

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

ALAPÍTVÁ 1866.

A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata

## TARTALOM

### Tanulmány

CSABA LÁSZLÓ:

Amszterdam után - bővülés előtt (magyar uniós esélyek az IGC után) . . . . . 1

SZALMA JÓZSEF:

Színlelt szerződések . . . . . 14

PAULOVICS ANITA:

Elsődlegesség és másodlagosság az államigazgatási eljárásban . . . . . 20

### Szemle

RAJCZY LAJOS:

A különleges gazdasági övezetek és a vámhatóság viszonya  
a Kínai Népköztársaságban . . . . . 31

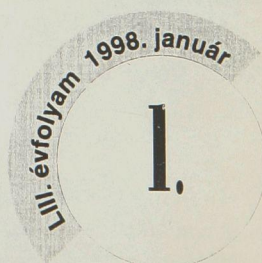
### Jogirodalom-Jogélet

DÖMÖTÖR LÁSZLÓ:

Jogösszehasonlítás és jogfejlődés Maine gondolatvilágában . . . . . 33

FODOR LÁSZLÓ:

Hosszútávú környezeti kockázatok egy konferencia tükrében . . . . . 35





# Contents

# Inhalt

## *Studies*

LÁSZLÓ CSABA:

After Amsterdam - Before enlargement  
(Hungarian Union-chances after IGC)

JÓZSEF SZALMA:

Simulated Contracts

ANITA PAULOVICS:

Priority and Secondariness in  
Administrative Procedure

## *Review*

LAJOS RAJCZY:

The Relation Between the Special Economic  
Areas and the Custom Authorities in China

## *Legal Life - Legal Literature*

LÁSZLÓ DÖMÖTÖR:

Comparative Law and Development of Law in  
Maine's frame of reference

LÁSZLÓ FODOR:

The Long lasting Enviromental Risks in the  
light of a Conference

## *Abhandlung*

LÁSZLÓ CSABA:

Nach Amsterdam vor dem EU-Beitritt

JÓZSEF SZALMA:

Scheinverträge

ANITA PAULOVICS:

Priorität und Sekundarität im Staatsverwal-  
tungsverfahren

## *Rundschau*

LAJOS RAJCZY:

Die Beziehung der Besonderen Wirtschaftszonen  
und Zollbehörden im Volksrepublik China

## *Rechtsliteratur - Rechtsleben*

LÁSZLÓ DÖMÖTÖR:

Rechtsvergleichung und Rechtsentwicklung in  
der Gedankengang von Maine

LÁSZLÓ FODOR:

Langanhaltende Umweltsrisiken im Spiegel eines  
Konferenzen

**Jogtudományi Közlöny** • A MTA Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata.

A Szerkesztő Bizottság vezetője: **Dr. Szabó András** főszerkesztő.

A Szerkesztő Bizottság tagjai: Dr. Gáspárdy László, Dr. Lamm Vanda, Dr. Rácz Attila.

Felelős szerkesztő: **Dr. Vörös Imre**. Szerkesztő: **dr. Patyi András**.

A szerkesztőség címe: 1015 Budapest, I. Donáti u. 35-45. • Levélcím: 1525 Budapest, Pf.: 773.

Telefonszám: 212-1185; Fax: 212-1184.

Kiadja a LOGOD Bt. 1012 Budapest, Logodi u. 49. Telefonszám/fax: 175-1490.

Előfizethető a LOGOD Bt. számlaszámain;

belföldön : 11701004-20141604 számlaszámon, külföldön: CART HUHB 73476020-USD,  
vagy CART HUHB 73476038-DEM vagy CART HUHB 73476046-ATS számlaszámokon

Felelős kiadó: Buday Miklós ügyvezető igazgató. • Tipográfia: Váradi Levente • Nyomdai előkészítés: LOGOD

Bt. Terjeszti a LOGOD Bt. Megrendelhető a kiadó címén,

valamint a Jóbarát '92 Bt.-nél: 1277 Budapest, Pf. 80., Tel./fax: (36-1) 201-8448

Előfizetési díj belföldön egy évre: 5947 Ft, külföldön 78 USD • 96 DEM • 600 ATS.

Egyes lapszámok külön is megvásárolhatók, 500 Ft/szám áron, melyet a postaköltség felszámolásával kézbesítünk.

Nyomdai munkálatok: Alfaprint Kft., Felelős vezető: Barabás Gábor. • HU ISSN 0021-7166



## TANULMÁNY

# Amszterdam után - bővülés előtt

## A magyar uniós esélyek az IGC után

✎ Csaba László a KOPINT-DATORG tudományos tanácsadója, a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem egyetemi tanára (Budapest)

### I.

#### Témameghatározás és keret\*

Ez a tanulmány az amszterdami csúcserkeztelen elfogadott, majd októberben Hágában aláírt dokumentumoknak az Európai Unió közép- és kelet európai kibővítésére gyakorolt hatását vizsgálja. Műfaja az angolszász és a német nyelvű irodalomban kialakult "új politikai gazdaságtan", azaz a gazdasági és a politikai folyamatok kölcsönhatásának vizsgálata. Értelmszerűen nem pótolja az egyes dokumentumok és rendelkezések jogtudományi elemzését, az egyes országok/ágazatok helyzetének empirikus közgazdasági áttekintését. Nem szól sem az unió elmélyítésének komplex kérdéseiről, sem a rendszerátalakulás ellentmondásairól, hanem e kettő érintkezési pontjaira szorítkozik. Ezért a szélesebb összefüggések részletesebb bizonyító anyaga is a hivatkozott forrásanyagban található, míg a jelen földolgozás célja egy szerteágazó folyamat egy meghatározott szempont szerinti áttekintése, ami remélhetőleg elősegíti a döntéshozatal megalapozását.

A fő állítás az, hogy az EU-ban megszűnt a hosszabb idő óta tapasztalható integrációs stagnálás, s a rá jellemző ellentmondások közepette megindult<sup>1</sup> a keleti bővülésre való fölkészülés is. Ez azonban feladatokat jelöl ki a tagságért folyamodók számára is. Az utóbbi szempont szerint kerül sor a tény- és információanyag rendszerezésére a következőkben. Az elemzés értékét korlátozza az, hogy az eredeti célkitűzések - és várakozásaink - ellenére a torinói IGC, Intergovernmental Conference (kormányközi konferencia) nem zárta le a döntéshozattal kapcsolatos vitákat, képlékeny állapotban vannak az uniós alapok reformjával és a 2000-2006 közti idő-

szak pénzügyi irányelveivel kapcsolatos elképzelések, azaz továbbra is több ismeretlenünk van, mint ahány egyenletünk.

### II.

#### Lassuló vagy gyorsuló az integrációs dinamika?

1. Az 1997 októberében Hágában végleges formát öltött amszterdami szerződést kommentálva a londoni pénzügyi körök szócsöve, a *Financial Times* már megszületése pillanatában kimondta az újszülött szomorú és előre látható végét, amikor október 2-i számában "Az új EU-szerződés önmaga árnyékának tűnik" címmel értékelte az eseményt. S valóban, az a tény, hogy az ötnegyed évi tárgyalást és szakértői eszmecserét követően összeült kormányfők hajnali négykor anélkül álltak föl az asztaltól, hogy az előzetesen maguk elé tűzött szerteágazó napirendet<sup>2</sup> megnyugtatóan lezárhatták volna, sőt, magára az aláírásra is további három és fél hónapos késéssel kerítették csak sort, önmagáért beszél.

S mégis, a sommás elmarasztalás a helyzet félreismerésére utalna. Hiszen az unió kezdettől fogva a sajátos politikai kényszerlépések és kompromisszumok - sokszor furcsa megoldásai közepette, de mindig előre haladt, a politika és a létrehozott rendszer dinamikáját követve (Woschnagg, 1997). Most sem lenne indokolt Amszterdamban és június közepén "megállítani az órát", s pusztán az ott elfogadott határozatok terv- és tényszerű elemzésére szorítkozni, annál is inkább, mert utóbbi igényes kivitelben - már hozzáférhető nyilvános publikációban is (Izikené, 1997).

\* A cikk a "Gazdaságfejlesztési célelőirányzat" támogatásával készült (szerk.)

1 A Bizottság 1998. évi munkatervének 31 jogszabályi változást előíró tételéből 14 közép- és a kelet-európai bővüléssel foglalkozik, hisz a kiadások 80%-a a strukturális és a mezőgazdasági területet érinti. Ez egyfajta bürokratikus, közvetlen bizonyíték, amit a jelöltek kereskedelmi részaránya bizonyára nem indokol. Forrás: *Wall Street Journal Europe*, 1997. okt. 23.

2 Kimerítő elemzését ld. Havasiné (1997) írásában.



2. Ennél fontosabb azonban az, hogy az amszterdami csúcs az intézményi kérdések mellett *gazdaságpolitikai ügyekben is irányt szabott*. Ezt követően nyilvánosságra került - hazánkban a *Világgazdaság* mellékleteként és az EU Bizottság képviselőjének kiadványaként - az országok véleményét és a gyorsított felzárkóztatási stratégiát tartalmazó *Agenda 2000*. Három közép-európai országot - kemény amerikai belpolitikai küzdelem (*Gati, 1997*) után - meghívtak a NATO-ba. Az októberi nagyvállalati fúziós hullám szerint a vállalkozói szféra óriásai sokmiliárd dollárral, intézményi érdekek fölládozásával és még az uniós versenypolitikával is szembeszállva keményen "rástartoltak" az *európai monetáris unió* (*European Monetary Union - EMU*) és az *euro* 1999. január 1-i pontos bevezetésére.

Az EU Bizottság szerint Görögország kivételével minden mai tagállam benne lehet az EMU-ban. A folyamat korábbi fő ellenzői között számon tartott *angol kormány* és a *Bundesbank* pedig egyértelművé tették: *támogatják a közös valutát*. Mivel az angolok 1992-ben épp konjunktúrájuk ütemkülönbsége és rosszul választott, túlértékelt árfolyamuk miatt szorultak ki az európai valuták árfolyam ingadozását ( $\pm 2.25\%$ ) határok közé szorító "valutakígyóból", indokoltnak tűnik az a megközelítés, ami a brit konjunktúrának az európaihoz történő harmonizálását előbbre veszi a formális árfolyam-politikai lépéseknél, s csak kellő megalapozottsággal, 2002-től társulna az euro-övezetbe.

3. E messze vezető, s teljeskörűen csak monografikusan földolgozható kérdéskörből csak egyetlen aspektus, a *ketlet kibővülés/felnevőképesség szempontja* kerül most kiemelésre. Miközben tehát az amszterdami csúcs nem hozott olyan intézményi újításokat, amelyek révén az EU által többnyire egyoldalúan<sup>3</sup> meghívott tíz posztoszocialista állam és Ciprus fölvétele révén előállított alapvetően új döntési helyzetet a jövőben eredményesebben kezelhetné, a megelőző két-három év stagnálásának is vége, a folyamatok új lendületet vettek. Új, és a kibővülés szempontjából fontos dokumentumok készültek és önjáró folyamatok indultak be, mint amilyen az euro bevezetésének menetrendjét és technikáját tisztázó *Ecofin* döntés volt Mondorfles-Bains-ben. S ha fél éve még Washingtonban politikai és közgazdasági alapú kételyeiket hangoztatták, ma már inkább az a kérdés, hogy *a kemény euro nem lesz-e túl erős versenytársa a dollárnak*. Másfelől amerikai kormánykörökben (*Coleman, 1997*) a monetáris unió kiadás-csökkentő hangsúlyát és a NATO-bővítés többletterheit egymással szemben álló célokként értékelik, vagyis a monetáris unió pontos indulását tényként könyvelik el.

Ez pedig kézzel foghatóvá teszi: az *acquis communautaire* szinte hétről-hétre *vaskosabb lesz*. Minél később kíván valaki csatlakozni, annál nehezebb lesz neki, mert annál magasabban lesz a mérce. Az *EMU*, ami például

Svédország számára olyannyira nem volt kötelező gyakorlat, hogy jelenleg kimaradását helyezhette kilátásba, az ezredforduló után *belépők számára már adottság*, amivel kapcsolatban *nincs mérlegelési joguk*. Legfőljebb néhány év *halasztást* kérhetnek addig, amíg felnőnek a követelményhez.

4. Ezért *veszélyes illúzió* az az álláspont (*Orbán, 1997*), amelyik a csatlakozás időpontját tetszés szerint halaszthatónak véli, s a "megfelelő előnyök" meglététől ténnyé függővé. Ezek ugyanis az idő múlásával monoton csökkennek, míg a követelmények tovább nőnek, vagyis az álláspont önkizáró hatású. Az integráción belül lévén az angolok számára nyitva van - ebben az ügyben is - a kimaradási záradék, az új jelentkezőknél nem ez a helyzet. Az angol kormány saját belátása szerint csatlakozhat a szociális chartához, kimaradhat a schengeni egyezményből, vagy meggondolhatja magát, s szabad akaratából - no meg a társadalmi partnerek nyomására - beengedheti az eurót már 1999-től egyfajta párhözamos valutaként a belföldi forgalomba, miközben nem tér vissza két évre az árfolyammechanizmus keretébe. A klubon (még) kívül álló hasonló lépéseket *nem tehet*. Például a magyar szempontból különösen kényes *schengeni egyezményt* Amszterdamban az európai szerződésbe foglalták, s külön pontban rendelkeztek arról, hogy a dán, az ír és az angol kimaradás ellenére az új belépőkre nézve alkalmazása nem lesz megkerülhető (*Sieber, 1997, 84-5.*). Ha - a Bizottság legutóbbi álláspontját követve - valóban 14 tagállam be tudja és akarja vezetni 2002-től teljeskörűen az euro-t, egy 2003-ban belépő országnak már csak az átmeneti idő - belátható - hosszán van töprengeni és taktikázni valója. 10-15 éves átmenet kérelmezése esetén saját integráció-érettségének arányos kitolását implikálja és éri is el.

5. A következőkben - e megelőlegezett következtetés alátámasztására - előbb áttekintjük az amszterdami csúcson létrehozott *szervezeti újításokat*, utóbb az ugyanott elfogadott stabilitási és növekedési paktum *gazdaságpolitikai követelményeit* és következményeit, az *uniós reformok állását*, s végül a helyzet értékeléséből adódó *integrációs lehetőségeket*.

### III.

#### Torinótól - Amszterdamig

1. Érdemes fölidézni azt az összefüggést (*Havasi, 1997, 6.*), hogy az integrációt maga a *maastrichti szerződés* is *dinamikus és önkorrigáló folyamatként* értelmezte és képzelte el. A tagállamok között ugyanis számos kérdésben, így mindennek előtt a szupraracionális vagy kor-

3 Balázs (1997, 958. o.) kiemeli: az essenai döntéskor nyolcan még nem is folyamodtak tagságért, sőt ratifikált társulási szerződése se volt mind egyiküknek.



mányközi jelleg ügyében, valamint a gazdasági és szociális ügyek megítélésében, s a közös célok elérhetőségét lehetővé tevő eszközrendszer ügyében is szinte áthidalhatatlan nézeteltérések maradtak fenn. Míg például a német elemzők (Berthold, 1993) a monetáris unió feltételül a fiskális és szociális politikák egységesítését, egy kvázi-politikai uniót láttak volna szükségesnek, kimondottan Erópa-barát angol elemzések (Duff, 1997) is csak a brüsszeli törzskar operativitásának növelését célzó intézkedéseket támogattak, méghozzá a távolmaradási jog erőteljes hangoztatásával. A mindkét nagy brit pártban meghatározó nézetet azonban inkább a *Times* (1997. október 20-i) vezércikke összegzi, amely szerint minden egyezmény fő célja a nemzeti szuverinitás védelme a föderalistákkal szemben, a vívmány a vétőjog fenntartása, főként adózási és szociális kérdésekben.

Nos, a megoldást itt sem az egyik egyezmény betűjének egy másikéval történő szembeállítás, hanem a gyakorlati való kölcsönhatás és tapasztalatok főlhalmozódása jelentette. Egyfelől az olasz és spanyol kormány a 90-es évek elején még magáénak vallotta azt a - hazánkban még ma is elméleti igénnyel hangoztatható (Lőrincné, 1997, 894-895.) - nézetet, ami a költségvetési politikát a szociális- és foglalkoztatási problémák orvoslására alkalmas eszköznek véli. Ugyanakkor - presztizsokokból - a közös valuta előszobájának tekintett árfolyam-mechanizmusból sem kívánt távozni. Nos, meglepőnek nem mondható módon - 1992 őszén épp úgy távozni kényszerültek belőle, mint a túlértékelt árfolyam és a deszinkronizált konjunktúra együttes nyomása alá került Nagy-Britannia.

E megrázó élmény hatására az árfolyamingadozást korlátozó európai pénzügyi rendszer (EMS) működése alapvetően átalakult, méghozzá úgy hogy a rugalmasságot és az árstabilitást egyaránt jobban szolgálja.<sup>4</sup> A  $\pm 15\%$ -ra szélesített árfolyamsáv mellett a spekuláció kockázata erősen megnőtt, az intervenciók kényszer viszont mérséklődött. Másfelől a gazdaságpolitika az egyes országokban - nem elsősorban árfolyam-okokból - az árstabilitást esőrendű célkitűzésének tekintette, nemcsak a nyilatkozatok szintjén. Ez egy átfogó nemzetközi folyamat része volt, aminek keretében elméleti és reálpolitikák hatására az akkor már két évtizedes monetarista ellenforradalom a gyakorlatot formáló erővé vált szerte a világban (Buiter - Lago - Stern, 1996). Mindezek hatására a pénzügypolitikák, a pénzügyi mutatók, sőt az eszközrendszer konvergenciája, ami 1992-ben még egyáltalán nem volt jellemző, 1997-re igen nagy mértékben végbement.

Ez a folyamat nagyfokú árfolyam-stabilitás mellett a kamatok és az inflációs ráták nagymértékű közeledését is eredményezte. A Bundesbank 1997 októberi kamatemelését egy órán belül öt ország követte (*Wall Street Journal Europe*, 1997. okt. 10/11.). Bár az elméleti irodalomban vitatott, a gyakorlatban a márkaövezet működése na-

gyon is lehetségesnek, sőt sok éven át fönnttarthatónak bizonyult, méghozzá a belföldi adósságállomány eltérései ellenére is. Mindez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a fiskális unió nélküli monetáris unió, bár igen merész modell-elképzelésnek hat, az esetek többségében a fennálló viszonyokhoz, azaz a több év óta rögzített árfolyamok gyakorlatához képest nem jelent alapvető változást. Célja nem más, mint a nehezen elért árstabilitás és gazdasági együtt-haladás visszafordíthatatlanná tétele (Tietmeyer, 1997.).

2. Változás a megközelítésben jelentkezik: ha a 70-es és 80-as években előbb az árfolyamot kívánták volna stabilizálni, majd erre épülve a fiskális politikát, s így - a hitelesség importjának jelszavával - az árstabilitás lett volna a végpont, ami a monetáris uniót megalapozta volna - pl. a Werner-terv szerint -, évtizedünkben megfordult a hatáslánc. Az árstabilitás a kiindulópont - önértékként -, amihez adekvát államháztartási- és monetáris politikai stabilitás társul. Ez megfelelően választott árfolyamrendszerrel, a tőkepiac állandó kontrollja mellett idézi elő az átváltási arányok rögzülését. A belga frank, a holland forint, az osztrák schilling, de újabban - a drachmát leszámítva - a déli valuták is ezen az úton követték a francia frankot. S ekkor a politikai szimbolizmus, nem a közgazdasági megfontolás keresztelte a DM-et euro-ra, még akkor is, ha a közgazdasági-hitelességi megfontolásokból épp fordítva lett volna célszerűbb eljárni. A végkifejlet érdekessége épp az, hogy az európai központi bank - (European Central Bank - ECB) - végső fokon a Bundesbanknál is nagyobb fokú intézményi védettséget élvez a politikai befolyás ellenében - ez pedig az intézményi reformok véglegesítése és a vezető személyének kijelölése során igencsak fontos elemnek bizonyult (ld. alább).

3. A monetáris unió kapcsán megfigyelt dinamikához hasonló folyamatként érthető meg a kormányközi konferencia lezárásaként megszületett amszterdami egyezmény is. Az aláírás pillanatában úgy tűnt: mindenki nyert valamit, de senki sem azt, amire vágyott, a pohár - közmondásosan - "félíg" van.

3.1. Első megközelítésben természetesen az elégedetlenség, a "mit nem értek el" felsorolása volt előtérben. Így a brit és a svéd ellenállás miatt elakadt a Nyugat-Európai Unió és az EU távlati egybeolvasztásának terve, pedig enélkül a kül- és katonapolitikai pillér enyhén szólva nem nagyon hiteles. A német és francia, meg Benelux részről szorgalmazott politikai unió kérdésében csak kozmetikai jellegű változásokra kerül sor, így a kapcsolatok felelőseinek megnevezésével és az uniós polgárság bevezetésével (a nemzeti állampolgárság mellett). A belügyi együttműködés elmélyítése sem sikerült, hiszen Schengentől továbbra is távol maradnak a korábban nem tagok, s Dánia megvétózta azt a javaslatot is, hogy



az unión belül ne lehessen menedékjogot kérni (az uniós állampolgárság másik oldalaként ez logikus lett volna). E téren a közös eljárások kiterjesztése az egyhangúság megőrzése miatt formális. A döntéshozatal kérdésében 2000 utánra új kormányközi konferenciát hívtak össze, vagyis a jelenlegi megoldásokon Amszterdamban még nem léptek túl.

