kisebbségek nemzeteket összekötő szerepére építve a régió stabilitásának folyamatos biztosítása”¹⁸ – szól a nyilatkozat. A magyar fél szerint „a szlovák fél elmulasztotta, hogy a Magyar-Szlovák Alapszerződés 1. cikkelyének és 5. cikkelye (1) bekezdésének értelmében konzultációt kezdeményezzen a magyar féllel az egyoldalú parlamenti aktust megelőzően; az erre irányuló magyar javaslatot megválaszolatlanul hagyta”.¹⁹ Reményüket fejezték ki, hogy a Szlovák Nemzeti Tanács felülbírálja határozatát, és párbeszédet fog folytatni a kérdésben a magyar Országgyűléssel.

A szlovák fél problémáját valójában inkább a szlovák belpolitika dimenziójában kell értékelnünk. Egy nacionalista párt kormányzati részvétele, az erősödő magyarellenes retorika és közbeszéd okozták, hogy a Fórummal szemben ilyen súlyos politikai kifogások merültek fel, nem valós, nemzetközi jogi indokok álltak a háttérben.

A KMKF esetében megfigyelhető, hogy itt újra tagságot és szerepet kap az ellenzék is – az albizottságok esetében például elnöki, társelnöki pozíciókat is betöltenek. Ennek köszönhető, hogy a döntések mögött teljes konszenzus áll, így újból lehetőség nyílt a nemzetpolitika alakításához szükséges széles körű legitimitás megteremtésére.

Következtetések

A magyar-magyar kapcsolattartás fórumait áttekintve megállapítható, hogy az egyeztetések két típusát különböztethetjük meg. A Magyar Állandó Értekezlet és a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma egy széles legitimitású, az ellenzék

¹⁸ A Magyar Köztársaság Országgyűlésének politikai nyilatkozata P/7027 <http://www.parlament.hu/irom38/07027/07027.pdf>

¹⁹ A Magyar Köztársaság Országgyűlésének politikai nyilatkozata P/7027 <http://www.parlament.hu/irom38/07027/07027.pdf>

és kisebb határon túli magyar szervezeteket is magába foglaló terepe az egyeztetésnek, ahol – a tágabb résztvevői kör miatt – lehetőség nyílik az egész nemzetet érintő kérdések megvitatására, és teljes körű konszenzus kialakítására. Ahogy a KMKF példája mutatja, az ilyen fórum legfőbb feladata a stratégiaalkotás. Ez a fajta egyeztetés ugyanakkor kevésbé alkalmas operatívabb ügyek tárgyalására. Mindamellett arra is fel kell hívnunk a figyelmet: a MÁÉRT egy politikai konzultatív testület volt, a KMKF ezzel szemben pedig az Országgyűlés intézménye, parlamenti dimenzióban működő egyeztetés.

A Gyurcsány-kormányok idején megteremtett „sokszínű egyeztetési rendszer” a kormány és határon túli magyarok közötti kapcsolattartást olyan módon alakította át, hogy abban a nemzetpolitika csak igen korlátozottan kapott helyet. Az egyeztetéseken jobbra a támogatáspolitikáról tárgyaltak, ami egyenlőtlen viszonyt feltételez a magyarországi és a határon túli magyarok között: a határon túli magyarság „pénzt kér” a magyar féltől, tehát a tárgyalás alapját nem képezi egyenrangú partneri viszony. A REF és az MMKK tehát politikai, de mindenekelőtt támogatáspolitikai egyeztető fórumként működött.

A nemzetpolitika alakításához – érthető módon – minél szélesebb politikai körben folyó diskurzusra és konszenzusos döntéshozatalra van szükség. A 2006 utáni időszakban erre a kormány nem tartott igényt, hiszen nem alakított ki hozzá megfelelő együttműködési formát. Az egyeztetési rendszer részének tekintették ugyan a KMKF-et (akárcsak a köztársasági elnök által működtetett konferencia-sorozatot is), ami a nemzetpolitika alakítására alkalmas lett volna, ám a kormány – ezen a fórumon tanúsított – mérsékelt aktivitását, illetve a KMKF és a kormányzati szervek közötti alacsony fokú együttműködést tekintve inkább „megtűrt”, mint támogatott intézménye volt a magyar-magyar kapcsolattartási rendszernek.

Végül meg kell jegyeznünk: a mindenkori kormánynak kell azt eldöntenie, hogy egyenrangú partnerként tekint a határon túli magyarságra, és velük, illetve az aktuális ellenzéket is bevonva tág értelemben vett nemzetpolitikát kíván alkotni, vagy a határon túli magyarsággal való foglalkozást jórészt a támogatáspolitikai dimenziójában maradva értelmezi.

FELHASZNÁLT IRODALOM

A Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumának Statútuma (<http://www.kmkf.hu/index.php?q=hu/statutum>)

A Magyar Köztársaság Országgyűlésének politikai nyilatkozata P/7027 (<http://www.parlament.hu/irom38/07027/07027.pdf>)

KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Az új évezred küszöbén, Kormányprogram a polgári Magyarországért*. In: Magyarország politikai évkönyve, szerk.: Demokrácia kutatások magyar központja alapítvány, 1999

- BÁRDI Nándor: Tény és való. Kalligram Könyvkiadó, Pozsony, 2004
- GYURCSÁNY Ferenc beszéde az Új magyar nemzetpolitika belföldön és külföldön címmel folytatott parlamenti vitanap alkalmából (http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/allasfoglalasok/allasfogl_51.html)
- Magyarország és a határon túli magyarság – 1999 konferencia nyilatkozata (http://adatbank.transindex.ro/html/alcim_pdf1088.pdf)
- NÉMETH Zsolt: Vezérszónoklat a státustörvényről, 2001. április 19. In: Magyar kibontakozás, Püski Kiadó, Budapest, 2002
- NÉMETH Zsolt: Erdély és a magyar kultúra jövője. In: Magyar kibontakozás, Püski Kiadó, Budapest, 2002
- NÉMETH Zsolt: A nemzeti integráció gazdasági stádiuma. In: Magyar kibontakozás, Püski Kiadó, Budapest, 2002
- Tájékoztató a Kormány külhoni magyarsággal kapcsolatos politikájáról (http://www.nemzetpolitika.gov.hu/index.php?action=print&news_id=949)