3.2. A döntési rend átfarmálása a közép- és kelet-európai bővíthetőség szempontjából különösen fontos lett volna. Egyfelől igaz ugyan, hogy a súlyozott szavazás és a Bizottság áramvonalasítása, no meg a bizottsági elnök (főbiztos) szerepének megerősítése például a magyar érdekek hagyományos úton való érvényesíthetőségét a bürokratikus alkukban nehezítette volna (Havasiné, 1997, 30-32.). Másfelől azonban ezek az alkuk az integrációs összefolyamatnak egyre inkább a *peremterületeit* jelentik, a *pénzügyi*, a *vállalkozási* és a *korporatív* szervezetek közti *alkukhoz képest*. Sőt, a görög magatartás és a sokszor hangoztatott kölcsönös elidegenedettség komplexusok, vagy a spanyol kormányfő által többször hangoztatott vétőfenyegetés arra az esetre, ha országa 2000 után kevesebbet kapna netán, mint ami jelenleg neki "jár", arra utal, hogy egzotikus, vagy legalábbis a közép-európai országok csatlakozása szempontjából külsődleges, általuk nem befolyásolható tényezők a tagfelvételt bármely pillanatban meghiúsíthatják. Racionális várakozások ez ügyben nemigen alakíthatók ki. Ezért valószínűleg igaz a *korfui* (1994 júliusi) tanácsülésnek az a tétele, hogy belső döntési reformok híján bővülni nem lehet, mert az EU *működőképessége határára jutott*.

A döntéshozatali rend reformja azonban korántsem főleg az új tagjelöltek miatt, hanem első sorban az uniós *működőképessége*, vagyis a jelenlegi klubtagok *önérdeke* miatt *sürgető*. Érdemes fölidézn, hogy amíg a luxemburgi szavazat 400 ezer, egy német szavazat 2,2 millió, azaz majd hatszor annyi polgár képviseletében hangzik el. Különösen pénzügyi és egyes országok berendezkedését is érintő - így pl. az *Európai Bíróság hatáskörét a nemzeti jogalkalmazóké fölé helyező* - döntések esetén elemi megfontolások szólnának a kettős többség megköveteléséhez, azaz hogy ne pusztán az államok, hanem a *lakosság* többsége nevében szülessenek döntések. Minél inkább elterjed a ma még töredékes európai szintű döntés (pl. az Európa Parlament fölértékelődésével), annál inkább elkerülhetetlen lesz ez a változás.

Ez a kérdés a kibővüléssel csak súlyosbodni fog, mivel a hollandok kompromisszumos javaslatát sem fogadták el (v.ö. táblázat és ábra az 5. oldalon).

3.3. Az említett kérdéskört súlyosbítja, hogy még olyan elemi kérdésekben sem sikerült változást elérni, mint az időrabló bizottságosdi kerülése az írásbeli kommunikáció kiterjesztésével, vagy a *munkanyelvek* - a gyakorlatban rég végbement - korlátozása. Olyan, nyilvánvalóan köz-

érdeklő kérdés, mint amilyen a *kábítószer-kereskedelem* elleni fellépés, is a nemzeti hatáskörben maradt, az Europol sem kapott nemzetek feletti jogosítványt. A foglalkoztatási fejezetben a franciák szenvedtek vereséget, mert az semmitmondó marad, s inkább az általánosságok szintjén javasolja a *munkapiac* rugalmasabbá tételét. Számszerű irányzatokat, vagy e célra használható közösségi pénzeket a luxemburgi foglalkoztatási csúcs sem fog elfogadni, mivel ezt a német és a holland kormány is ellenzi. A *gazdaságpolitikai koordináció* is alapvetően a kijelentések szintjén maradt, az új francia kormány hirdette elvek ellenére is, viszont a tagállamok és tagjelöltek *gazdasági teljesítményének* és irányvonalának *rendszeres ellenőrzése* és értékelése a korábbi egyezségek szigorúbb számonkérését eredményezi. Különösen fontos újítás az a - Szlovákiára kidolgozott - rendelkezés, amelyik ezt az *emberi és a kisebbségi jogok* érvényesülésére is kiterjeszti, s megsértésük rendszeressé válásának esetére *lehetővé teszi a tagtárs felfüggesztését is*.

3.4. Hasonlóan jelentéktelen részlet-szabályozásként jelenik meg egy másik nagy horderejű újítás, az *államháztartási hiány túllépését szankcionáló*, és ezt konkrét formába öntő *1467/97-es szabály* (*European Economy*, 1997/64). A *maastrichti* szerződésbe foglalt 3%-os maximális hiányt túllépő ország első esetben GDP-je 0,2%-ára rugó bánatpénzt köteles letétbe helyezni egy kamatmentes számlára. Ha ez - a miniszteri tanács fölülvizsgálata szerint - két év elteltével sem változik meg, az összeg büntetéssé válik, s utóbb sem téríthető vissza. A büntetés nem mechanikus, hanem *deficit-arányos*: a 3% fölötti érték tizede (azaz Magyarország 1998. évi költségvetésének teljesülése esetén 0,5%-os mértékű azaz 42 Mrd Ft lenne); a realitások alapján a büntetés mértéke legfőljebb a GDP 0,5%-át érheti el. Mindenesetre ez az eljárás jól mutatja, mily téves az a múltba révedő szemlélet, amely messze-menő következtetéseket vél megalapozhatónak abból kiindulva, hogy 1995-ben az EU-országok általában még 5%-a volt a deficit mértéke. Ez már 1997-re várhatóan 3%-ra vagy az alá száll, Görögország kivételével.

3.5. Egy további, ártatlannak tűnő, ámde messze vezet újítás az, ami lehetőséget ad az *állampolgároknak* is arra, hogy jogsérelmi ügyekben az *Európai Bírósághoz forduljanak*. Mivel a tagállamok - *Monti* biztos többszöri feddése ellenére - igen sok esetben nem alkalmazzák az egységes piac előírásait, számos részpiacra élnek monopolhelyzetek, az uniós jogszabály elsőbbsége alapján nagy értékű és piacformáló jelentőségű versenyjogi ügyek<sup>2</sup> kezdeményezése várható, az eddig sikerrel védett termelői érdekek sérelmére.

3.6. Az újítások közül kiemelik (*Izikené, 1997, 98.*) az *Európa Parlament (EP) megnövekedett szerepét*, ami első sorban abban válik kézzelfoghatóvá, hogy a *Tanács*



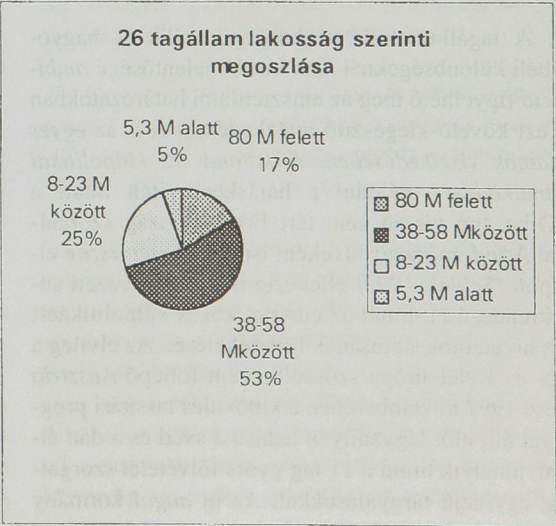
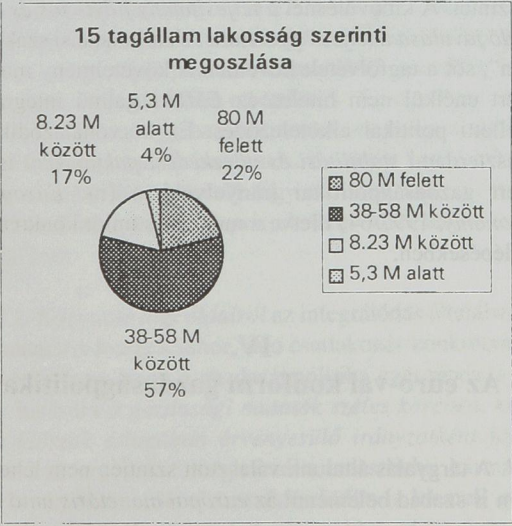
táblázat

A tanács szavazatainak súlyozása

| Tagállam       | Lakosság<br>millió fő | Lakosság<br>%-os<br>aránya<br>EU-ban | Jelenlegi<br>pontszám | IGC-n<br>javasolt,<br>elutasított<br>pontszám |
|----------------|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------------------|
| Ausztria       | 8,0                   | 2                                    | 4                     | 8                                             |
| Belgium        | 10,0                  | 3                                    | 5                     | 10                                            |
| Dánia          | 5,2                   | 1                                    | 3                     | 6                                             |
| Finnország     | 5,1                   | 1                                    | 3                     | 6                                             |
| Franciaország  | 57,7                  | 16                                   | 10                    | 25                                            |
| Görögország    | 10,3                  | 3                                    | 5                     | 10                                            |
| Hollandia      | 15,2                  | 4                                    | 5                     | 12                                            |
| Irország       | 3,6                   | 1                                    | 3                     | 6                                             |
| Luxemburg      | 0,4                   | 0                                    | 2                     | 3                                             |
| Nagy-Britannia | 57,2                  | 16                                   | 10                    | 25                                            |
| Németország    | 81,0                  | 22                                   | 10                    | 25                                            |
| Olaszország    | 57,0                  | 16                                   | 10                    | 25                                            |
| Portugália     | 9,9                   | 3                                    | 5                     | 10                                            |
| Spanyolország  | 39,0                  | 10                                   | 8                     | 20                                            |
| Svédország     | 8,7                   | 2                                    | 4                     | 8                                             |
| EU 15 taggal   | 368,3                 | 100                                  | 87                    | 199                                           |

Forrás: Európai Tükör, 1997/5. 96.

ábra



Forrás: u.o. 97.



nem vezethet be egyetlen új jogszabályt sem a Parlament egyetértése nélkül. Az uniós joganyag 75%-ában, közte 20 új témában is, jogosítványt szerzett a döntéshozatalra. Ez a fejlemény több megfigyelő szerint ellentmondásos, mivel az Európa Parlament csak nagyon erős közvetítéssel jeleníti meg az európai polgárok képviselőit. Ez mind az eddigi igen alacsony választási részvételtől, mind az egy-egy népképviselő "képviselése" polgárok rendkívül nagy számából belátható. Emiatt a Parlament szerepének erősítését nem szerencsés a "demokratikus deficit" mérsékléseként értékelni. Ez utóbbit a nemzeti parlamentek erőteljesebb szerepe, vagy/és egy, a közösségi szabályalkotást keretek közé szorító európai alkotmány (Möschel, 1993) lenne képes elérni. Ez az ellentmondás a kibővítéssel - és az így megnövekvő parlamenttel - a működőképesség határához s egyben az ellenőrizhetetlen döntéshozatal elterjedéséhez vezethet.

3.7. Az Európa Parlament szerepét növeli még, hogy ő jelöli a most már *kancellári többletjogosítványokkal* fülruházott *főbiztost* (a Bizottság elnökét), továbbá hogy az uniós *alapszerződést* többé nem lehet kormányközi értekezlet révén módosítani.

A Parlament szerepének további növelését azonban az elmondottakon túl is korlátok közé szorítja az, hogy a tagállamok közös célra fordítható összegeket GDP-jük 1,27%-ában *maximálták*, s ez láthatólag a 2000-2006 közötti pénzügyi irányelveknek is egyik sarokpontja lesz. Az EP nem tud adót kivetni s a kormányközi szerveket sem tudja elszámoltatni. A *szubszidiaritás* elve a gyakorlatban a *nemzeti törvényhozás elsőbbségét* jelenti. Az az alapelv, hogy a közösségi szervre hárul a *bizonyítás terhe* - miért tudja ő ezt jobban a nemzeti vagy a tartományi szerveknél - szűk mezsgyére szorítja a közösségi szervek hatásköri terjeszkedését. Ez a tagállamok igen eltérő belső alkotmányjogi és államszervezeti fölépítése miatt nem is lehet másképp.

3.8. A tagállamok közötti koncepcionális és hagyománybeli különbségeknél nem kisebb jelentőségű *ambivalencia* figyelhető meg az amszterdami határozatokban és az ezt követő-kiegészítő intézkedéseknél is az egyes tagállamok viselkedésében. A *katona- és külpolitikai együttműködést* például a hatásköri viták miatt a NATO-ba épp vissza nem tért Franciaország szorgalmazza. A *föderalizmus* híveként ismert *Németország* elvi alapon (Seidel, 1997) ellenezte mind a szavazati súlyok átrendezését, mind az európai közös külpolitikáért felelős hivatalnok státusának fölértékelését. Az elvileg a Közép- és Kelet-Európa szószólójaként föllépő *Ausztria* vezetése 1997 novemberében a kibővítés lassítási programjával állt elő. Ugyanilyen hatású a svéd és a dán álláspont, amelyik mind a 11 tag gyors fölvételét szorgalmazza, egyidejű tárgyalásokkal. Az új *angol* kormány minden kérdésben mindig minden megoldást nyitva

hagy - bár elődjétől eltérően legalább nem szabotál mindent. A szerkezeti alapok reformját elvileg mindenki pártolja, gyakorlatilag egyetlen ecu-ról sem kívánnak lemondani, a közepesen fejlett országok, sőt a fejlettebbek sem.

3.9. Ez a helyzet magyarázza meg azt a paradoxont, hogy minden olyan kérdésben, ahol *elvi alapon* nagy átörést kívántak volna a torinói értekezlet összehívói elérni, soványka eredmények születtek. Ezzel szemben minden utóbb jelentőssé váló előrelépés *szervezeti-technikai módosítás* formájában tudott áttörni. Ezért a keleti kibővítés *megvalósíthatósága* szempontjából kifejezetten előnyös, hogy az EU-nak *nincs átfogó "keleti" stratégiája*, mert az definíciószerűen csak az összes jelentkezőkre, sőt esetleg a kívülmaradókra is kiterjedne. Pusztán a játékosok nagy száma és a konszenzusos döntéshozás igénye is mindenfajta érdemi döntést a beláthatatlan jövőbe tolna ki. Ezzel szemben pragmatikus döntési eljárásban, az egyes megoldások precedensértékének kerülésével, lépésről-lépésre kialakulhat előbb néhány, utóbb több országgal szemben az uniós fogadókészség. Minél kisebb az egy-egy időpontban valószínűsíthető költség, minél kevésbé fenyeget az általánosíthatóság, annál inkább nyílik meg a tér egy-egy eseti megoldás révén *egy-egy konkrét ország* ügyének rendezésére. Az *Agenda 2000* ezt, a *belső döntési rend sajátosságát* jeleníti meg, nem pedig az elszabadult végrehajtó hatalom önkényes rögtönzésekként tesz különbséget a jelentkezők között. Mivel e körre hangsúlyozottan kiterjesztik a kötelezettségek teljesítését *évente ellenőrző és szankcionáló*, Amszterdamban bevezetett újítást, ez egyrészt nem hoz létre új törésvonalakat, másrészt senki sem érezheti magát biztonságosan benn a pixisben, mert onnan ki lehet esni, ill. elvileg be is lehet kerülni.<sup>6</sup> Ez pedig azt jelenti, hogy a tagfölvétel nem olyan mint a magasugrás, ahol ha egyszer nem verte le a lécet, akkor az atléta megugrotta a szintet. A kibővülésnél a *teljesítmény folytonos és erősödő javulása* a teljes "gyorsított felzárkóztatási szakaszban", sőt a tagfölvételt követően is követelmény marad, mert enélkül nem hiteles az EMU-tartalmú integráció melletti politikai elköteleződés. Ez körvonalazódik az amszterdami *stabilitási és növekedési paktumként* is ismert gazdaságpolitikai irányelvekben (in: *European Economy*, 1997/64) illetve a monetáris uniót konkretizáló lépésekben.

#### IV.

#### Az euro-val konform gazdaságpolitika

1. A tárgyalás általunk választott szintjén nem lehet és nem is szabad belemenni az *európai monetáris unió* cél-szerűségének, módszereinek és megvalósítási techniká-



jának taglalásába.<sup>7</sup> Nem térünk ki tehát arra, hogy indokolt volt-e, optimális volt-e, lehetett volna-e más is talán, hogy nem túl nagy-e az így előállott munkanélküliség, vagy hogy milyen viszonyban áll a monetáris integráció az optimális valutaövezet, vagy épp az optimális nagyságú és hatékonyságú szabályozási övezet (Schmidtchen, D. - Cooter, R. szerk., 1997) elméletileg élénken vitatott kérdéseivel. Adottnak tekintjük azt, hogy az évtizedünkben eddig túlsúlyban lévő, - s a hazai szakirodalomban is szinte egységesen képviselt - kételkedő hangok ellenére az EMU időben és széles résztvevői körrel - a korábbi márkaövezetnél nagyobb kiterjedtséggel, 2002-től akár 14 taggal - működni fog. Anélkül, hogy a *post hoc, ergo propter hoc* téves logikáját sugallnánk, meg kell állapítani, hogy az euro bevezetése a magyar teljes jogú taggá válás idejére, sőt már a tagfölvételei tárgyalások idejére is a közösségi vívmányok szerves része lesz.

2. Bármit is gondoljunk e megoldás célszerűségéről, a gazdasági aktivitás, vagy épp a foglalkoztatás szintjére gyakorolt hatásáról, azt bizonyosan *nem* gondolhatjuk, hogy az uniós tagság igenlése és az euro-t célul kitűző európai pénzügyi unió (European Monetary Union - EMU) elutasítása egymással *összeegyeztethető*, egyidejűleg, párhuzamosan képviselhető, netán képviselendő célkitűzések lennének, mint ahogy ezt hazánkban Matolcsy (1996, 31-34.), a nemzetközi irodalomban pedig az euro-szocialisták "Fórum" gazdasági programcsoportja (Eatwell és társai, 1997, 51-58.) szorgalmazza. Ez *jogilag és gazdaságilag is képtelenség*.

2.1. *Jogilag* azért, mert az 1991-ben aláírt társulási szerződés révén Magyarország (is) magára nézve kötelezőnek fogadta el annak a klubnak a szabályait, amelybe belépni szándékozik. Ekkor már nem volt titok az, hogy a közösségi vívmányok - a mélyülés révén - szaporodni fognak a magyar tagság időpontjára, s bizonyára sokkal kiterjedtebbek lesznek, mint az, amihez az angoloknak vagy épp a spanyoloknak alkalmazkodniuk kellett. Ráadásul az egységes piac már önmagában is csekély teret hagy bármiféle kivételes elbánásnak. Az egységes valuta bevezetésére vagy be nem vezetésére pedig a kívülállóknak semmi befolyásuk sincs. És ekkor nem szóltunk még az alkuerő eltéréséről. Egy szó mint száz: az EMU 2002-re bizonyára az *acquis* el nem vitatható, *szerves része lesz*.

2.2. *Közgazdasági oldalról* az integrálódás általánosan az a monetáris integrációhoz való csatlakozás konkrétan azt követeli meg, hogy a gazdaságpolitika egészében, s ennek hatására a gazdasági mutatók széles körében, *hosszú időszak átlagában érvényesülő irányzatként* *jöjjön létre konvergencia*,<sup>8</sup> méghozzá a maastrichti hármason túl is: az amszterdami szerződés külön is kiemeli a *ke-*

*reskedelmi és a fizetési mérleg, a fajlagos munkaköltség, a munkatermelékenység és a reátlétszámok* kérdését. Ez arra utal, hogy a konvergenciát *nem spontán folyamatként* képzeleti el, hanem a tagállamok - és a tagjelöltek - gazdaságpolitikája több évre szóló, célirányos erőfeszítéseinek gyümölcseként beérő végeredményként (Horváth - Varro, 1997, 19.).

3. Ha tehát 1992-ben - az eredeti maastrichti megközelítésben - árfolyamrögzítéssel, s emellett nagyfokú nemzetgazdasági manőverezési szabadsággal képzeltek el a monetáris unió megvalósíthatóságát, *mára a megközelítés megfordult*. Olyannyira, hogy a monetáris unióra leselkedő egyik legfőbb veszélyként tárgyalják a kérdés ismét szakértői (Begg, D. és társai, 1997, 41-60.), ha ismét nem a cél lenne rögzített, hanem az oda vezető úton az árfolyampolitikai mozgástér szűkítésével, a kilengések sávjának ismételt beszűkítésével próbálkoznának.

Ez a *különbség fontos* a csatlakozni kívánó országok árfolyampolitikai irányzatának meghatározásában. Az árfolyamrögzítés révén, különösen egyéb "más hatások asztalára tartozó" - mutatók alakulását semmibe vevő közelítés mind a kereskedelmi mérleg fenntarthatósága, mind az árfolyampolitika hitelessége, s így a teljes civilizált gazdaságpolitikai eszköztár hatékonysága szempontjából súlyos fenyegetést jelentene. Ezzel szemben a megfelelően megválasztott árfolyamszinten az árfolyam-ingadozásokat korlátozó rendszerhez *csatlakozva* a hibás körök helyén erényes, önerősítő pozitív folyamatokat kiváltó köröket lehet elindítani (Gabrisch, 1997, 586-7.). Ehhez azonban a gazdaságirányítási gyakorlatot is át kellene hatnia annak a *megközelítési fordulatnak*, ami az elmúlt években az EU-ban már végbement. A csúszó leértékelés önkényes, "megelőlegezett" vagy "követelményszintű" mérséklésére irányuló törekvések nem ebbe az irányba mutatnak, különösen ha nagyvonalú kiadáspolitikával társulva jelentkeznek, s még a szűkebb - formális vagy nominális - maastrichti kritériumoknak való megfelelést sem tartják célkitűzésüknek.

4. Az amszterdami *stabilitási és növekedési paktum* tartalmi vonásainak megértéséhez érdemes az ott elfogadott *Tanács- illetve Bizottság-ajánlás* - egymást némileg átfedő - főbb vonalait vázolni.

4.1. A Tanács határozata a *stabilitásorientált* politika hosszú távú, elvszerű, engedményektől mentes fenntartását elkerülhetetlen (*imperative*) célkitűzésnek nevezi; a tagországokban 1997-re kialakult 2,1%-os átlagos *ár-emelkedés fenntarthatóságát* számos további, még ezután *megteendő lépéshez* kötve látja csak biztosíthatónak. Külön is kiemeli, milyen fontos a hosszú távú *kamatok szintjének tartós mérséklődése* és konvergenciája. Márpedig kis nyitott gazdaságban e mutató nem pusztá-

7 A kérdéskört legutóbb magyarul Lőrincé (1996) tárgyalta monografikus igénygel, a történeti és technikai részletekre kitérve.

8 A fejlettségi szintekről és más reálmutatókról itt értelemszerűen nincs és nem is lehet szó.



elhatározás vagy tervezői döntés révén alakul, hanem a tőkepiac és a nemzetközi tőkeáramlás állandó ellenőrzése mellett. Az államháztartási hiány a 15 tagállamban 1995-ben még 5% volt, 1996-ban 4,3 1997-ben 3 1998-ban pedig 2,5% várható.

A Tanács fölszólítja a tagországokat a *fenntartható költségvetési kiigazítás* végbevitelére, amikor is nem egyszeri hatású eszközök - így konjunkturális okokból megnőtt adóbevételek vagy privatizációs jövedelmek - biztosítják a kiadások és a bevételek közti tartós egyensúlyt. Ehhez világos, *középtávú programra* és az azt megalapozó intézkedésekre van szükség, a célok eléréséhez vezető út bemutatásával és a számbavételi módszerek egységesítésével. Újítás az is, hogy Amszterdamban a folyamatos és *rendszeres ellenőrzést* e téren is *kiterjesztették magukra a tagállamok*. Így a tagjelöltek sem háríthatják ezt el arra való hivatkozással, hogy az IMF nem szokott ilyen mélységű információt vagy egyeztetést kérni. A Tanács megállapítja: a *fenntartható államháztartási egyensúly* elérésnek fő útja a *kiadáscsökkentés*, nem a telephely versenyelőnyét és a jövedelemelosztást torzító további adóemelés.

A közkiadások közül nem az intézményi, megélhetési és agrárgazdasági, hanem csak a humántőke képzéséhez kapcsolódó, kutatási, infrastruktúrális és a munkába állíthatóságot javító, *a munkapiacot rugalmasabbá tévő intézkedéseket* pártolnak. A Tanács megállapítja: *a pillanatnyi helyzet nem ad okot a nyugalomra*, mivel a demográfiai trendek és a nyugdíjrendszerbeli elígérkezések, valamint az egészségügy költségrobbanása bombaként ketyeg a tagállamok államháztartási rendszerében. A Tanács kiemeli a piacok jobb működését elősegítő szabályozás sürgető voltát, s különösen a *szolgáltatások* és az *infrastruktúra* terén ítéli *elégetlennek* az egységes piac megvalósulását, a kölcsönös liberalizálást. A közbeszerzések, az állami támogatások, a sokszor torzító adóztatás és adókedvezmények, a távközlés és az energiapiac védettsége együttesen erőteljes további *deregulálást*, a szabályok áttekinthetőségét, a termeléskonzerváló juttatások fölszámolását igényli. Ezért 1999-től az *egységes piacot dinamizáló* további intézkedésekre kerül sor.

Azt, hogy milyen komolyan veszik ezt az irányvonalat, mutatja, hogy az Amszterdam és a Hága közti idő elteltével már Monti - a Bizottság egyik biztosa - hiányolta is a szerződésben - épp csak aláírt - *újítások* bevezetését. Ezek (Tucker, 1997) közül *három* lehet gyakorlatilag hatásos:

- a) a Bizottságot értesítik az eddig elhagyott intézkedések bevezetésének menetrendjéről;
- b) a kollíziók kezelésére központot alkotnak;
- c) kiépítik azokat a kapcsolati pontokat, ahol az üzletemberek és a polgárok jelezhetik, hogy a nemzeti hatóságok az egységes piaccal összeegyeztethetetlen intézkedéseket hoztak, vagy ilyen szellemű gyakorlatot folytatnak.

4.2. A Bizottság ugyanott közreadott állásfoglalása is abból indul ki, hogy a nagyarányú munkanélküliség közepette is a *penzügyi konvergencia fenntartása további jelentős erőfeszítéseket kíván a tagállamoktól*. A pénzügyi fenntarthatóság egy sor ország nyugdíjrendszerében strukturális reformokat követel meg. A növekedés renyhességéért a magánberuházás elégtelenségét hibáztatják, emellett a közkiadások célzottságának hiányát emelik ki. Utóbbiak az externáliák biztosításával, a hálózati előnyök megszervezésével és a humáninfrastruktúra javításával lehetnek célszerűek. A nominálbérek alakításánál az árstabilitás követelményéből kell kiindulni.

A monetáris unióra való átállást a Bizottság a *rendszerváltozás (régime change)* kategóriájával írja le,<sup>9</sup> mivel az aránytalan béregyezségek és más jövedelempolitikai kisiklások többé nem korrigálhatók az árfolyam eszközével, s azért, mert az államháztartási politikák *egymással és az árstabilitással* egybehangolt alakítása többé nem kerülhető el, formális integrálás híján sem. 1998-ban láthatólag pótlólagos kiadáscsökkentő intézkedésekre van szükség. A Bizottság külön is fölszólítja a tagállamokat, hogy költségvetésükben a reális - valós gazdaságpolitikai törekvéseiket jelenítsék meg, s óvakodjanak az egyszeri, átmeneti javulással járó intézkedésektől. A Bizottság fontosnak tartja az államháztartás GDP-n belüli arányának jelentősebb visszaszorítását, telephelyi és forráselosztási szempontokból egyaránt.

A *piacépítésben* fontos feladat a piacvédelem - sok országban fönnálló - második vonalának (Török, 1996), a szabványok, eljárások fogyasztó- vagy környezetvédelmi intézkedések szelektív alkalmazása s más praktikai révén élő megoldásainak *kiiktatása*. A bizottsági állásfoglalás külön is kiemeli az egyes *részpoltikák közti összhang* igényét, s a gazdaságpolitikai célok társadalmi elfogadtatásának, a törekvések közérthető ismertetésének szerepét. A *munkanélküliség* elleni küzdelemben a képzést, a rugalmas munkapiacot, az adók és más eszközök révén a munkára való ösztönözottség erősítését, a nemkonvencionális foglalkoztatási formák támogatását szorgalmazza. Ez - az új angol és francia kormány gondolatvilágát megjelenítő - rész sajátos *összhangban áll a pénzügyi stabilitásról kifejtettekkel*.

4.3. Az előadottakból világosan kitűnik, hogy az *uniót korábban egyértelműen jellemzett kormányközi jelleg* (Valki, 1996 85-876.) a monetáris unió révén *szupranacionális elemeknek adja át a helyét*, s a gazdaságpolitika *autonómiaja*, választási szabadsága mind a célok, mind az eszközök tekintetében jelentősen *beszűkül*.

5. Érdemes fölidézni, hogy az elmondott összefüggések az unión belül lévő *közepes és nagy országokra* vonatkoznak. Értelemszerűen vonatkozik ez - sokszorosan - minden olyan országra, ami az *euro* körül szerveződő



integráció tagjává kíván válni. Még akkor is, ha a tagjelölt fő motivációja nem föltétlen vagy nem elsősorban az euro-érettség elérése, vagy esetleg nem is a gazdasági szférában van. A tagfölvételi kérelem elbírálása és a taggá válás folyamata szempontjából másodlagos, hogy az egyes elemző mit gondol az EU mai modelljéről, vagy saját fejlődési alternatíváiról. A közösségi vívmányok rendszere ugyanis - láthatólag - egyáltalán nem szűkül a Fehér Könyvbe foglalt jogszabályokra, valamely önmegítélés szerint - kielégítő gazdasági minimumkritériumok elérésére, vagy netán a várható transferek maximálására. S ha korábban csak normatív volt állítható (Csaba, 1995), hogy az EU a gazdaságpolitika egész vonalvezetésének zsánert és irányt szabó tájolási pont, az amsterdami határozatok és a tagfölvételi kérelem együttesen ezt nemzetközi jogi, számonkérhető és számon is kért kötelezettséggé teszik. Taggá válni persze nem kötelező - ekkor az ezzel járó kötelezettségektől is meg lehet szabadulni. Meg az előnyöktől is. Harmadik út azonban - a mai EU-ba - nem vezet.

Az elmondottak félreértése lenne az, ha ebből egyfajta "helyes álláspont" meglétére következtetne valaki. Egyetlen igaz út természetesen nincs, a munkapiactól a nyugdíjrendszerig terjed az a kör, ahol a megoldások száma igen nagy lehet. Az azonban kétségtelen, hogy nem ismeretes olyan ország, akár az EU-ban, akár azon kívül, amelyik más zsánert, más vonalvezetésű gazdaságpolitikával, a részpolitikák összhangja nélkül, vagy távlatok híján lavírozva eljutott volna a kemény euro kijelölte szintre. Ezért nem a konkrét megoldáson, hanem a kísérletek határain van a hangsúly.

6. Ha az elmondottak netán pusztán ideológikus kijelentésnek tűnnének, érdemes fölidézni azt, hogy az 1992. évi fiaskót követően az olasz kormányok kemény, és a társadalmi szerződés alapjait is érintő, a korábbi korporatív összefonódásokat visszametsző reformok révén tartósan alacsony inflációs rátát értek el, s megalapozva az ország Ems-tagságát (Bofinger, 1997). Ennek része volt a Banca d'Italia függetlenségének megőrzése és erősítése, az indexálást alkalmazó bér- és egyéb megállapodások megszigorítása, a nyugdíjrendszer - főleg a sok visszaélésre okot adó rokkant- és előnyugdíj - felülvizsgálata. Az új politikai képlet mindkét pólusa egyetért a fordulattal, bár a Szabadság Pólusa elégedetlen az eredményeket megalapozó intézkedések rendszer-jellegével, hatásának tartósságával.<sup>10</sup>

Az igazi nagy áttörést azonban az egykor Club Mednek gúnyolt kör másik két országa, Spanyolország és Portugália érte el (Kamm, 1997).<sup>11</sup> Hasonló zsánertű intézkedések sorozatával, a belföldi adósságsszint mérséklésével és a területi, meg a fiskális decentralizálás összekapcsolásával elérték, hogy a két ország EMU-

érettségével kapcsolatban sem a tőkepiac, sem a politika nem fogalmazott meg kételyeket. Ez jól mutatja, mily elavult az árstabilitás erényét a fejlettségi szinthez kötő régi közgazdaságtani tévképzet. Végül megemlítendő, hogy az 1997-re 4,5, 1998-ra 3%-ra csökkenő görög infláció is valóságos kopernikuszi fordulatot jelez a nepotizmus és a pártpolitikailag túldeterminált fiskális zűrzavar országának tartott görög államban. Az előrehaladás különösen a vele összehasonlítható kategóriájú török és bolgár gazdaság összefüggésében válik lenyűgözővé. S ha görög EMU-tagságra várni ma még korai lenne, a fejlődés iránya és mértéke kézzel foghatóvá teszi azt, hogy mit várnak el a rendszerátalakító tagjelöltektől a "többéves erőfeszítés" címszó alatt ahhoz, hogy ne csak aláírható, hanem ratifikálható uniós tagsági szerződések köthessenek az ezredforduló körül velük.

## V.

### Az uniós fogadókészség kialakulása

1. A korábbiakban már egyetértőleg idéztük a korfui tanácsülés ama megállapítását, mely szerint belső reformok híján az uniós működőképessége határaihoz ért, s így tovább nem bővíthető. Ezzel szemben az eddigi összes bővítési forgatókönyv, a költségeket és az eredményeket bemutató számítás *ceteris paribus* elven, 1992. vagy 1994. évi föltételek mellett készült. Nos, épp ezekre mondta ki az EU legfőbb döntési szerve azt, hogy az általuk szabta keretben *nem* vezet út a bővüléshez.

Miközben az unión belüli reformok túlnyomórészt a gondolat-kísérletek szintjén maradtak, a vezető tagországok politikai tényezőitől egyre gyakrabban (volt) hallható, hogy kibővülésre pedig sor kerül. Az Agenda 2000 ehhez még egy fölerősített csatlakozási stratégiát is társított, hat év alatt 45 Mrd ecu felkészülési segélyt is kiállításba helyezve. Ez a maga nemében páratlan újítás. Ugyanakkor jogosnak tűnik az az ironikus észrevétel (Wisdorff, 1977) is, hogy az uniós ezzel módszertani újításba fogott, amennyiben előbb kezd el cselekedni, s csak menetközben hozza létre e cselekvést megalapozó feltételeit.

2. Nem kétséges, hogy ezek sorában a legfontosabb a mezőgazdasági rendtartás reformja lenne.

2.1 Erre az uniónak a keleti bővüléstől függetlenül is sürgős szüksége lenne. Egyrészt a háború utáni, az éhezés réme által keltett biztonsági (túlbiztosítási) igény - többek visszatérő előrejelzése ellenére - indokolatlanná vált. Másodszor a mai EU-t már nemigen jellemzi a tö-

10 Hasonló álláspontot fogalmazott meg az IMF államháztartási főosztályát vezető Vito Tanzi is. Ismerteti: Napi Gazdaság, 1997. nov.15.

11 Az egyes EU-tag országok gazdaságának éves fejlődését gazdag statisztikai anyaggal a Bizottság European Economy c. hivatalos kiadványa rendszeresen elemzi; a további tényleírás ott található.



meges, jövedelempótlásra utalt vidéki népesség. Harmadrészt az ártámogatáson keresztül jövedelembiztosítás alól az 1994. évi GATT egyezmény kihúzta a talajt, mivel a mezőgazdasági exporttámogatásoknak határt szabott. Végül az adófizetői többség érdeke és az 1999-ben kezdődő világkereskedelmi forduló együttesen elkerülhetetlenné teszi e rendszer átszabását, bármennyit is tűntessenek a francia vagy a bajor parasztok.

Kézenfekvő, hogy ha az EU közép-európai tagokkal bővülne, ámde nem reformálná meg agrárrendtartását, az *finanszírozhatatlan* lenne, sőt további túltermelésre vezetne. Ha a reformot a kibővülés után kísérelnék meg, annak nem sok esélye lenne. Így az EU-t önérdéke szorítja az *átalakulásra*. S bár nem kétséges, hogy - papíron - egy reformálatlan rendszer a magyar termelőknek jobban jönne, a fentiek szerint *reformok híján a kibővülés szóba sem jöhet*. Az említett összefüggést részletesen kifejtő tanulmányában *Stefan Tangermann (1997)* három fő irányban látja az uniós agrárpolitika reformjának feladatait: a) A belső árakat olyan szintre kell csökkenteni, hogy a kivitelhez ne kelljen támogatást adni; b) a kínálat szabályozást, főleg a mennyiségi eszközöket föl kell számolni; c) a termeléstől teljesen függetlenné kell tenni a jövedelemkiegészítést, s utóbbinak időbeli határt kell szabni.

2.2. Nem meglepő, hogy a *Bizottság* - fenti elvekre épülő - átfogó *reformjavaslata (Fischler, 1997)* kemény *ellenállásra* talált. A bizottsági elképzelések forradalmi-rendszerváltó szemlélete még akkor is heves ellenállásba ütközött, ha az a gyakorlatban időnként olyan "átütő erejű" újításokban jelentkezik, mint a tej támogatás 10%-os csökkentése, vagy a kvótarendszer 2006 utáni fölszámolásának "fenyegetése". Miközben az EU a világpiaci orientációt, a földtúrától elszakadó vidékfejlesztést - az az termelés helyett infrastruktúrafejlesztést és más megélhetési források föltárását szorgalmazná, a termelők - német vezetéssel (*Borchert, 1997*) - az elvek elárulásáról, a vívmányok szükségételen lebontásáról szónokolnak. Teljesen egyértelmű, hogy a termelők egy részének kényelmi szempontjait nem indokolt az ágazat és még kevésbé indokolt a nemzetgazdaság egészének szempontjával azonosítani.

Ugyanakkor az öt vezető német gazdaságkutató intézet (*Handelsblatt, 1997. nov. 17.*) az *Agenda 2000* javaslatait *elégtelennek* véli. A kiút - és a hazai felkészülés - szempontjából kiemelkedően fontos az a javaslat, hogy a közös agrárpolitika keretében támogatás a jövőben *csak nem termelő célokra* lesz adható, az is *időbeli korlátozással*, előre megadott *ütemterv* melletti *leépítéssel*. A nemzeti támogatások sosem vezethetnek a közösségi piac "megzavarására" - értsd: termelésnövekedésre. A magyar tagság idejére a javaslatok gyakorlatformáló erejére már számítani kell.

A kibővüléstől függetlenül szembetűnő *szabályozási kudarc* az, ahogy a gazdák több időt töltenek a hivatalos lapok böngészésével, a támogatások elnyerésével, mint a gazdálkodás feltételeinek átalakításával. Az sem kétsé-

ges, hogy amíg az érdekképviselési mentalitás marad túlsúlyban, addig a közép-európai tagjelölteket jó esetben 10-15 éves átmeneti időszak várja, amíg az agrár rendtartásból minden esetre ki lennének zárva.

2.3. Ugyanakkor a *MacSharry-féle reformok* lassan, de feltartóztathatatlanul haladnak előre. *Megszűntek a terményhegyek*, miközben az agrárnépesség jövedelme évi 4,5%-kal nőtt (*Smith, 1997*). Óriási ellentmondásként jelentkezik az is, hogy a *közösségi szubvenciók 80%-át a termelők 20%-a kapja*. Fontos újdonság, hogy a brit és a svéd föllépés hatására a bizottsági reformterveket bátor talannak és elégtelennek minősítő álláspont alakult ki, ami mind a közvetlen termelési támogatás, mind a kárpótlásként kapott kifizetések időbeli korlátját követeli. A támogatásokban a *környezetvédelmi, lakhatási, tájvédelmi* szempontoknak - már csak a fejlettségi szint miatt is - *túlsúlyra kell jutniuk* a termelési megfontolásokkal szemben. Ezért 1998 végére, a német választások utánra időzítve új, *radikálisabb program készül*, amit a WTO mellett a nettó befizető országok által pártolt új prioritások is valószínűsítenek. E szempontok - sajnos - a nemzeti agrárprogramot teljesen hidegen hagyják, pedig fő szerepe lehetne a hazai mezőgazdaság uniós tagságra való fölkészítésében.

3. Hasonlóképpen az új koncepciók és a régi elosztási arányokhoz ragaszkodó rövidlátó politizálás összecsapása jellemzi a *strukturális alapok reformját*. Eldöntöttek tűnik az, hogy a kibővüléskor nem hoznak létre - a déli kibővüléshez hasonló - új kohéziós alapot. Eldöntöttek tűnik az is, hogy egész országok nem maradhatnak az I-es - támogatott - célzónában. Végül eldöntöttek tűnik az is, hogy a gazdag tagállamok elmaradott területeit első sorban a nemzeti kasszákból kell támogatni. Politikai kényessége ellenére egyetértés van kialakulóban atekintetben is, hogy a korábban némi nagyvonalúsággal kezelt kvalifikációs kritériumokat igen szigorúan fogják venni, bár ekkor több olasz, spanyol és keletnémet terület automatikusan kiesik a támogatható körből.

Egyetértés van atekintetben, hogy - épp a belátható pótlólagos államháztartási kiigazítási kényszer miatt - a *nettó befizetők a GDP-jük 1,27%-ánál többet* bizonyára nem hajlandók a közös kasszába fizetni. Így a Bizottság környéken időről-időre fölröppenő transzeurópai infrastruktúra-projektek finanszírozhatósága a jövőben sem jön létre. Valószínűnek látszik, hogy a kibővülést a jelenleg nem teljes körben fölhasznált alapok föltöltése és a csatlakozásig létrejövő GDP-arányos többlet terhére fogják finanszírozni, amit a főntebb vázolt reformlépésekkel megteremtődő pénzügyi többletforrás egészít majd ki. Ez alátámasztja *Gabrisch (1997, 586.)* észrevételét, ami szerint a *tagjelöltek érdeke nem a transzferek maximálásához, hanem hatékony fölhasználásukhoz kötődik*. A transzfer - mérete és fölhasználásának sokszor átláthatatlan volta miatt - nem szavatolja a gyors fejlődést, csak az önjáró fejlődés kerekének megolajozására használható. Ráadásul a tagországok mérete és a tagjelöltek fejletlen-



sége miatt e téren elkerülhetetlen a túlpolitizált érdekütköztetés. A követelőző magatartás makroökonómiaiilag nem igazolható, tárgyaláslélektanilag és a ratifikálás szakaszában viszont elidegenítőleg hat.

4. Végül " az élet menetében" lassan kialakulnak azok a döntési keretek is amikről a Hágában alírt szerződés betűje nem, vagy nem egyértelműen rendelkezett. Ezek közül kiemelkedik az új francia vezetés által szorgalmazott gazdasági kormány, amit eredendően a politikai ellenőrzés alól kivett európai központi bank (ECB) egyfajta ellensúlyának szántak. A vitában a német/holland, illetve a francia közgazdasági mentalitás sok évtizedes különbsége is megjelent. Az unióra jellemző módon ebben is kompromisszum született, bár ezt végső fokon oly "magasrendű jogi dokumentum" rögzíti, amit a német és a francia pénzügyminiszternek a Tanács soros elnökéhez írt levele jelent. A lényeg egy informális konzultációs testület létrehozása, ahol a Bizottság, az ECB és a nem-euro országok nem vesznek részt. Bár az euro-tanácsnak nevezett információs fórumnak nincs döntési jogköre, tárgyalhatja pl. az euro és a nem-euro tagok közötti árfolyam, a költségvetési és a foglalkoztatáspolitikai kérdéseit.

Fontos dolog a Bizottság kihagyása, mert ez - a még megnevezendő külkapcsolati felelős lefokozásával együtt - visszaállítja a kormányközi elem túlsúlyát a döntési mechanizmusban. Némely elemzők (Stephens, 1997) szerint ezzel voltaképp a gazdasági- és pénzügyminiszterek tanácsa válik másodrendűvé, mert a kimaradó országok már egy egyeztetett megszavazott állásponttal szembesülhetnek csak a formális döntéshozás fórumán, így kész helyzetet teremtenek számukra. A fórum működése abszolút bizalom-függő, intézményes/eljárási szabályok nem szavatolják a döntések minőségét, átláthatóságát vagy számonkérhetőségét. E lépéssel történt meg az igazi euro-átállás, ami a kimaradás politikai és gazdasági költségét még az angolok számára is közvetlenül fölmérhetővé tette.

Ebből a szempontból külön is fontos, hogy az EMU-ból első körben kimaradtak számára az amszterdami szerződés előírja - igaz, csak elvárásként - az árfolyamrendszerben való részvételt, a vonatkozó - szélesen értelmezett - mutatószám-rendszer teljesülését pedig az European Monetary Institute (Európai Pénzügyi Intézet), EMI - a jövőbeni ECB elődje - folytonosan ellenőrzi, és ennek alapján értékeli az érettség alakulását (Horváth - Varró, 1997, 6. és 21.)

5. A keleti kibővülés szempontjából különösen fontos, hogy az Agenda 2000 - különbségtételre építő, fokozatos - bővítési koncepciója a szeptemberi és a novemberi külügyminiszteri találkozón megerősítést nyert. Ugyanakkor a kormányközi jelleg megerősítéseként a Coreper és a Tanács magának tartotta fenn az egyes lépések értékelésének és minden érdemi döntés meghozásának a jogát. Ez a kibővítés folyamatára lassítólag, a ratifikációs eljárásra azonban gyorsítólag fog hatni.

## VI.

### Néhány észrevétel az integrációs esélyekről

Magyarország integrációs politikájának és taktikájának megalapozása csak a jelen írásnál szélesebb vizsgálódástól várható el. Az erre vonatkozó gondolatokat a szerző más cikkei tartalmazzák, mind az integrációérett-ség, mind az integrációs politika, mind a vállalati szektor teendői témakörében. Ehelyütt csupán az amszterdami egyezmény kapcsán megfigyelt újabb mozzanatokhoz szorosan kötődő néhány előzetes észrevétel megfogalmazására vállalkozhatunk.

1. A jó hírek közé tartozik az, hogy az EU leküzdötte a néhány éve még végtelennek tűnő bénultságát, s a Maastrichtban "mélyülésnek" nevezett kérdésekben, részben spontán, részben gazdaságpolitikailag terelt módon működőképesnek tűnő megoldásokat talált.

Az euro részben önbeteljesítő jóslatként, részben a meg nem valósulás elrettentő költségei miatt, de jórészt a makrogazdasági mutatók konvergenciája alapján - erős valutaként és időben bevezethető lesz. Számos érv - köztük a méret növekedéséé (Martin, 1996) - valószínűsíti, hogy az árfolyampolitika stabilitása merev előírások nélkül biztosítható lesz. Az ECB elnöke körüli vita igazolja, hogy a jegybank függetlensége és a jegybankok rendszerszerű együttműködése (Duisenberg, 1997) valóban szükséges intézményi előfeltétele a kemény euro-nak. A tagságra pályázó országoknak tehát a korábbiaknál nagyobb mértékben kell szavatolniuk, hogy a jegybanki függetlenség nemcsak holt betű, hanem a politika változó kényszereivel szemben érvényesülő, hosszú távú rendszerem, amit a közélet minden szereplője elismer. Az árfolyampolitikában a fenntarthatóság szempontja mindennél fontosabb, mert eseti leértékelésekkel hosszú időre kiütheti magát a jelöltek közül az ilyen lépésre kényszerülő kormányzat.

2. A jó hírben rejlő rossz hír az, hogy a mélyüléstől a tagjelölt számára nehezebbé válik az integrációérett-ség elérése, a tíz vagy húsz évvel ezelőttiekhez képest pedig lényegesen előnytelenebb feltételekkel pályázhatunk csak a tagságra. Ebben - a hidegszívűség mellett - közgazdasági értelemben az elvesztegetett idő ára jelenik meg, függetlenül attól, hogy az ország jószántából, avagy szuverenitásának hiánya miatt késett le az integrációs vonatról. Ebből adódóan belátható, hogy az idő további múlásával csak még nehezebben megugorhatóvá válik az integrációs akadály. A csatlakozási feltételek pedig az unió lassú növekedése és a tagjelöltek csökkenő fejlettségi szintjének összjátéka miatt később már aritmetikailag sem lehetnek kedvezőbbek, sőt még ugyanilyen kedvezőek sem, mint egy korábbi időpontban. A belépés siettetése tehát önréték.

3. Jó hír az, hogy az Agenda 2000-ben az egyedi elbá-nás elve érvényesül, mert ez - a fokozatos változás - az



EU-ban az egyetlen gyakorlatilag járható út. A felvétel időzítése nem annyira a GDP vagy az ipari termelés növekedési ütemén, hanem a tagjelölt által támasztott *transzferigényen* múlik. Ez utóbbi makrogazdaságilag elhanyagolható a magántőke-befektetések és az import meg a piaci hatások révén keletkező jóléti hatások mellett, ami elméletileg belátható és modellezhető is. Ahogy a mai tagoknak is a 99%-os, önálló fölhasználású GDP-jük alakulása a perdöntő, úgy a 4% transzfer mellett is a magyar GDP 96%-ának alakulása határozza majd meg a társadalom egészének életfeltételeit. Minél inkább a lengyel mintát követjük, azaz sok bizottsági helyet, sok agrártámogatást, hosszú átmeneti időszakot stb. kívánunk, annál *kisebb az esélye annak*, hogy Magyarország *kicsínységéből* és *sajátosságaiból* adódó *előnyöket* élvezzük, többek közt egy *korai*, s így bizonyára *előnyösebb tagság* elérése révén.

4. A differenciált fölvételi eljárás párjaként - alternatívájaként - az unió elfogadta az *európai partnerségről* szóló francia-osztrák kezdeményezést, s a kimaradók gondjait tagláló nagy londoni konferencia megrendezését, Törökország bevonásával. Lényeges - kiegyenlítő újítás, hogy míg e tanácskozás nem készít elő tagságra, nem dönt, viszont az országok részt vehetnek az EU programjaiban és kaphatnak majd pénzt is. Valószínűleg elkerülhetetlen lesz az az *átváltás*, hogy a *kimaradók több pénzt, a bekerülők jobb hosszú távú kilátást* - és integrációs előnyt - *kapnak*. E téren az előrelátás és a nagyvonalúság fontosabb a pfenningek összemérésénél.

5. Az *integráció monetáris jellege* magyar szempontból *adottság*, ami *kemény és népszerűtlen feladatok tartós megoldására* szorít. Így az 1997-ben a rendszerváltás előtti év szintjét még mindig meghaladó 18%-os inflációs szint nem ad okot elégedettségre. Sőt, ha 2002 körüli tagságra vágyunk, az infláció és a kamatok ügyében is megfelelő ütemben kell előre haladnunk. Az államháztartás *egésze* - és nem a központi költségvetés operacionális deficitje - az a rendszer, aminek a hiánya az integrációs feltételek közt meghatározó mutató. Ez az, amit a különféle integrációs szervek rendszeresen ellenőriznek - mint a már EU-tagországokban is. E kérdésekben pedig *nem pusztá elhatározás kérdése*, milyen ütemű és mértékű előrehaladást lehet az év elmúltával regisztrálni. Azt a tőkepiac szereplőinek és a külföldi befektetőknek is vissza kell igazolniuk. S ha a túlteljesítés nem is követelmény, az *államháztartási deficit és az infláció trendjének 4-5 éves megfelelő irányú alakulása* nagyon is az. Ebből a szempontból pedig föltöbb korai lenne úgy érezni: a Bokros csomag után már igazán túl vagyunk a nehezén.

6. Az elmondottak szerint a magyar tagsági esélyek a gazdasági teljesítmény rendszeres javulásához kötődnek,

aminek meglétét vagy hiányát többé nem magunk jelentjük be, hanem *külső megfigyelők állapítják meg*. Ebből a szempontból tanulságos, ahogy a Világbank legújabb országtanulmányai (Oks, 1997; Rocha, 1997) sokszor saját szemléleti és elemzési keretük rovására is az EU *Agenda 2000* dokumentumának megközelítését követik. Míg az unió közismerten politikai alapon tesz különbséget Szlovákia és Lengyelország között, a Világbank - alapszabályát követve - nagy erőfeszítéseket tesz arra, hogy a GDP, az infláció, és az ipari termelés behatárolta háromszögben még nem is olyan különböznek tetsző két országot élesen elhatárolja egymástól. Az elemzések kiemelik a transzferek alárendelt és az *integrációs elkötelezettség pozitív fejlődésgeneráló szerepét*, s ezért a mindkét országot élesen elhatárolják egymástól. Mindkét országban a környezetvédelmi kiadások nagyságrendi (6-10 szerez) növelését szorgalmazták.

Az elemzések további ismertetése nélkül is belátható, hogy a nemzetközi szervezetek megítélésében nagyfokú szemléleti azonosság figyelhető meg, ami a maastrichti *szigorúbb kritériumok*<sup>12</sup> és az uniós politikai szempontok *elsőbbbsége* mellett alakul ki. Ez figyelmeztető jel mindazoknak, akik különféle megfontolásokból hajlanának az uniós követelményrendszer föllazítására, vagy az egységes valuta és egységes piac mellett nehezen értelmezhető gazdasági jellegű derogációk szaporítására. *Jó hír*, hogy a hazai döntéshozók tisztában vannak e *korláttal* (Somogyi, 1997, 14.), aminek föllazítására jelentős érdekcsoportok fognak törekedni a tárgyalások megindulása napjától kezdve. Az eltérő *alkuerő* belátása pedig önmagában is elégséges ok lehet arra, hogy a gyengébb fél ne erőltessen különalkukat ott, ahol az nem végképp elkerülhetetlen.

\* \* \*

Az amszterdami csúcs óta eltelt időszakban kirajzolódott a változások iránya, aminek jelenleg inkább csak a *jellegét*, semmint *mértékét* valószínűsíthetjük. Az előre jelzett reformok részben vagy egészben el is akadhatnak, vagy késedelmet szenvedhetnek. A konkrét integrációs lépések ütemezésénél erre kell figyelemmel lenni, s a *költségesebb intézkedéseket* - így a környezetvédelem és a munkaiügy területén - akkorra kell *sorolni*, amikor a finanszírozási *föltételeik létrejönnek* majd.

## Források

1. Dokumentumok: *Official Journal, European Economy, Európai Dialógus, Info-Euro* hírlevél.

2. Híryanag: *Financial Times, Handelsblatt, Wall Street Journal Europe, Neue Zürcher Zeitung* és a hazai napilapok közleményei.

12 Részletes kifejtését ld. Lányi (1997) kétrészes cikkében.



## Hivatkozások

- Balázs Péter (1997): Integrációs "csapdák" az Európai Unió és Kelet-Közép-Európa kapcsolatában. Közgazdasági Szemle, XLIV. évf.11.szám, 954-969. old.
- Begg, D. és társai (1997): EMU - Getting the End-game Right. London: a CEPR kiadása, Monitoring European Integration c. sorozat, 7.szám, 75 old.
- Berthold, N. (1993): Fiskális föderalizmus Európában, mint a sikeres gazdasági és valutáris unió előfeltétele. Közgazdasági Szemle, XL.évf.6.szám, 469-482. old.
- Bofinger, P. (1997): Niedriger Inflation ist Ergebnis einer grundlegender Neuorientierung. Handelsblatt, nov.11.
- Borchert, N. (1997): Agenda 2000: notwendige oder überflüssige Neuorientierung der Agrarpolitik? Wirtschaftsdienst, LXXVII.évf. 9.szám, 498-502. old.
- Butter, W. és társai (1996): Promoting an efficient market economy in a changing world. London: CEPR Discussion Papers, 1468. szám, október, 55 old.
- Coleman, B. (1997): Heard in Washington: the euro is coming. Wall Street Journal Europe, nov.7.
- Csaba László (1994): Az összeomlás foratókönyvei. Budapest: a Figyelő Rt kiadása, 289 old.
- Csaba László (1995): Vázlat a modernizációs gazdaságpolitikáról. Társadalmi Szemle, XL.évf.1.szám, 20-31. old.
- Duisenberg, W. (1997): The ESCB: A profile - a német jegybank sajtószemléje által közreadott előadás, DBB AP 62. szám, 8-10.o.
- Duff, A. (1997): Reforming the European Union. London: Federal Trust with Sweet (Maxwell), 208 old.
- Eatwell, J. és társai (1997): Not Just Another Accession. London: az Institute for Public Policy Research kiadása, 90 old.
- Fischler, F. (1997): Ein neues Konzept für die Zukunft der europ(ischen) Landwirtschaft. Wirtschaftsdienst, LXXVII.évf. 9.sz, 495-8.o.
- Gabrisch, H. (1997): Eastern enlargement of the European Union: macroeconomic effects in new member-states. Europe-Asia Studies, IL.évf.4.szám, 567-590.old.
- Gáti, Ch. (1997): Megválaszolatlan kérdések. Európai Szemle, VIII. évf. 2.szám, 3-8.old..
- Havasi Béláné (1997): Az EU kormányközi konferencia és a magyar csatlakozás néhány összefüggése. Külgazdaság, XLI.évf. 3. szám, 4-33 old.
- Horváth Ágnes - SZALAI Zoltán (1997): Európai Monetáris Unió. Budapest: MNB Műhelytanulmányok, 12. szám.
- Horváth Ágnes - VARRÓ László (1997): Az új európai árfolyam-mechanizmus (az ERM-II). Budapest: Magyar Nemzeti Bank, szeptember, (kézirát) 41 old.
- Izikné Hedri Gabriella (1997): Amszterdam üzenete. Európai Tükör, II. évf.5.szám, 85-102.old.
- Kamm, Th (1997): Italy's recent crisis over EMU shows Club Med debate is dead. The Wall Street Journal Europe, okt. 3/4.
- Lányi Kamilla (1997): A globális konvergencia változatai: Maastricht és a washingtoni konszenzus, I-II.rész. Külgazdaság, XLI.évf. 11. 4-27. old. és 12. szám.
- Lőrincné Istvánffy Hajnal (1996): Európai pénzügyek. Múlt, jelen, jövő. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 510 old.
- Lőrincné Istvánffy Hajnal (1997): Az EMU működésének néhány gyakorlati problémájáról elméleti megközelítésben. Közgazdasági Szemle, XLIV. évf. 10.szám, 878-895. old.
- Martin, Ph. (1996): The exchange rate policy of the euro: a matter of size. Párizs: CEPII Working Papers, 9606.szám, ápr.
- Matolcsy György (1996): Milyen gazdaságpolitikával integrálódunk az EU-ba? Valóság, XXXIX. évf.8.szám, 21-35. old.
- Möschel, W. (1993): Eine Verfassungskonzeption für die EU. in: Gröner, H. - Schüller, A. szerk: Die europ(ische) Integration als ordnungspolitische Aufgabe. Stuttgart - Jena New York: G.Fischer Verlag, 21-40. old.
- Oks, D. (1997): Poland Country Economic Memorandum A Strategy for Growth and European Integration. Washington: a Világbank kiadványa, október.
- Orbán Viktor (1997): Lényegében megtörtént az ellenzék összefogása (Bálint József interjúja). Új Magyarország, nov.12.
- Rocha, R. (1997): Slovakia - Country Economic Memorandum A strategy for Economic Growth and European Integration. Washington: a Világbank kiadványa, október.
- Schmidtchen, D. - Cooter, (szerk.) (1997): Constitutional Law and Economics of the European Union. Cheltenham (Anglia) Brookfield (Ver., USA), Edward Elgar, 320 old.
- Seidel, M. (1997): Between unanimity and majority: towards new rules in decision-making. in: Siebert,H.szerk: Quo vadis, Europe? Tübingen: J.C.B.Mohr (Paul Siebeck), 47-66. old.
- Sieber Edit (1997): A schengeni "acquis" beemelése a közösségi jogba. Európai Tükör, II.évf.4.szám, 79-85.old.
- Smith, M. (1997): The great survivor. The Financial Times, nov.3.
- Somogyi Ferenc (1997): Euroatlanti integráció: folyamatosság és konszenzus a magyar külpolitikában. Külpolitika, új folyam, III. évf.1.szám, 3-16. old.
- Stephens, Ph. (1997): Moment of fusion. The Financial Times, okt. 17.
- Tangermanns, S. (1997): Reforming the CAP: a prerequisite for an eastern enlargement. in: Siebert,H.szerk: Quo vadis, Europe? Tübingen: J.C.B.Mohr, 151-179.old.
- Tetmeyer, H. (1997): Europa auf dem Weg zur einen gemeinsamen W(hrung) - a Párizsban, október 28-án tartott előadás szövegét közli a német jegybank sajtószemléje, DBB AP, 63. szám.
- Török Ádám (1996): Piacműködés és iparvédelem. Pécs: a Janus Pannonius Tudományegyetem kiadása, 190 old.
- Tucker, E. (1997): Brussels seeks commitment. The Financial Times, okt.1.
- Valki László (1996): Mit kezd a szuverenitással a nemzetközi jog? in: Gombár Csaba és társai (szerk.): A szuverenitás káprázata. Budapest, a Korridor Politikai Kutatások Központ kiadása, 46-87.old.
- Vörös Imre (1992): Az európai versenyjogok kézikönyve. Budapest: a TRIORG Kft kiadása, 190 old.
- Wisdorff, E. (1997): Konfliktfrei an der Massenstart. Handelsblatt, nov.12.
- Woschnagg, G. (1997): Institutional reform of the EU and the IGC - a Közép-Európa Egyetem "A NATO keleti kibővülése, az EU reofrmja és a közép-európai térség" című nemzetközi tanácskozásán elhangzott előadás, Budapest, szept. 12-13.



# Színlelt szerződések

✎ Szalma József egyetemi rendes tanár, Újvidéki Egyetem (Novi Sad, Jugoszlávia)

## I.

1. A dolgozat a színlelt szerződések jogi természetét az akarat és nyilatkozási elmélet, a kerülő (fraudolózis) szerződésekre vonatkozó elmélet, a kauza, vagy jogcímelmélet és a szerződés semmisségéről szóló elmélet vonatkozásban vizsgálja.

A tézis kiindulópontja az a kérdés, hogy engedélyezett-e ugyanazon szerződési tárgy kapcsán két különböző természetű és joghatású szerződést kötni oly módon, hogy a két szerződés egymás közötti kapcsolatát egy szerződési joghatáson túlmutató, azaz azon kívül álló jogi cél fűzi össze.

A szerződéskötési autonómia elvben nem zárja ki a színlelést, hiszen a felek ennek alapján szabadon választhatják meg azt a szerződéstípust, mely igényeiknek megfelel. Az akarat, azaz nyilatkozási elmélet, azaz ezeknek egyes változatai más-más magyarázatot adnak arra, hogy a két különböző, egyazon szerződési tárgyra vonatkozó, de egyenként különböző kauzájú (belső jogcímmű) szerződés egyike (a színlelt szerződés) miért érvénytelen, azaz érvénytelensége milyen típusú (megtámadható-e, vagy semmis); a másik pedig (a palástolt szerződés) miként érvényes, azaz érvényessége milyen következményeket von magával nemcsak a felek között

ti akaratmegegyezés alapján, hanem a jogrend szemzőgéből is.

2. Az ún. akarat elv (*Willenstheorie*) képviselői (Savigny, Zittelmann, Windscheid, Enneccerus-Nipperdey, Crome, Dernburg)<sup>1</sup> alapvető tétele szerint a palástolt szerződés felek közötti érvényes joghatását a felek akaratának "köszönheti". A palástolt szerződésnél a jogügyleti akarat kívánja mind a szerződést mint "formát", mind a szerződést mint "valóságot", annak joghatásaival. A színlelt szerződés esetében a jogügyleti akarat csak a szerződés "formájára" vonatkozik, a szerződéshez tartozó joghatásokat már nem öleli fel, ezeket már nem kívánja.

Az akarat elv elmélet tehát a színlelt és palástolt szerződések joghatását, azaz jogi következményeit a szerződő felek akaratára bízta, a jogrend legfeljebb ezt a színlelési rendelkezésnél megerősíti. Az elmélet a színlelt szerződés alapján jogot szerző jóhiszemű harmadik személy jogosultságáról még nem tesz említést. Az *agere in fraudem legis* és a *fraus partis* gondolata és jogi következményei sem merülnek fel.

3. A nyilatkozási elv (*Erklärungstheorie*) képviselői (Kohler, Regelsterger, Bäher, Schloßmann, Hartmann, Rieg, Saleilles, Meynal, Chabas, Hasenörl)<sup>2</sup> különböző

1 Savigny, Friedrich, *System des heutigen Römischen Rechts*, Berlin, 1840, III. kötet, 258, 325. old.; Zittelmann, Ernest, *Die juristische Willenserklärung (Eine Studie)* Jahrbücher für die Dogmatic des römischen und deutschen Privatrechts, Jena, XVI. kötet, 1878, 357-456 o. ibid, Irrtum und Rechtsgeschäft, Eine psychologisch - juristische Untersuchung, Leipzig, 1879, 357. old.; Windscheid, B., *Wille und Willenserklärung (Eine Studie)*, Archiv für zivilistische Praxis, Tübingen, Leipzig, 63. kötet, 1880, 72-73 (72-112) old.; Enneccerus-Nipperdey, *Lehrbuch des bürgerlichen Rechts*, I. kötet, Marburg, 1931, 136. §; Crome Dr. Carl, *System des deutschen bürgerlichen Rechts*, Tübingen, I. kötet, 92. §, 411. old., 2.3. p.; Dernburg Heinrich, *Pandekten*, I. kötet, VII. kiadás (1902-1903), 399. o. (2. kiadás 188, 3. kiadás 1906); ibid, *Lehrbuch des preussischen Privatrechts und der Privatrechtsnormen der Reichs*, I. Die allgemeinen Lehren und das Sachenrecht, 3. kiadás, Verlag der Buchhandlung des Waisen-Hausen, Halle, 1881, ibid, *Das bürgerliche Recht des deutschen Reichs und Preussens*, Halle, 1906.)

2 Kohler, *Studien über Mentalreservation und Simulation*, Jahrbücher für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechts, Jena, XVI. kötet, 1878, 91. old.; ibid, *Noch einmal über Mentalreservation und Simulation*, Jahrbücher für die Dogmatik, XVI. kötet, 1878, 325-356. old.; *Vollstreckungsgegenklage und Simulation*, Archiv für die Zivilistische Praxis, Freiburg u. Leipzig, 80/1893. sz. 141-300. old.; Error, 1878; *Über den Willen im Privatrecht*, in Jahrbücher für Dogmatik, 28. k., 166. old.; Regelsberger, *Civilrechtliche Erörterungen*, I., 17-23. old.; Bäher, *Über Irrungen im Contrahieren*, Iherings Jahrbücher, XVI. k., 1875, 393-427. old.; ibid, *Unteile des Reichsgerichts mit Besprechungen*, München, Leipzig, 1883; ibid, *Besprechung des Entwurfes eines bürgerlichen Gesetzbuches für das Deutsche Reich*, Kleine juristische Schriften, 33. kötet; Schloßmann Dr. Sigismund, *Der Vertrag*, Leipzig, Breitkopf u. Härtel, 1876, 105-107. old.; Hartmann Dr. Arno, *Das simulierte Rechtsgeschäft nach dem Rechte des BGB*, Diss, Jena, Schlimpess Verlag, 1904, 16-18, 18-23, 28-37. old.; Rieg, Alfred, *Le rôle de la volonté dans l'acte juridique en droit civil Français et Allemand*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1961, 495-496. old.; Saleilles, *De la déclaration de la volonté, contribution à l'étude de l'acte juridique dans le code civil Allemand*, Paris, Librairie générale de droit, 1929, 116-144. old.; Meynal, *La déclaration de volonté, Revue trimestrielle de droit civil*, 1902, 545-573. old.; Chabas, *De la déclaration de volonté en droit civil Français*, Paris, 1931; Hasenörl, V., *Österreichische Obligationenrecht*, I. kötet, 529. old.; Henle, *Vorstellungs- und Willenstheorie in der Lehre von der juristischen Willenserklärung*, Leipzig, A. Deichert, Böhne, 1910.



változataival (értelmezési elmélet - *Vorstellungstheorie*; bizalmi elmélet - *Vertrauenstheorie*; forgalombiztonsági elmélet - *Verkehrstheorie*) több figyelmet szentel a színlelt szerződésnek, szemben az akarati elvvel, amely első sorban a palástolt szerződés felek közötti joghatását vizsgálja. A nyilatkozati elmélet, elemezvén a jogügyleti akarat tartalmát, azaz vita esetében annak értelmezés útján való pontosítási követelményét, méltányolva ugyan a felek közös akartát, ha van, első sorban az akaratnyilatkozatnak a forgalomban általánosan elfogadott jelentéstartalmat ad. Ezt megköveteli a jogi forgalom biztonságának igénye, a jogi forgalomban elengedhetetlen bizalmi elv érvényesítése. A bizalmi elv egyúttal azt is jelenti, hogy megdönthetően vélelmezhető a felek valós akarata és nyilatkozata közötti *összhang*. A színlelt szerződés alapján szerzett jogosultság harmadik jóhiszemű személy jogait is érintheti további jogügyleti átruházás esetében. Habár a színlelő felek nem kívánják egymás között a színlelt szerződés joghatását, a szerződés érintheti, azaz sértheti a *harmadik* (jóhiszemű) *személy* jogait. A nyilatkozati elmélet eredményeként, figyelemmel a jogbiztonságra, a bizalmi elv érvényesítésére a jóhiszeműen szerzett jogosultság címzettjének irányában jött létre az a jogszabály, amely szerint a színlelt szerződés felei eredménnyel nem nyújthatnak jóhiszemű harmadik személy iránti olyan kifogást, amelynek értelmében e harmadik személy jogosultsága érvénytelen, mivel az színlelt, azaz semmis szerződés alapján jött létre.

A nyilatkozati elmélet érvényesülése a törvényhozással, az akarati elmélettel szemben, éppen a jóhiszemű színlelt jogot szerző harmadik személy érdekének védelmében, jól megfigyelhető az *ÁOPTK* (Általános Osztályos PTK) releváns rendelkezéseinek Novellák előtti és III, 1916-ban meghozott résznovellák utáni 916. §-ban foglalt színlelési jogszabály megfogalmazásában.

A Novellák előtti színlelési jogszabály maradéktalanul az akarati elmélet szankciórendszerét tartalmazza. Érvényesíti a palástolt szerződést a felek közötti jogviszonyban, semmissé nyilvánítja a színlelt szerződést. Nem tesz azonban említést a színlelt szerződés harmadik személy iránti hatásáról: "916. § Ha bizonyos nemű ügylet iránt csak színleg történik egyezkedés, azt azon törvényes rendszabályok szerint kell megítélni, melyekhez képest az, valódi mivoltánál fogva, megítélendő."<sup>3</sup>

Ezzel szemben, a Novellák által módosított színlelési jogszabály teljesen a nyilatkozati elméletet tükrözi, s nem ad helyet a felek színlelési kifogásának olyan harmadik személy iránt, aki a (színlelt szerződési) nyilatkozatban vetett bizalom alapján szerezte meg jogosultságát: "916. § (1) Színlelt szerződés. Az olyan szerződési nyilatkozat, amelyet az egyik fél a másiknak vele egyetértésben csak látszatra ad, semmis. Ha ezáltal egy másik jogügylet palástolt, ezt valóságos alapozottsága alapján

kell megítélni. (2) Harmadik személy iránti *színlelési kifogás nem nyújtható be* eredményesen, ha az jogosultságát nyilatkozatba vetett bizalommal szerezte meg."<sup>4</sup>

A *BGB* (a német Ptk.) 117. §-a a színlelt szerződésre vonatkozólag egyértelműen az akarati elvet érvényesíti. A színlelt szerződést azért tartja semmisnek, mert a felek azt egyetértéssel csak látszatra nyilatkozzák, míg a színlelt által palástolt szerződés éppen a felek akaratára való tekintettel nyer érvényt. A palástolt szerződés tekintetében azonban a törvény kifejezetten megköveteli a palástolt szerződésre vonatkozó jogszabályok (beleértve a megkerülteket is) alkalmazását. A *BGB* a felek érdekeinek méltányolásával a közérdek (azaz jószokások - *gute Sitten* 138. §) érvényesítést is eléri, a megkerült jogszabályok alkalmazásával. A *BGB* nem tesz említést a harmadik jóhiszemű személy védelméről, azaz az iránta felek által benyújtott színlelési kifogás tilalmáról. A jogszabályok azonban hivatkozára a *BGB* 171, 409, 576, 892, 932, 823, 405 §-aira, a jóhiszemű harmadik személyt védik a színlelési kifogástól.<sup>5</sup> A felek között azonban a színlelt szerződés érvénytelen, mivel azt a felek közös (titkos) akaratukkal megfosztották joghatásától. Az akarati elmélet megoldása mindvégig megmarad az újabb polgári törvényhozás rendelkezéseiben a palástolt szerződés érvényességi követelményeit illetően.

4. Az *agere in fraudem legis* elmélete a színlelt szerződés jogi következményeit *nem a szerződő felek akaratából* vezeti le, hanem a *jogrend* (kerülő úton történő) *megsértéséből*. A színlelt szerződések semmissége a törvény rendelkezéseiből következik. A palástolt vagy leplezett szerződés felek akaratára szerinti érvényesítése ugyan jogszabály alapján lehetséges, de ezen túlmenően alkalmazni kell azokat a kényszerítő jogszabályokat is, amelyeket szerződő felek színlelés útján meg kívántak kerülni, mint számukra "kedvezőtlen kötelezettségeket" tartalmazókat. Adott esetben pl., ha a színlelt szerződés ajándékozás, a palástolt (leplezett) pedig vétel, s az ajándékozás nyilvánosításának indítéka az ajándékozásra kedvezőbb adózási jogcím elnyerése, a palástolt szerződés érvényesítésével a megkerült, visszerthes szerződésekre érvényes forgalmi adót kell alkalmazni.

Míg az akarati elmélet képviselői úgy látják, hogy a színlelt szerződés jogi természete szerint alapvetően az ún. *akarathibás* (megtámadható) szerződések csoportjába sorolható, addig a színlelés kerülő jogi természetét valló nézetek ezeket a *fraus legis* jelenlétének feltételével, *semmis*, azaz közrendisérmes, a jó szokásokkal szemben álló szerződésnek tekinti. A gyakorlati különbségek a két fölfogás között nyilvánvalóak: míg az akarati elv csak a *felekre bízta a színlelt szerződés megtámadását*, a törvénykerülő szerződés elmélete lehetővé teszi a színlelt

3 Id., Dr. Márkus Dezső (szerk.) Osztályos Általános Polgári Törvénykönyv, Budapest, Grill Károly, 1907, 207.o.

4 Id. pl. Österreichische Gesetze, Bydlinski, C. H. Beck, München, 171.o.

5 Így pl. RG, 134, 37. Id. pl. *Jauernig*, BGB, C. H. Beck, München, 1979, 53, 54.o.



szerződés megtámadását *harmadik személy* számára is, különösképpen pedig a megkerült kényszerítő norma alkalmazási (köz)érdekét képviselő állami szerv számára is.

5. A *kauza*, azaz a *jogcím* szerint elvégzett elemzés ki mutatja, hogy a színlelt és palástolt szerződések kapcsolata tulajdonképpen két *kauza-csoportot* láttat, eltérően az érvényes szerződések egységes *jogcímétől*. A színlelt szerződésnél megkülönböztethetők a felek "*belső*" (szerződéseken belüli) *jogcímei* (indítékai), valamint a "*külső*", mindkét szerződés joghatásain kívüli jogi cél. A "*belső*" *jogcím* nem más, mint a palástolt szerződés joghatásaiból következő jogosultság megszerzésének lehetősége. (Pl. a leplezett adásvétel alapján a tulajdoni jogosultság megszerzésének érdeke.) E *jogcím* szerves részét képezi az adott szerződéstípushoz tartozó rendszertípi jogi következményeknek. A "*külső*" *jogcím*, jogi cél, ezzel szemben nem tartozik a palástolt szerződés joghatásaihoz, inkább a színlelt szerződés következményeihez tartozna, amennyiben a színlelt szerződés a jogrend szemszögéből érvényes lenne. E "*külső*" jogi cél nem más mint a palástolt szerződésre érvényes, sokszor a polgári jogon kívül álló, kényszerítő jogi normák felek által, közös akarattal kívánt kerülési szándéka (*agere in fraudem legis*).

A *jogcímelemzés*nél néhány következtetésre juthatunk: a) amennyiben felek "*külső*" *jogcíme törvénykerülő szándékot* rejt, a színlelt szerződés *közrend sérelmes* (l'ordre public, gute Sitten), azaz a jószokásokkal vagy jóerkölccsel ellentétes<sup>6</sup> és a színlelt szerződés megtámadása nemcsak a felek "ügye", hanem a közérdeket képviselő harmadik személyé is; b) Faktikus kérdés, hogy a "*külső* *jogcím*" tartalmaz-e törvénykerülő szándékot. A színlelési indíték ugyanis tartalmazhat a *jogrend szemszögéből megengedett jogi célkitűzést* is. Ilyen pl. a felek azon szándéka, hogy a szerződés színlelésével eleget tegyenek a halálosan beteg, de cuius akaratának, annak megnyugtatósa érdekében, bár a szerződés megkötését valójában nem kívánják. Amennyiben a *külső* jogi cél nem tartalmaz közrend sérelmes törvénykerülő szándékot, hanem a jogrend szemszögéből elfogadható indítékot, a színlelt szerződés csak megtámadható, nem semmis; a megtámadást csak a felek valósíthatják meg, harmadik személy, különösen közérdeket képviselő szerv - nem; c) A *külső* jogi cél, amennyiben *fraudolózis*, megkülönböztethető annak alapján is, hogy felek közös kerülő akarat (*fraus*) mire irányul: (ca) a *közrend*, azaz a jóerkölcs érdekei ellen - *agere in fraudem legis*; (cb) vagy a kerülő szándék *egyoldalú* és a *fraus* a másik szerződő fél joggal védett érdeke ellen irányul (*fraus partis*). A második esetben a színlelés megtámadható a jóhiszemű szerződő fél részéről; d) Amennyiben a színlelt szerződési operáció *külső* jogi célja törvénykerülő szándékot tartalmaz, általában *vélelmezhető*, hogy a kerülést a felek *közösen* kívánják megvalósítani, tehát az, hogy *mindkét fél rosszhiszemű*, így az előző helyzet helyreállí-

tásának tilalma és ott, ahol az "ún. társadalom javára való marasztalás" intézménye (még) fennáll, a szerződési szolgáltatások társadalom javára való marasztalása mindkét szerződő felet érintheti.

6. Az *akarati elmélet* elvben, - habár a palástolt szerződés szerződésen kívüli (esetleg megkerült) jogszabályok alkalmazását is szorgalmazza, - egy kérdésben "teszi lehetővé" a *felek kerülő szándékának* érvényesülését: a megtámadást a felekre bízva, azok pedig nem érdekeltek a színlelt szerződéssel elfedett, leplezett szerződés bírói "*nyilvánosítására*". Erre esetleg csak akkor kerülhet sor, ha a felek között létrejönne egy olyan teljesítési jogvita, amelynél a felperes teljesítési kérelmének ellenében az alperes kifogásával hivatkozna a színlelt szerződés ingyenességére; maga a felperes pedig replikájában a palástolt szerződés visszerthes voltára. A tárgyi, azaz "*fraudolózis*" elv, azaz színlelésfelfogás azáltal, hogy harmadik érdekeltet is bevon a megtámadásra jogosultak körébe, azaz azáltal, hogy a semmisségi jogszabályokat alkalmazza, kiiktathatja a felek kerülő szándékának leplezését, hiszen az a harmadik, érdekelt felet is feljogosítja a színlelt szerződés bírói megsemmisítésének igénylésére.

## II.

A színlelés *megkülönböztetendő* a hozzá közel álló, azaz "*szomszédos*" jogintézményektől.

1. A *falsa demonstratio non nocet* szabálya szerint a pontatlan szerződésnevesítés nem sérti a címzett jogosultságát. Előfordul, hogy a felek szerződésmegjelölése szándékuktól eltérő (pl. ajándékozás megjelölést használnak, a valóságban élethossziglani eltartási szerződésként megkötött szerződésnél). Ilyenkor mérvadó nem a szerződés felek által meghatározott (téves) elnevezés, hanem a szerződés tartalma, azaz a vállalt jogok és kötelezettségek együttese, melyek meghatározóak a szerződés típusára nézve. Míg a *falsa demonstratio* elve a szerződés értelmezését elősegítő jogi elv, a színlelés a szerződés érvényességét érintő tényállás. Van ugyan olyan vélemény is, amely szerint a színlelt szerződés nem más mint a szerződés pontatlan nevesítése (*Bang*). Mások szerint a *falsa demonstratio* tulajdonképpen a jogügylet felek általi *téves minősítése*, míg a palástolt szerződés létrehozása a felek tudatos, kívánt jogkövetkezménye. Hatálya szerint a palástolt szerződés téves kvalifikációja, minősítése nem vonatkoztatható a jogcímre, külön joghatást nem vált ki (*Dagot*).

2. *Követelés átruházása (cessio)* esetében az adós eredménnyel nem emelhet az új jogosult (hitelező) igénye ellen színlelési kifogást, vagyis iránta nem tagadhat-

6 ld. pl. magyar PTK 201. § (2) bekezdését



ja meg a teljesítést arra való hivatkozással, hogy a tartozás átruházása a régi jogosultról az újra színlelt szerződés alapján történt (a német BGB 405. paragrafusa szerint). Mindenesetre ez akkor áll, ha az új jogosult jóhiszemű.<sup>7</sup> A régebbi német jogalkalmazó<sup>8</sup> a színlelt tartozásátruházás esetén a cedensnek számolnia kell azzal, hogy a jóhiszemű szerződő fél az új jogosultnak teljesít s ezáltal joggal mentesül kötelezettsége alól, hiszen nem lehetett tudomása arról a titkos, korábbi és új hitelező között létrejött megállapodásról, mely szerint a tartozás átruházása színlelt, azaz fiktív.

3. A *formakényszer*hez kötött szerződés sokszor okot adhat a színlelésre, a formakényszer megkerülése céljából. A német legfelsőbb bírósági állásfoglalások szerint, amennyiben a felek által színlelt szerződés tiszteletben tartja a rá vonatkozó előírt kötelező alaki követelményt, de az általa palástolt szerződés a rá vonatkozó kötelező formát nem tartja be mindkét szerződés érvénytelen.<sup>9</sup> *Visszonylagos*, vagy relatív színlelésről akkor van szó, ha a kötelező alaki kellék ugyan tartalmazza a szerződés fő elemeit (pl. ingatlanvételnél az árat és a vétel tárgyát), de a valóságos megállapodáshoz képest csak az *ár egy részét*, vagy a több dolog közül csak egyeseket. A felek gyakran a valóságos ármegállapodáshoz képest kisebb árat tüntetnek fel az írásbeli szerződésben, mert pl. flymódon kívánják megvalósítani az "adómeztakarítást". A jogösszehasonlítási gyakorlatban azonban akad példa arra is, hogy a vételről szóló írásbeli szerződésben a felek a kikötött árnál magasabb árat tüntetnek fel, mert így kívánják megkerülni a törvény által előírányzott elővételi jogot. Az egyik felfogás szerint felek közötti teljesítési jogvita esetében csak szerződés formájában feltüntetett ár az érvényes,<sup>10</sup> míg a másik állásfoglalás szerint árnak azt az összeget kell tekinteni, amelyet a felek valóságosan kívántak, tehát a szerződés alakjában feltüntetett színlelt ármeghatározás semmis.<sup>11</sup> A helyes állásfoglalást elősegítheti az illető kötelező alaki kellék jogi természetének, azaz rendeltetésének elemzése. A kötelező alaki kellék ugyanis szolgálhatja a közérdeket (pl. előírányzása evidenciális, azaz telekkönyveztetési, adóztatási stb. oknál fogva történt meg), de védheti a felek érdekeit is (mert flymódon a felek pontosítják szolgáltatásaikat). Ezen kívül, az ún. lényeges írásbeli alaki kelléknél (forma ad solemnitatem), a törvény védelmezi az írásbeli szerződési okiratnak, a benne foglalt lényeges elemekre vonatkozó

teljességét. Más szóval, mindazon megállapodás, mely a felek között a lényeges szerződési elemek tekintetében létrejött, de nem nyert helyet a szerződés írásbeli megfogalmazásában, érvénytelennek tekinthető.

4. A *Pauliánusi kereset* és a *színlelési* (semmisségi) kereset közötti lényeges eltérés abban állapítható meg, hogy az előbbi inkább a *fraus partis* elemét tartalmazza, hiszen annak alapján nyújtható be, hogy az adós fiktív, vagy valós (ingyenes) átruházása a hitelezők jogos érdekeinek kijátszását célozza meg, míg a színlelés rosszhiszeműsége (*fraus-a*) legtöbbször a közérdeket érinti.<sup>12</sup> A hitelezők kijátszása végett megvalósított színlelt telekkönyvi átruházás esetében a német elmélet,<sup>13</sup> valamint a Legfelsőbb Bírósági állásfoglalás<sup>14</sup> egyértelműen a színlelt szerződés jogszabályait tartja primárisnak. Ennek értelmében a pauliánusi kereset csak a valós átruházást semmisítheti meg, nem pedig a színleltet, még akkor is, ha a színlelt átruházás telekkönyvileg is érvényesült. Amennyiben az új telekkönyvi tulajdonos a telekkönyvbe csak látszólagos tulajdonosként volt bejegyezve, annak ellenére, hogy nem kívánt valóságos tulajdonossá válni, a valós átruházást kell semmissé nyilvánítani. Ez azt jelenti, hogy a látszólagos átruházásnál úgy kell tekinteni, hogy az átruházásra nem került sor, ezért nincs helye a Pauliánusi keresetnek. Az újvidéki "kasszációs bíróság"<sup>15</sup> állásfoglalása szerint a színlelési kifogást a végrehajtási eljárásban is be lehet nyújtani, amennyiben a közjegyzői okiratba foglalt adásvételi szerződést a felek azért állították ki, mert ezáltal kívánták a hitelezők követelését elhárítani. (Az utóbbi állásfoglalás mindenképpen problematikus! – hiszen a jogösszehasonlítási irodalom úgy tekinti, hogy a közokirati alakiságú szerződésnél *kizárt* a színlelés bizonyítása.<sup>16</sup> Igaz, kivételt képez a *közokirati egyezség*, tekintettel arra, hogy az a felek aktusa, nem pedig a bíróságé, amely előtt megkötésére sor került. A színlelés továbbá itt azért lehetséges, mert a felek csak látszólag tettek az egyezség értelmében törvényileg megkövetelt engedményeket, s így a jogvita valójában nem szűnt meg közöttük, amint az a valóságos egyezségnél rendszerint fennforog. A felek célja, hogy valamely harmadik személyt megtevésszenek arról, hogy per megszűnt, miközben csak idő kérdése, hogy folytatódjék.<sup>17</sup>

5. Miközben a színlelt átruházás sokszor teljesen fiktív, különösen a palástolt szerződés kimaradása esetében,

7 Így a német Legfelsőbb Bíróság, valamint Kallimopoulos.

8 Szövetségi Kereskedelmi Bíróság, 1870. évi állásfoglalása szerint, melyet támogat Kohler, Regelsberger, Dernburg és Hasenörl is.

9 BGH. RGZ 78, 115.o.; NJW/1968, 1228.o.

10 Pl. a magyar Legfelsőbb Bíróság állásfoglalása szerint, P.t. I. 10221/1968/5, 1968. ápr. 11.

11 Így pl. a Szlovén Legfelsőbb Bíróság GZ 377/57. sz. döntése, ZSO, II. könyv, 3. füzet, 631. sz. ítélete.

12 Hasenlöan, *Dagot, Michel*: La simulation en droit privé, Paris, librairie générale de droit et de jurisprudence, Pichon et Durand-Auzias, 1967, 274-279.o.

13 *Wienstein*, Können die Scheingeschäften nicht unter Berufung auf die Nichtigkeit, sondern auch nach gesetzlichen Bestimmungen über Anfechtung von Rechtshandlungen angefochten werden? Gruchot's Beiträge, 48. sz. 1904. évi kötet, 705-706.o.

14 Entscheidungen des Obersten Tribunals, X. kötet, 360.o.

15 *Ignjátovity*, Sudska praksa iz obligacionog prava, 12.o. K. 266-99. sz. ítélet.

16 *Kraus, Otto*, Die Lehre von Scheingeschäft. Diss., Konrad Jung, Groß Steinheim, 1930, 65-81.o.

17 ld. *Kallimopoulos, Georgios*, Die Simulation im Bürgerlichen Recht, Eine rechtsdogmatische Untersuchung, Versicherungswirtschaft, Karlsruhe, 1966, 234.o.



a *fiduciáris* átruházás valóságos és általában nem tartalmaz fraudolózis célt, tekintettel arra, hogy egy hitel biztosítékkául szolgál, mindaddig amíg a kötelezett a hitelt vissza nem fizeti. A hitelező, azaz a fiduciáris tulajdonos *fraus partis*-a csak abban az esetben foroghat fenn, ha visszaél a fiduciáris bizalommal és az adós részéről tulajdonába helyezett, biztosítékkul szolgáló dolgot további jogüggyellett harmadik személyre ruházza át, mielőtt még esedékessé vált volna a kölcsön visszafizetése.

6. A német jogelmélet jó része a színlelt szerződéseket az ún. *tudatosan akarathibás* és ílymódon megtámadható szerződésnek tekinti, megkülönböztetve ezáltal a színlelést az ún. nem tudatos akarathibájú szerződésektől. A megtévesztés és a kényszer (*vis absoluta* és a *vis compulsiva*) ezen elmélet szerint szintén tudatosan akarathibás szerződések, hiszen ezeknél az akarat és a nyilatkozat közötti eltérésre külső okoknál fogva (félrevezetés, kényszerhatás) került sor. Egyedül a tévedés útján létrejött szerződés az, amelyik az akarathibás szerződések klasszikus sorából ilyen szemszögből eltér, mert a szerződéskötési szándék és a nyilatkozat közötti összhangfelbontást nem a másik szerződő fél, vagy harmadik személy befolyása okozta, egyszerűen abból következett, hogy maga az érdekelt szerződő félnek véltlenül téves tudomása volt a szerződés lényeges elemeiről, s a szerződést nem kötötte volna meg, ha ezen elemekről valóságos ismeretei lettek volna a szerződés megkötésének pillanatában. A *kényszerhatás* útján megkötött szerződést a hiányzó szerződéskötési akarat miatt elméletileg nem létező szerződésnek tekinti a francia jogelmélet, gyakorlati következményei azonban megegyezők a semmisséggel (kivéve a szerződés konverzióját). Ezzel szemben a színlelt szerződés semmis, a palástolt szerződés pedig meghatározott feltételekkel érvényes a felek közötti joghatás tekintetében (kizárt tehát a célbavett fraudolózis joghatás). A budapesti *Fővárosi Bíróság* egyik<sup>18</sup> ítéletében, amennyiben egyoldalú a színlelés, a megtámadás jogcíme nem a színlelés [Ptk. 207. § (4)], hanem a *megtévesztés* [Ptk. 210. § (4)]. Míg a *tévedéssel* megkötött szerződés a megtámadási határidő lejártával *ex lege* konvalidálódik, addig a törvénykerülő (fraudolózis) színlelésnél mint semmis szerződésnél, a konvalidáció kizárt.

7. *Fiktív* az a színlelt szerződés amelynél a felek a nyilvánosított szerződés joghatását nem kívánják, de egymás között nem kötöttek a fiktívval palástolt szerződést. A fiktív szerződés mögött tehát nem húzódik egy a felek által joghatásaiban is vállalt leplezett szerződés. A fiktív

szerződések gyakran tartalmaznak *törvénykerülési* célokat. Típusaik, tömegesebb megjelenésük okai gyakran szomszédos jogrendszerek liberálisabb vagy zártabb viszonyaiban, vagy egyazon jogrendszer adott jogviszonytípusaiban alkalmazható "zártabb" vagy "szabadabb" normáiban lelhető. Így pl. a múlt század elején amíg a házasság intézménye kizárólag a felekezeti joghoz tartozott és a házasságbontás egyeseknél ezek közül jogilag nem volt megvalósítható (ha csak nem a faktikus *separatio ex toro et ex mensa*), nem volt ritka a fiktív felekezetmódosítás a bontás jogi-formai elérése érdekében. Ezek a jelenségek megszűntek, miután a házasság intézményét a törvényhozó kívül helyezte a felekezetek kizárólagos szabályozási hatásköréből, bevezetve a polgári házasságkötést, engedélyezve a törvény által megszabott okok alapján a házasság jogérvényes felbontását. Ugyanebben az időben előfordult közép-európában a törvénykerülő fiktív házasságkötés jelensége (ún. erdélyi házasságok), azért, hogy azt országon kívüli személy (pl. ó-romániai) megkapja a házasság révén az (osztrák-magyar) állampolgárságot.<sup>19</sup>

### III.

1. Az általános értelemben vett *törvénykerülés*, a *törvénykerülő szerződések* és a *színlelés* egymás közötti viszonya csak a múlt század elméletében "tisztázódott". A törvénykerülésre mint faktikus jelenségre nem indokolatlanul állítja az elmélet, hogy az abban a pillanatban jelent meg, amikor a törvényhozás, hiszen a jogi szabályozás, kedvező rendelkezések mellett (szabadságjogok révén), kedvezőtlen rendelkezéseket (a jogokkal járó kötelezettségeket) is tartalmaznak. E kötelezettségek mindig "kihívást" jelentettek, különösen akkor és azok részéről, akiket terheltek, és akik számára a jogokhoz képest, amelyet a normák nyújtottak a kötelezettségek mérlegoldala súlyosabbá vált.<sup>20</sup>

A jogtörténeti források már a *római jogban* is számon tartják a törvénykerülést, kezdetben csak terminológiai-lag differenciáltan a jogellenes magatartásoktól (*agere in fraudem legis* = törvénykerülés; *agere contra legem* = jogellenes magatartás). A *fraus* kezdetben egyaránt jelentette a megtévesztést és a vállalt kötelezettség közvetlen megsértését, a törvény rendeltetésének, céljának kijátszását és a törvény szavának, közvetlen jelentéstartalmával ellentétes magatartását.<sup>21</sup>

A *Digesta* források számos vonatkozásban utalnak az "általános *fraus*"-ra: *in-fraudem creditorum* (*hitelkiját-*

18 1986. III. 12-én meghozott 20581/1986/22. sz., a "Tájékoztató" 46/1986. számában megjelent.

19 Id. pl. Pfaff dr. Ivo, Zur Lehre vom sogenannten in fraudem legis agere, Manz, Wien, 1892.

20 Savigny találoán állapította meg (Sytem des heutigen römischen Rechtes, Berlin, 1840, III. kötet, 184, 258, 325.o.), hogy a törvénykerülések vagy akkor válnak általános jelenséggé, amikor a törvények elavultak, vagy amikor a jogokhoz képest mértéktelenül terhelő kötelezettségeket tartalmaznak.

21 Id. 29 D leg. I, 3, Paulus, Libro singulari ad legem Cinciam: "Contra legem facit qui id facit quod lex prohibet in fraudem vero qui salvis verbis legis sententiam eius circumvenit." II. Id. 30 D. de leg. I, 3 Ulpianus, libro quarto edictum: "Fraus enim legi fit, ubi quod fieri noluit, fieri agitem non vetuit, id fit et quod distat, hoc distat fraus ab eo, quod contra legem fit." A későbbi források már megkülönböztetik, jelenségi tekintetben a törvénykerülést a törvényellenességtől, de következményeiben a kettőt kiegyenlítik. (III. 5 C. de leg. I, 14, Theodosius et Valentinianus: "Non dubium est in legem comittere eum qui verbe legis amplexus contra legem nititur voluntatem: nec poenas insertas legibus evitabit, qui se contra iuris sententiam scaeva praerogativa verborum fraudulenter excusat.")



szás, D 1.6, 6 §), in fraudem patroni (mai nyelven: megbízó vagy törvényes képviselő kijátszása, D 1. 16 de iure patronat. 37. 14), in fraudem fisci (adófizetési kötelezettség kerülése, D 1. 26 de iure fisci 49. 14), in fraudem vicitatum (D 1. 11 qui et a quibus manuiss liberi non viunt 40. 9).

A korai glosszátorok kiegyenlítik a színlelés és a "fraus" (általános) "intézményt", s úgy tekintik, hogy minden törvénykerülés tartalmaz színlelést, mert a felek csak így érhetik el céljukat. A "mens legis"-szel való ellentétes magatartás színleg ugyan azonos a törvény szavával, de a felek kívánt előnyt csak a színlelés útján érhetik el. A késői kommentátorok, Bartolus és Baldus<sup>22</sup> már különválasztják a fraus és a színlelés eseteit.<sup>23</sup>

2. A késői középkori német közmondások és szólások híven tükrözik a jogászok kétségeit a fraus és a simulatio meghatározását és jogi következményeit illetően: "nem törvény az, melynek hézagai könnyű kibúvókat nyújt", "minél zordabb, feszítőbb a törvény, annál több kijátszás lát napvilágot", "a kerülő magatartás törvényt tipor", ">> ahol a "lex", ott a "fraus" is <<.<sup>24</sup>

A XIX. század német<sup>25</sup> és francia<sup>26</sup> joggyakorlata talán éppen a glosszátorok hatására kiegyelíti a fraus és a simulatio jogkövetelményeit, mert minden színlelésben a fraus és minden fraus esetében a színlelés tényállását állapítják meg. E felfogáshoz hozzájárul a Bartolus és Baldus által kialakított nézet, mely szerint a színlelésnél vélelmezhető a fraus (törvénykerülési szándék) jelenléte, különösképpen a vegyes (ingyenes és visszerhes) színleléskombinációnál.<sup>27</sup>

A múlt század első felében a fraus és a színlelés egymás közötti "jogintézményi" differenciálódása Savigny<sup>28</sup> és Thöl<sup>29</sup> nyomán történt meg. Kifejezésre jutott az a nézet, hogy az agere in fraudem legis (a törvénykerülés) értelmezési (Thöl) vagy tényállásbeli (Savigny) kérdése a megkerült törvényi normának, s ily módon meghatározása a felek akaratától független, objektív. A törvénykerülés szankciója nem önálló, a szankció a megkerült törvény rendelkezéseiben keresendő. Maga a törvénykerülés egy "látszólagos" és egy "valóságos" magatartásban nyilvánul meg, a lényeg abban van, hogy a valóságos (palástolt) magatartásra, nem pedig a "látszólagos" magatartásra vonatkozó törvényt kell alkalmazni. E felfogások szerint a törvénykerüléssel a színlelt szerződés a felek szándékos magatartásával minősíthető. Míg a törvénykerülés előfordulhat a felek törvénykerülési szándéka nélkül is, addig a színlelés tudatos.

## IV.

1. Századunk elején, különösen azon nézetek hatására, amelyek az agere in fraudem legisben önálló jogintézményt véltek felfedezni, de leginkább a tömegesebb törvénykerülési jelenségek hatására, egyes törvényhozások alapvető szintre hozták a törvénykerülés titlalmát, s ezt kifejezetten beemelik a törvénybe.

Egyesek ez ellen indokoltan, formai-logikai kifogást emelnek.<sup>30</sup> Szerintük, ha kiindulunk abból az általánosan elfogadott tételből, hogy a kényszerítő törvényi jogszabálynak nemcsak szó szerinti jelentéstartalma van, hanem szelleme is, rendeltetése, azaz célja, akkor a fraudolozis magatartás, amely ugyan összhangban áll a törvény szavával, de ellentétes annak szellemével, rendeltetésével, éppen olyan jogellenes magatartás, mint az, amely a törvény szavával szegül szembe. Amennyiben a törvénynek már van egy tilalma, akkor ezt szellemével és szavával együttesen tartjuk tilalomnak: ugyanazon norma "rendeltetés szerinti tilalma" nem választható le "szó szerinti" tilalmától. (A formális logikai nézőpont tehát helyesen állapítja meg, hogy a konkrét tilalom fölé nem kell egy "metanormát" helyezni, amely alapvető szinten külön tiltja a törvény szellemével ellentétes magatartást. Ugyanakkor a törvénykerülés általános tilalmának normatív deklarálása egy logikai nonsenset is megenged: kialakul a tilalom tilalma, ami nem más mint engedély, egy alapvetően elítélendő magatartás jóváhagyása, bármennyire is más a törvényhozó szándéka.

2. A leplezett, palástolt szerződés tiszta akarati elv alapján való érvényesítése kétségbe vonható. Érvénye ugyanis, a mai jogrendszerek általánosan elfogadott szabályai szerint, nemcsak abból következik, hogy a szerződő felek kívánják, magukéva teszik a leplezett szerződés nemcsak "puszta formáját", hanem annak joghatását is. További, a jogösszehasonlításban gyakran hangoztatott érvényességi feltételként szerepel ugyanis az a feltétel is, hogy maga a leplezett szerződés engedélyezett, tehát nem tilos, vagy közrendsérelmes és, hogy megkötésénél a felek tiszteltben tartották a rá vonatkozó esetleges formakényszert. Amennyiben azonban a színlelt és palástolt szerződés együttese a szerződéseken kívül álló közrend, azaz jószokás sérelmes fraudolozis célt tartalmaz, nemcsak a színlelt, hanem maga a palástolt szerződés is, a felek akarata ellenére, semmissé nyilvánítható: *fraus omnia corrumpit*.

22 Baldus, Codexcommentar, Venezia, 1577, Baldus, Digestenkommentar, Venezia, 1577, Lion, 1585.

23 Így: Coing dr. Helmut, Simulatio und fraus in der Lehre des Bartolus und Baldus, Festschrift für p. Koschaker, Bd. 3, 1139, 414.o.; Teichmann dr. Arndt, Die Gesetzesumgehung, O. Schwartz, Göttingen, 1962, 5.o.

24 ld. Teichmann dr. Arndt, Die Gesetzesumgehung, Otto Schwartz u. Co., Göttingen, 1962, 5.o.; Vetsch dr. Jacob, Die Umgehung des Gesetzes, Diss., Zürich, Orell Füssli, 1917, 23.o.; Kallimopoulos, dr. Georgios, Die Simulation im bürgerlichen Recht, Versicherungswirtschaft, Karlsruhe, 1966, 81.o.

25 Teichmann, Die Gesetzesumgehung, op. cit., 6.o.

26 Dagot dr. Michel, La simulation en droit privé, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Pichon et Durand-Auzias, 1967, 50-51.o., 57. pont.

27 Bartolus, Glosse, C. 4. 35, 22.

28 System des heutigen römischen Rechts, I. kötet. op. cit., 324.o.

29 Einleitung in das deutsche Privatrecht, Göttingen, 1851, 464. od.

30 Mint pl. Maday, Dénes svájci szerző: Dr. Maday Denis, Die sogenannte Gesetzesumgehung, insbesondere im Schweizerischen Obligationenrecht, Bern, Stämpfli, 1941, 7-9: 16-17.o.; hasonlóan: Fusch, Gesetzesumgehung und Scheingeschäft (im fraudem legis agere und Simulation), Diss., Heidelberg, Strassbourg, J. Goeller, 1917, 10.o.



# Elsődlegesség és másodlagosság az államigazgatási eljárásban

Dr. Paulovics Anita Ph.D doktorjelölt, Miskolci Egyetem, Miskolc

Az államigazgatási eljárás általános és speciális szabályai közötti kapcsolat vizsgálatára hosszú időn keresztül nem szentelt kellő figyelmet a szakirodalom. A szakemberek figyelme az 1990-es évek elejétől terelődött a kérdésre, ami magyarázható azzal is, hogy a Kormány 1026/1992. (V.12.) határozatában a közigazgatás korszerűsítésének egyik sarkalatos pontja az államigazgatási eljárás általános és speciális szabályai közötti kapcsolat rendezése volt. Az említett korszerűsítésre napjainkig sem került sor, holott a kérdés jelentősége tagadhatatlan, hiszen az állampolgárok többsége ügyei intézése során, elsődlegesen az eljáráson keresztül kerül kapcsolatba az államigazgatással.

Ahhoz azonban, hogy ez a korszerűsítés eredménnyel járjon az elméleti megoldások ismeretén és vizsgálatán kívül szükség van a különböző országok által alkalmazott rendelkezések vizsgálatára és értékelésére. Ezt követően kerülhet sor a legmegfelelőbbnek tartott megoldás beépítésére saját rendszerünkbe, figyelembe véve a hazai viszonyokat és történeti előzményeinket.

## I.

### Elméleti kérdések

Hosszú évtizedek óta az elméleti viták keretében áll az a kérdés, hogy lehet-e az államigazgatási eljárás általános szabályait kodifikálni. Az államigazgatással foglalkozó tudósok többsége elismerte az általános kodifikálás lehetőségét, sőt azt szükségesnek tartotta. Ez azzal magyarázható, hogy általános kodifikálás hiányában a különös eljárási szabályok száma rohamosan növekszik, ami a jogalkalmazók számára átláthatatlanságot, az állampolgárok számára pedig jogbizonytalanságot eredményez.

Emellett még a hatvanas években is találkozhatunk olyan szemlélettel, hogy az "államigazgatási jognak nincsenek önálló eljárási formái, és ezért az államigazgatási jogviszonyok realizálása céljából vagy a polgári peres el-

járás formáit, vagy a büntetőeljárás formáit kell felhasználni."<sup>1</sup>

Nem egységes az álláspont abban a kérdésben sem, hogy hogyan alakuljon az általános és speciális szabályok egymáshoz való kapcsolata.

Ezzel kapcsolatban kétféle megoldási lehetőség létezik:

a) Az egyik jogalkotói megoldás szerint az általános eljárási kódex másodlagos (szekunder) jogforrásnak minősül, míg elsődlegesek (primerek) a speciális szabályok. Ebben az esetben az általános szabályokat csak azokon a területeken és annyiban lehet alkalmazni, amely ügykörökben és amennyiben különös eljárási szabályok nincsenek, vagy azok kifejezetten megengedik az eltérést.

b) A másik megoldási lehetőség az, hogy a jogalkotó az átfogó kódexnek tulajdonít elsődleges hatályt, míg a speciális szabályok szekunder jellegűek. Ez esetben az általános eljárási rendelkezésektől csak olyan ügyekben és olyan eljárási mozzanatok tekintetében lehet eltérni, amelyet a kódex nem szabályoz, vagy amelyeknél kifejezetten megengedni az eltérést.

Azokban az államokban ahol az általános eljárási kódex elsődleges, a speciális normáknak a törvény hatálya alóli kiemelését többféle módszerrel tartják lehetségesnek. Itt csupán a fő irányokra utalunk, hiszen az egyes országok eljárási rendelkezéseinek ismertetésekor láthatjuk majd, hogy e kérdés nagy változatosságot mutat, és a különféle megoldási módok gyakran keverednek.

1. A kódex hatálya alóli kiemelés történhet pozitív taxációval.

a) Ez elképzelhető olyan formában, hogy a jogszabály azokat a hatóságokat sorolja fel, melyek hatósági jogalkalmazó tevékenysége során az általános kódex rendelkezéseit kell alkalmazni.

b) A másik elvi lehetőség szerint a norma azokat az ügyféleségeket sorolja fel, melyek esetén az általános rendelkezések az irányadók.

c) A pozitív taxáció harmadik formája azoknak a jogforrásoknak a felsorolása, amelyek speciális eljárási sza-

1 Sz. Sz. Alekszejev: A szovjet jog rendszerének általános elméleti problémái, Moszkva 1961. 70. (oroszul)



bályt állapíthatnak meg. Ez esetben az általános kódex azt állapítja meg, hogy milyen szintű jogszabályok rendelkezhetnek speciális eljárási kérdésekről. A pozitív taxációval kapcsolatban problémát okozhat az - különösen az ügyfeleségek esetén - hogy még rendkívül terjedelmes felsorolás mellett sem sikerül mindenre kiterjedő megoldást létrehozni. Folyamatosan jelennek meg ugyanis újabb ügyfeleségek, melyeknél indokolt az általános szabályok automatikus alkalmazása.

## 2. A másik alapvető módszer a negatív taxáció alkalmazása.

Ez esetben az általános norma azt sorolja fel, hogy

- a) mely hatóságok eljárásában
- b) milyen ügyfeleségekben nem lehet az általános szabályokat alkalmazni
- c) illetve, hogy mely jogforrások nem állapíthatnak meg eltérő ún. speciális szabályokat.

Az államigazgatási eljárási szabályok elsődlegességének és másodlagosságának vizsgálatakor feltétlenül ki kell emelnünk azt, hogy szinte egyetlen kódexet sem lehet teljes egészében elsődleges vagy másodlagos jogforrásnak tekinteni, hiszen minden általános törvénykönyvnek vannak elsődleges és másodlagos hatályú rendelkezései.

Ez előfordulhat olyan formában, hogy a törvénykönyv többségében elsődleges hatályú rendelkezései mellett maga a norma biztosítja egyes jogintézmények (pl: az illetékesség) kapcsán az *eltérés* lehetőségét, vagy meghatározott ügycsoportok (pl: honvédelmi ügyek) tekintetében önmaga *másodlagos* jellegét.

A másik megoldás esetében az általános törvénykönyv *nem sorolja fel* az ún. kiemelendő eljárásfajtákat, hanem általános jelleggel ismeri el a speciális eljárási jogszabályok létesítésének szükségességét.

## II.

### Nemzetközi kitekintés

1. Napjainkban is több olyan állam létezik, amely *nem* rendelkezik az államigazgatási eljárást átfogóan szabályozó kódexszel (pl: Dánia, Belgium, Portugália). Ezek az államok tehát *kizárólag speciális eljárási szabályokat alkalmaznak*. Ennek a megoldásnak *előnye*, hogy az egyes igazgatási cselekvésfajták jellemzőit jobban szem előtt tudja tartani, mint egy általános eljárási szabály, melynek keretei között a legkülönbözőbb ügyfeleségek kerülnek szabályozásra. *Hátránya* viszont, hogy a speciális eljárások nagy száma miatt túlszabályozáshoz vezet. Éppen emiatt állapítható meg az a tendencia, hogy a legtöbb államban az igazgatási eljárások jogi szabályozásának leglényegesebb kérdéseit illetően létrejöttek törvényi szintű szabályok.

2. Azokban az államokban, ahol létezik általános eljárási kódex, a *kiemelés* a következőképpen történik:

Az *ügyfeleségek negatív taxációja* tiszta formában érvényesül *Hollandiában*. A holland eljárási törvény azt sorolja fel, hogy mely ügyekben (például szabálysértési) nem alkalmazhatók rendelkezései. Az ügyfélék vonatkozásában negatív taxációval találkozhatunk máshol is. Más államokban azonban ez nem érvényesül önmagában, hanem valamely más módszerrel keveredik.

Leggyakrabban az *eljáró szervek pozitív taxációját* tartalmazzák kiegészítő módszerként a különféle eljárási törvények. Az *osztrák törvény* tételesen sorolja fel, hogy mely hatóságok eljárásban kell rendelkezéseit alkalmazni. A *német kódex* - az osztrákhoz hasonlóan, de annál kevésbé részletező kategóriákat felállítva - sorolja fel azokat a szerveket, melyek eljárására az általános szabály irányadó (például önkormányzati hatóságok).

Az osztrák kódextől eltérően a *német eljárási törvény* az eljáró szervek vonatkozásában negatív taxációt is tartalmaz, vagyis felsorolja azt is, hogy mely szervek eljárásában nem alkalmazhatók az általános szabályok. Sajátos intézmény a kódexben az ún. "*szubszidiárius klauzula*", amely kimondja, hogy a törvény csak akkor alkalmazható, ha másik szövetségi jogszabály nem rendelkezik az adott kérdésről, vagyis a kódex teljes egészében másodlagos jogforrásnak minősül.

Az eljáró szervek pozitív taxációját és az ügyfeleségek negatív taxációját tartalmazza a *svájci eljárási kódex* is. Az eljáró szerveknél ugyanakkor nem ad olyan részletes felsorolást, mint az előbb említettek, hanem szervtípusokat sorol fel, melyek eljárásában az általános szabályok irányadók. Érdekes sajátossága a svájci kódexnek, hogy bizonyos ügyekkel kapcsolatban előírja, hogy az általános szabálynak csak meghatározott paragrafusait lehet alkalmazni. Ezekben az esetekben a kódex csupán részlegesen - a felsorolt kérdésekben - tekinthető elsődleges jogforrásnak. Máskor azt sorolja fel a szövetségi törvény, hogy meghatározott ügyekben (például adóügyekben) mely rendelkezései nem alkalmazhatók.

A különböző államok eljárási törvényei eléggé nagy változatosságot mutatnak tehát az általános kódex hatálya alól történő *kiemelés módszere* vonatkozásában.

## III.

### A magyar jogi szabályozás előzményei

1. Magyarországon *Valló József* törvénytervezete volt az első, mely az államigazgatási eljárás egészét általános jelleggel szabályozta. Valló felismerte ugyanakkor, hogy "még így is fennforog annak a veszélye, hogy az általános és különös szabályozás ellentétbe kerül."<sup>2</sup>

Ezért azokat az eljárásokat, melyek alapelveikben *különböznek* az általános szabálytól Valló *kiemelte* az álta-



lános kódex hatálya alól. Ilyenek voltak a rendőrhatalósági büntetőeljárás vagy a pénzügyi közigazgatás körébe tartozó eljárások.

A Valló-féle tervezet tételesjogi megnyilvánulása azonban 20 évet váratott magára. Ekkor jelent meg az *államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény*, mely az ügyek többségében elsődleges jogforrásként kívánt érvényesülni. A törvény kizárólag honvédelmi ügyekben tette önmagát másodlagossá, amikor kimondta, hogy ilyen ügyben rendelkezéseit csak akkor lehet alkalmazni, ha különös szabály eltérően nem rendelkezik.

Emellett a jogalkotó néhány különös eljárást teljes egészében kivett az 1957. évi IV. törvény hatálya alól. Ilyenek voltak:

a döntőbizottsági eljárások; szabálysértési eljárások; a Munka Törvénykönyvében szabályozott eljárások; valamint a devizagazdálkodás körébe tartozó eljárások.

Az 1957. évi IV. törvény keletkezésének pillanatától kezdve tartalmazott némi ellentmondást az általános és speciális eljárási szabályok *kapcsolatának* vonatkozásában. Ezért amikor 1981-ben az eljárási törvény átfogó módosítására került sor, természetesen e módosítás a törvény említett rendelkezéseit is érintette.

#### IV.

#### A hatályos szabályozás

Az 1970-es évek végére a közigazgatási szervezetszerkesztésben alapvető átalakulásra került sor, ami szükségessé tette az 1957. évi IV. törvény felülvizsgálatát és átfogó módosítását. A módosítást több éves előkészítő munka előzte meg, melynek során szoros együttműködés alakult ki az elméleti és gyakorlati szakemberek között. A Kormány létrehozta az Államigazgatási Eljárási Szakértő Bizottságot, valamint a Kodifikációs Bizottságot a módosítás előkészítésére. Az államigazgatási eljárás jog reformjára két szakaszban került sor. Első lépcsőben került sor az új eljárási törvény megalkotására, míg a második lépcsőben a kapcsolódó jogszabályok kidolgozására és a különös eljárási szabályok átfogó felülvizsgálatára.

Mindezek eredményeképpen született meg az 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egyes szövegeiről (továbbiakban: *Áe.*).

Az *Áe.* megalkotásával a jogalkotó *elsődleges jogforrás* létrehozására törekedett. Ezt az álláspontot támasztja alá a törvény 3. §-ának (8) bekezdése, amely kimondja, hogy a törvény hatálya alól - részben vagy egészben - *kivett* eljárásokon kívüli speciális eljárási szabályok az *Áe.* rendelkezéseitől csak akkor térhetnek el, ha azt a törvény kifejezetten megengedi. Ahhoz, hogy állást fog-

lalhassunk az 1981. évi I. törvény elsődleges vagy másodlagos jogforrási jellegét illetően, több kérdés vizsgálata szükséges.

Elsőként azokat az eljárásokat kell áttekinteni, melyek *teljes egészében ki vannak véve az Áe. hatálya alól*. Ezeknél az eljárási törvény rendelkezései még másodlagosan sem érvényesülnek.

Másodikként azokat az ügyeket szükséges vizsgálni, amelyeknél az *Áe.* rendelkezései csak akkor érvényesülnek *ha speciális eljárási szabály másként nem rendelkezik*. Ezekben az esetekben az *Áe.* önmagát teszi másodlagos jogforrássá biztosítva ezzel a különös eljárási szabályok primátusát.

Harmadikként vizsgálat tárgyává kell tennünk a törvény *nem magyar ügyfelekre* vonatkozó rendelkezését, mivel ezek vonatkozásában az *Áe.* lehetővé teszi jogszabály vagy nemzetközi szerződés számára az eltérést. Amennyiben ezek a jogforrások eltérő rendelkezést tartalmaznak, akkor az 1981. évi I. törvény másodlagos jogforrásnak minősül.

Végül át kell tekinteni eljárási törvényünk *szubszidiárius* rendelkezéseit, melyek meghatározott eljárási cselekmények vonatkozásában teszik lehetővé bármely különös norma számára az *Áe.* szabályaitól való eltérést.

Ez utóbbi két kérdés vizsgálatára - terjedelmi korlátok miatt - egy újabb tanulmány keretében térünk vissza.

#### 1. Az *Áe.* hatálya alól kivett eljárások

Jelenleg *két* olyan eljárással találkozhatunk, melyekre eljárási törvényünk hatálya nem terjed ki. Ezek a

- szabálysértési
- és az állampolgársági eljárás

#### a) Szabálysértési ügyek

A korábban ismertetettekből megállapítható, hogy a szabálysértési ügyeknek az általános eljárási kódex hatálya alól történő kiemelése hazánkban hosszú múltra vezethető vissza, hiszen már Valló József 1937-es tervezetében is szerepelt. Emellett a legtöbb állam jogalkotása szintén nem minősítette a szabálysértési ügyeket az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény hatálya alá tartozónak.

A kiemelés okát abban találhatjuk, hogy a szabálysértési ügy materiális természete miatt közelebb áll a büntető ügyekhez, mint az államigazgatási ügy bármely fajtájához, hiszen szabálysértési ügyről a társadalomra csekély fokban veszélyes, jogellenes cselekmény elkövetése esetén beszélhetünk. A szabálysértési ügyeket a büntető ügyektől "csupán a társadalomra veszélyes voltuk mértéke különbözteti meg".<sup>3</sup>

A szabálysértési ügyeket államigazgatási ügyé az minősíti, hogy államigazgatási szervek, államigazgatási jellegű - de nem tipikus - eljárási szabályok szerint járnak

3 Szűcs István: Szabálysértési intézményének néhány főbb kérdése, JATE Állam- és Jogtudományi Karának Actái, Szeged, 1959.



el ilyen ügyekben. A szabálysértési eljárás tehát "az államigazgatási eljárás családjában helyezkedik el, de mégis sok alapvető vonásban eltér a tipikus államigazgatási eljárástól".<sup>4</sup>

A szabálysértési eljárás – eltérően az államigazgatási eljárástól – jogsértő magatartás következményeként jelentkező "quasi bírósági tevékenység". Ennek következtében a kétféle eljárásban jelentkező alapvető különbség, hogy szabálysértési eljárásban főszabályként érvényesül a tárgyalási elv, továbbá megtalálható a tényleges eljárást kiegészítő, tárgyalást megelőző szakasz. További különbség, hogy – az Áe.-től eltérően – bírósági felülvizsgálat nemcsak jogerős határozatok ellen irányulhat, hanem szabálysértési büntetés kiszabására irányuló ügyekben a bírósági felülvizsgálat már az alapeljárás szakaszában is biztosított.

Azt, hogy a szabálysértési ügyeket mégis közigazgatási szervek hatáskörébe utalja a jogalkotó, *indokolja* az ilyen jellegű ügyek nagy száma, mely megkívánja a gyors és egyszerű elintézését. Másrészt indokolja az is, hogy a szabálysértési ügyek nagy részét közigazgatási jogszabályok megsértése eredményezi. Mindezek ellenére a szabálysértési eljárás nem tekinthető tipikus államigazgatási eljárásnak, hanem azt egy sajátos, különös eljárástípusnak kell tekintenünk. Ezek miatt a tényezők miatt továbbra is indokolt a szabálysértési ügyeket az Áe. hatálya alól kivett ügycsoportként kezelni.

#### b.) Állampolgársági ügyek

Az 1981. évi I. törvény hatálya 1993. óta nem terjed ki az állampolgársági ügyekre *sem*. Ezekben az ügyekben a közigazgatási szervek szerepe a döntés előkészítésére valamint meghatározott tények igazolására terjed ki. Eljárási törvényünk az államigazgatási ügy fogalmi körébe vonja azt az esetet, amikor az államigazgatási szerv ügyfelet érintő adatot igazol. Ennek alapján államigazgatási ügyről van szó például egy állampolgársági bizonyítvány kiállítása esetén. Másrészt a *Magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény* (továbbiakban: Ápt.) bizonyos eljárási mozzanatok tekintetében maga írja elő az Áe. szabályainak alkalmazását.

Az Ápt. a kérelem visszavonására, az eljárás megszüntetésére, a képviselőre, a kizárásra valamint az eljárás felfüggesztésére egyaránt az Áe. megfelelő szakaszainak alkalmazását írja elő. A határozathozatát megelőző szakasz lényeges kérdéseire tehát az Áe. rendelkezései az irányadók.

Állampolgársági ügyekben a döntést *nem* a közigazgatási szervek hozzák meg, hanem a köztársasági elnök. Az Áe. a szervi hatállyal kapcsolatos rendelkezések között kimondja, hogy rendelkezéseit államigazgatási szervek eljárásában kell alkalmazni. Emellett azonban törvény vagy kormányrendelet az államigazgatási szerveken kívül más szervet is feljogosíthat államigazgatási ügy intézésére. Ebben az esetben a feljogosított szerv – az Ápt.-

ben a köztársasági elnök – szintén az Áe. szabályai szerint jár el.

A vázolt tények alapján megállapítható, hogy az állampolgársági ügyeket nem indokolt az Áe. hatálya alól teljes egészében kiemelni. Mivel maga az Ápt. is *háttérjogszabályként jelöli meg az Áe.-t*, indokoltabb lenne az állampolgársági ügyeket azok között az eljárások között elhelyezni, melyekre az Áe. hatálya akkor terjed ki ha különös eljárási szabály másként nem rendelkezik.

#### 2. Speciális eljárások, melyek vonatkozásában az Áe. másodlagos jogforrásként érvényesül

Eljárási törvényünk 3. § (6) bekezdésében felsorolja azokat a különös eljárásokat, amelyek vonatkozásában az Áe. másodlagos jogforrásként érvényesül, vagyis rendelkezéseit csak akkor kell alkalmazni, ha speciális eljárási szabály másként nem rendelkezik.

Az itt felsorolt eljárások mindegyikére vonatkozóan találhatunk különös eljárási szabályt. Ezek törvény formájában jelentek meg. A jogalkotó azzal, hogy magas szintű jogszabályban jelenítette meg a különös eljárási szabályokat hangsúlyozni kívánta, hogy olyan ügyekről van szó, melyeknél az állam érdeke és a jogbiztonság is megkívánja az általános szabályoktól való eltérés biztosítását.

Mindezek ellenére szükségesnek tartjuk annak vizsgálatát, hogy a 3. § (7) bekezdésében felsorolt eljárások mindegyike vonatkozásában indokolt-e az ilyen jellegű szabályozási mód, ami az Áe. elsődleges jogforrási jellege ellen hat. Amennyiben ugyanis a különös eljárási szabály csak olyan eljárási cselekmények vonatkozásában tartalmaz eltérést, ahol azt az eljárási törvény megengedi (szubszidiárius szabályok), továbbá ha az Áe.-ben nem szabályozott kérdést rendez, vagy kevés, illetve nem lényeges eljárási eltérést tartalmaz, akkor az ilyen speciális eljárás visszarendezhető az Áe. hatálya alá. Ezáltal az 1981. évi I. törvény elsődleges jogforrási jellege nyerhet megerősítést.

#### a.) Honvédelmi ügyek

Ebbe a csoportba tartoznak a *honvédelmi ügyek*. Az eljárási törvényunktől eltérő szabályokat a *honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény* tartalmazza.

Az Áe.-től *eltérő rendelkezések a következők:*

aa) A honvédelmi törvény *négy esetben* (például a sorakatonai szolgálat elhalasztására irányuló kérelmet elutasító határozatok körében) kizárja az érdemi határozat elleni fellebbezés lehetőségét. Minden esetben biztosítja ugyanakkor 30 napos határidőn belül a bírósági felülvizsgálat lehetőségét.

E rendelkezés nem ellentétes az Áe. szabályaival, mivel az Áe. 64. §-a lehetővé teszi, hogy adott ügyben különös jogszabály a fellebbezés lehetőségét azért zárja ki, mert a határozat megváltoztatását vagy megsemmisítését



a bíróságtól lehet kérni. A honvédelmi törvény ilyen jellegű rendelkezései tehát az *Áe. szabályai által biztosított lehetőséget* használják ki.

ab) A honvédelmi törvény 84. §-a a sorozás eredményéről hozott határozatnak csak a katonai szolgálatra való *alkalmasságra* vonatkozó része ellen biztosítja a fellebbezési lehetőséget. A határozat egyéb rendelkezései ellen a fellebbezés kizárt, biztosított ugyanakkor a bírói felülvizsgálat. A korábban ismertetett indokok alapján e rendelkezés szintén nem ütközik az *Áe.-vel*.

ac) A törvény a behívról hozott határozatból eredő kötelesegteljesítés elmulasztása miatti eljárás hivatalbóli megindításának határidejét 1 évre korlátozza. Az *Áe.* az eljárás hivatalbóli megindítását nem köti határidőhöz, ezért a különös szabályban megállapított 1 éves határidő az *általános szabályokhoz képest kiegészítő jellegű* vagyis szintén nem ütközik az *Áe.-be*.

ad) Bizonyos kérelmek vonatkozásában a honvédelmi törvény *kötelezően* írja elő meghatározott formanyomtatványok mellékletekénti csatolását. Ez sem áll ellentétben eljárási törvényünkkel, amely a kérelemre vonatkozó rendelkezések között mondja ki, hogy a kérelemhez csatolni kell a jogszabályban előírt mellékletet. A különös szabály tehát az *Áe.-ben* biztosított lehetőséget használja ki e rendelkezésével.

ae) A sorkatonai szolgálat elhalasztására irányuló kérelem elutasítása miatt benyújtott fellebbezés vonatkozásában a honvédelmi törvény kizárja a fellebbezés halasztó hatályát. Az *Áe.* főszabályként a fellebbezésnek a végrehajtásra való halasztó hatályát ismeri el. Kivételesen azonban lehetővé teszi az azonnali végrehajtást, például akkor ha külön törvény valamilyen fontos ok miatt lehetővé teszi. A honvédelmi törvényben az utóbbról van szó.

af) További eltérést tartalmaz a honvédelmi törvény, amikor a *mentesítési kérelem* elbírálásának elintézési határidejét 15 napban állapítja meg. Az elintézési határidő vonatkozásában az *Áe.* lehetővé teszi, hogy az általános - 30 napos - elintézési határidőnél rövidebbet bármely jogszabály megállapítson. E kérdésben tehát maga az *Áe.* biztosítja a szabályaitól való eltérés lehetőségét speciális norma számára.

ag) A honvédelmi törvény a határozat vonatkozásában tartalmaz az *Áe.-től* eltérő rendelkezéseket, amikor bizonyos határozat vonatkozásában az általános tartalmi kellekeken kívül bizonyos *többletkellékeket* tesz kötelezővé. Ez az *Áe.-vel* nem ellentétes, hanem ahhoz képest kiegészítő jellegű.

ah) A honvédelmi törvény egyetlen olyan rendelkezést tartalmaz, amely *jelenleg nem áll összhangban az Áe.-vel*. Előírja ugyanis, hogy a sorozás eredményéről hozott jogerős határozat ellen benyújtott keresetlevélnek a sorkatonai szolgálat teljesítésére *nincs halasztó hatálya*. Az *Áe.* a keresetlevél halasztó hatályának kizárását csak közérdekre vagy az ügyfél nyomós érdekére tekintettel teszi lehetővé, külön törvény rendelkezése alapján azonban nem. A speciális szabálynak ez a rendelkezése ellentétben áll az *Áe.-vel*, ami elméletileg megalapozza azt az álláspontot, hogy a honvédelmi ügyeket továbbra is in-

dokolt olyan ügycsoportként kezelni, amelyre az *Áe.* rendelkezései csak akkor érvényesülnek, ha speciális szabály másként nem rendelkezik. Indokolt lehet azonban elgondolkodni azon - különösen amikor tapasztalni fogjuk, hogy más jogszabály is tartalmaz az említetthez hasonló megoldást - hogy egyetlen érdemi eltérés alapján nem szükséges a honvédelmi ügyek ilyen jellegű kiemelését fenntartani. Ennél célszerűbb lenne a keresetlevél halasztó hatályának kizárását a fellebbezéshez hasonlóan szabályozni. Ebben az esetben maga az *Áe.* mondaná ki, hogy a határozat a keresetlevél benyújtására tekintet nélkül - azonnal végrehajthatóvá nyilvánítható akkor is, ha azt külön törvény lehetővé teszi.

#### b) Külkereskedelmi ügyek

Ebbe a csoportba tartoznak a külkereskedelmi ügyek is. A *külkereskedelemtől szóló 1974. évi III. törvény nem tartalmaz az Áe.-től tényleges eltérést tartalmazó rendelkezést*. E törvény szűk körben tartalmaz eljárási rendelkezéseket. Ezeket a törvény 26. §-a szabályozza. Kimondja, hogy a határozat ellen fellebbezésnek csak akkor van helye, ha a határozatot nem a miniszter hozta, és a fellebbezést külön jogszabály lehetővé teszi. Itt tehát nem a fellebbezés kizárásáról van szó, hanem annak korlátozásáról. Mivel az *Áe.* szerint a fellebbezési jogot külön jogszabály kizárhatja, ezért annak sincs akadálya, hogy speciális szabály a fellebbezés jogát korlátozza. Ezek alapján megállapíthatjuk, hogy a külkereskedelmi eljárás ilyen jellegű különartása indokolatlan, *az visszarendezhető az Áe. hatálya alá*.

#### c) Társadalombiztosítási ügyek

Ebben a csoportban szabályozza az *Áe.* a társadalombiztosítási ügyeket is. Az ezekre vonatkozó speciális rendelkezéseket a *társadalombiztosításról szóló többször módosított 1975. évi II. törvény*, valamint a végrehajtására kiadott 89/1990. (V.1.) MT rendelet tartalmazza.

Ezzel kapcsolatban az *első probléma* az, hogy a társadalombiztosítási szervek államigazgatási szerveknek minősülnek-e, továbbá a társadalombiztosítási ügy államigazgatási ügy-e. Eljárási törvényünk kimondja ugyanis, hogy rendelkezéseit államigazgatási szervek eljárásában, államigazgatási ügyben kell alkalmazni. A társadalombiztosítási ügyek annyiban tekinthetők államigazgatási ügynek, hogy jogot, kötelezettséget érintő intézkedéseket eredményeznek. Az államigazgatási jelleg ellen hat az, hogy a társadalombiztosítási törvény több helyen kérelem helyett igényről beszél, ami a polgári jog sajátja, míg máshol egyes eljárási kérdések vonatkozásában a polgári eljárásjog szabályait rendeli alkalmazni.

Mindezek ellenére megállapíthatjuk, hogy a társadalombiztosítási eljárás *az államigazgatási eljárásnak több sajátosságát* hordozza magán, mint más (például a polgári jogi) eljárását, ezért indokolt az *Áe.* hatálya alá tartozónak tekinteni.

A törvény és a végrehajtási rendelet szabályait vizsgálva eljárási törvényünkhöz képest a következő *eltérések* mutathatók ki:



ca) Egyes társadalombiztosítási ellátások iránti kérelmet kizárólag írásban lehet benyújtani, míg másokat erre a célra rendszeresített formanyomtatványon. *Ez nem elentétes az Áe.-vel*, amely lehetővé teszi, hogy különös jogszabály a kérelem benyújtását formanyomtatványhoz kösse, sőt ebből következtethetünk arra, hogy a kérelem kizárólagos írásbeli formáját sem zárja ki.

cb) Másol a kérelemhez megfelelő *melléletek* (például igazolások) benyújtását írja elő a különös szabály kötelezően. Erre eljárási törvényünk szintén lehetőséget biztosít.

cc) Társadalombiztosítási ügyekben az eljáró szerv szükség esetén 30 napon belüli *hiánypótlásra* hívja fel az érintettet. Mivel hiánypótlásra rendelkezésre álló határidő eljárási törvényünkben nem került szabályozásra, e rendelkezés az Áe.-hez képest *kiegészítő jellegű*, azzal ellentétben nem áll.

cd) A *végrehajtási eljárással* kapcsolatos kérdéseket a társadalombiztosítási törvény részletesen - de valójában az adóigazgatási eljáráshoz hasonlóan módon - szabályozza. Mint korábban említettük az Áe. a végrehajtási eljárásban az adótörvény szabályait rendeli alkalmazni. Ez alapján megállapíthatjuk, hogy a társadalombiztosításról szóló törvény végrehajtással kapcsolatos rendelkezései az Áe.-vel ellentétben nem állnak.

ce) A társadalombiztosítási tartozás végrehajtási joga az Áe.-ben szabályozott 3 évtől eltérően - 5 év alatt *éviül el*. Mivel az Áe. e kérdést szubszidiárius jelleggel szabályozza nincs akadálya annak, hogy különös szabály esetünkben a társadalombiztosításról szóló törvény ettől eltérjen.

cf) A bírósági felülvizsgálat igénybevételének lehetőségét - szintén az Áe. felhatalmazása alapján - az általánostól eltérően 15 napos határidőn belül teszi lehetővé a különös szabály.

cg) *Érdemben eltér* ugyanakkor a társadalombiztosítási törvény azon rendelkezése az Áe.-től, mely a határozat módosítására és visszavonására a határozat közlésétől számított 5 éven belül biztosít lehetőséget. E határidőt az Áe. kögensen 1 évben állapítja meg.

ch) Eljárási törvényünk szerint a keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására *halasztó hatálya* van. A társadalombiztosítási törvény ezzel szemben kimondja, hogy a társadalombiztosítási ellátást annak ellenére folyósítani kell, hogy a bírósági felülvizsgálatot kezdeményezték. Kizárja tehát a keresetlevél benyújtásának halasztó hatályát.

Mindezek alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a *társadalombiztosítási ügyeket továbbra is indokolt olyan ügyként kezelni, melyre az Áe. rendelkezései csak másodlagosan érvényesülnek*.

Alátámasztja ezt egyrészt az, hogy a társadalombiztosítási eljárás tartalmaz az általánostól eltérő rendelkezéseket, másrészt több kérdésben a polgári eljárásjog szabályait kell alkalmazni, harmadrészt pedig az is, hogy a társadalombiztosítási ügy nem tekinthető az eljárási törvény által szabályozott államigazgatási ügy tipikus formájának.

d) *Iparjogvédelmi ügyek*

A *találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény* hatálybalépésével ebbe a kategóriába kerültek az iparjogvédelmi ügyek.

A törvény az Áe.-hez képest a következő eltéréseket tartalmazza:

da) A Magyar Szabadalmi Hivatal a szabadalmi ügyekben hozott érdemi határozatát csak megváltoztatási kérelem alapján vonhatja vissza, és módosíthatja. Eljárási törvényünk szerint a határozat módosítását, visszavonását speciális jogszabály külön feltételhez kötheti. Az említett rendelkezés tehát *nem ütközik az Áe. szabályaiba*.

Kizárja a szabadalmi törvény az érdemi határozatok elleni fellebbezés lehetőségét, biztosítja ugyanakkor a félnek a bírósági felülvizsgálat igénybevételét. E szabályozás az Áe. *felhatalmazásán alapul*. Eljárási törvényünk kimondja, hogy nincs helye fellebbezésnek, ha külön jogszabály a fellebbezés lehetőségét azért zárja ki, mert a határozat megváltoztatását, megsemmisítését a bíróságnál lehet kezdeményezni.

Az 1995. évi XXXIII. törvény az említettek mellett több olyan eltérést tartalmaz, amely nem áll összhangban eljárási törvényünkkel:

db) Az Áe. a *bizonyítékok szabad mérlegelésének* elvét követi, tehát bármely bizonyítási eszköz felhasználható, és a hatóság az egyes bizonyítási eszközök bizonyító erejét saját maga mérlegeli. A szabadalmi törvény ugyanakkor kimondja, hogy a Magyar Szabadalmi Hivatal határozatát csak olyan tényekre és bizonyítékokra alapozhatja, melyekkel kapcsolatban az ügyfélnek módjában áll nyilatkozatot tenni. A nyilatkozattétel az ügyfelet megillető alapvető jog. Mégis e rendelkezés a felhasználható bizonyítási eszközök körét korlátozza.

dc) Eljárási törvényünk alapelveként deklarálja az *anyanyelvhasználat jogát*, amikor kimondja, hogy az államigazgatási eljárásban anyanyelvét írásban és szóban - mindenki szabadon használhatja. A szabadalmi törvény ugyanakkor lehetőséget biztosít arra, hogy a Magyar Szabadalmi Hivatal meghatározott kérelmek vonatkozásában hitelesített magyar nyelvű fordítás benyújtását írja elő.

dd) Az Áe. lehetővé teszi az eljárás során keletkezett *iratok megtekintését* bárkinek, aki igazolja, hogy az iratok tartalmának ismerete jogának érvényesítése vagy feladatának teljesítése céljából szükséges. A szabadalmi törvény az iratbetekintési jogot korlátozza, mivel kimondja, hogy a szabadalmi bejelentés közzétételéig csak a bejelentő, a képviselő, a szakértő, illetve a szakvélemény adására felkért szerv tekintheti meg az iratokat.

Az említett eltérésekre eljárási törvényünk nem biztosít lehetőséget, ezért az *iparjogvédelmi ügyeket továbbra is indokoltnak tartjuk olyan ügyként kezelni, melyre az Áe. szabályai másodlagosan érvényesülnek*.

e) *Az adóügyek*

Az adóügyek szintén abba a kategóriába tartoznak, amelyben az Áe. másodlagos jogforrásként érvényesül. Az *adózás rendjéről szóló többször módosított 1990. évi*



*XLI. törvény* több az eljárási törvénytől eltérő rendelkezést tartalmaz.

*ea)* A speciális szabály eltérést tartalmaz a határozat formájára és tartalmára vonatkozóan, amikor előírja, hogy határozatnak minősül a fizetési meghagyás, fizetési értesítés és az adóív is. Az Áe. nem definiálja a határozat fogalmát, csupán azt mondja, hogy az államigazgatási szerv az ügy érdemében és az eljárás során eldöntendő kérdésekben hoz határozatot. A határozat kötelező tartalmi elemeit ugyanakkor felsorolja az eljárási törvény. Az adótörvényben felsorolt, határozatnak minősített iratok ehhez képest *többlettartalommal rendelkeznek*.

*eb)* A speciális szabály kimondja, hogy ha az adózótól az esedékes adót nem lehet behajtani, akkor határozattal más személy (például az adózó által megajándékozott a jutatott ajándék erejéig) kötelezhető az adó megfizetésére. Ilyen rendelkezést az Áe. nem tartalmaz.

*ec)* Az adó feltételes megállapítása iránti kérelmet az adóigazgatási eljárásban formanyomtatványon kell benyújtani. Ez *nem ellentétes az Áe.-vel*, mely lehetővé teszi, hogy speciális szabály a kérelem megfelelő formanyomtatványon való benyújtását írja elő.

*ed)* A jogorvoslatok körében az Áe.-től *eltérő szabályozást nyer a felügyeleti intézkedés*. Ennek igénybevételét az eljárási törvény csak jogszabálysértő határozatokkal szemben és csak hivatalból teszi lehetővé. Az adótörvény szerint viszont felügyeleti intézkedésre sor kerülhet kérelemre, és abban az esetben is, ha a határozathozatalra jogszabálysértő módon nem került sor. Adóügyekben tehát a felügyeleti intézkedés az eljáró szerv hallgatása esetén is igénybevehető jogorvoslati eszköz.

*ee)* Az adóhatósági határozat bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos szabályok értelmében a keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására nincs halasztó hatálya. E rendelkezés indoka az állam fiskális szemléletében keresethető, mely az állami bevételek mielőbbi, és minden lehetséges körülmények közötti befizetését ösztönzi. Ez lehet a magyarázata annak is, hogy az adótörvényben a végrehajtási eljárás az Áe.-től részletesebben és szigorúbb keretek között kerül szabályozásra.

A végrehajtási eljárás további sajátossága, hogy ebben az eljárási szakaszban az Áe. *jelöli meg háttérjogszabályként az adótörvényt*. Kimondja ugyanis, hogy ha a munkabér mellett a kötelezett egyéb vagyontárgyait is végrehajtás alá kell vonni, akkor a végrehajtást az adóhatóság fogatosítja az adóigazgatási eljárás szabályai szerint. Ebben a kérdésben tehát az eljárási törvény önmagát minősíti másodlagossá, elsőbbséget biztosítva az adótörvény eljárási rendelkezéseinek.

Mindezek alapján az adóügyeknek az Áe. hatálya alá történő teljes visszarendezését a jelenlegi helyzetben *nem tartjuk indokoltnak*. Arra csak az eljárási törvény végrehajtási szakaszának módosítása vagy újraszabályozása esetén kerülhetne sor.

#### f) Jövedéki ügyek

Az említett csoportba tartoznak a jövedéki ügyek. A jövedéki szabályozásról és ellenőrzésről, valamint a bérfő-

zési szeszadóról szóló 1993. évi LVIII. törvény speciális eljárási szabályai az Áe. szabályaitól kevés kérdésben különböznek.

*fa)* A speciális szabály a kérelemhez kötelezővé teszi bizonyos mellékletek csatolását (például társasági szerződés). Eljárási törvényünk a kérelemre vonatkozó rendelkezései között előírja, hogy a kérelemhez csatolni kell a jogszabályban meghatározott mellékletet. Nem jelent tehát ténylegesen eltérést az, hogy a jövedéki törvény nevesíti azokat a mellékleteket, amelyeket a jövedéki ügyekben benyújtott kérelemhez szükséges csatolni, mivel *erre maga az Áe. biztosít lehetőséget*.

*fb)* A jövedéki törvény az Áe.-hez képest a jegyzőkönyv kötelező tartalmazni elemei vonatkozásában többletkellékeket ír elő. Ezt a rendelkezést az Áe.-hez képest *kiegészítő jellegűnek kell tekintetünk*, hiszen az Áe. csak azokat az elemeket sorolja fel, amelyeket minden jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell. Ezzel azonban nem áll ellentétben az, ha különös szabály meghatározott ügyben további tartalmi elemeket tesz kötelezővé.

*fc)* Az 1981. évi I. törvényhez képest *tényleges eltérést* a jövedéki törvénynek az a szabálya jelent, amely kimondja, hogy bizonyos határozatok végrehajthatóságát a bírósági felülvizsgálat nem érinti, tehát kizárja a keresetlevél benyújtásának halasztó hatályát. Eljárási törvényünk nem biztosít lehetőséget arra, hogy speciális szabály rendelkezése folytán a határozat azonnal végrehajtható legyen. Mint korábban említettük megoldást jelenthetne az Áe. megfelelő rendelkezésének módosítása, annak lehetővé tétele, hogy az azonnali végrehajthatóságot - a fellebbezéshez hasonlóan - speciális szabály is lehetővé tegye. Ezáltal a jövedéki ügyeknek az Áe. hatálya alóli - ilyen módszerrel történő - kiemelése szükségtelené válna, tehát teljes egészében *visszarendeázhető lenne az ügycsoport az Áe. hatálya alá*.

#### g) Vámügyek

A vámjogról, a vámeljárásról valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény megjelenésével módosult eljárási törvényünk 3. §-nak (6) bekezdése. E törvénnyel a vámügyek is bekerültek azon ügyfajták csoportjába, melyekre az Áe. rendelkezései másodlagosan érvényesülnek. A vámeljárásnál - hasonlóan az adóhoz - az állami bevételi szempontok indokolhatták az ilyen jellegű kiemelést.

A vámtörvénybe foglalt *eltérések* a következők:

*ga)* A vámkezelés iránti kérelmet "árnyilatkozat" elnevezésű formanyomtatványon kell benyújtani, továbbá kötelező mellékletet (pl: számlát) szükséges hozzá csatolni. Ez nem áll ellentétben eljárási törvényünkkel, mely lehetővé teszi, hogy különös jogszabály a kérelem formanyomtatványon történő benyújtását, illetve mellékletek csatolását tegye kötelezővé.

*gb)* A jogorvoslatok körében *tényleges eltérést jelent* az a rendelkezés, mely a felügyeleti intézkedés igénybevételének határidejét - az Áe.-ben kőgensen szabályozott 1 év helyett - 5 évben állapítja meg.

*gc)* Ugyanez az eltérés mutatható ki a határozat módosítása és visszavonása tekintetében.



gd) Az Áe. kógensen írja elő, hogy a határozat módosítására kizárólag 1 ízben kerülhet sor. A vámtörvény ezzel szemben lehetővé teszi a határozat többszöri módosítását a határozatot hozó szerv részéről. Ismét eltér tehát eljárás törvényünk kötelező előírásától.

ge) A végrehajtási eljárás több mozzanatára a különös szabály a bírósági végrehajtásról szóló törvény rendelkezéseit rendeli alkalmazni, a vámtörvénybe foglalt eltérésekkel.

gf) A végrehajtási eljárás során tett törvénytörtéti intézkedés ellen igénybevehető végrehajtási kifogás előterjesztésének határidejét az Áe. kötelezően 3 napban állapítja meg. A vámtörvény a végrehajtási kifogás benyújtására 8 napot biztosít az érintettnek.

gg) A végrehajtási kifogás elbírálása vonatkozásában maga az Áe. biztosítja az eltérés lehetőségét speciális norma számára. Ezért nem ellentétes az eljárás törvényével az a rendelkezés, mely a végrehajtási kifogás elbírálására 15 napot biztosít.

gh) Meg kell továbbá említeni, hogy a vám eljárás végrehajtási szakasza – hasonlóan a társadalombiztosítási eljáráshoz – a vámtörvényben részletes szabályozást nyer, és több helyen tartalmazza az adó eljárás végrehajtási szakaszában található rendelkezéseket.

A felsorolt okok miatt *indokoltnak tartjuk a vámügyeket továbbra is olyanként kezelni, melyekre az Áe. rendelkezései másodlagosan érvényesülnek* míg elsődlegesek a speciális rendelkezések.

h) *A tisztességtelen piaci magatartás tilalmával kapcsolatos ügyek*

Az említett csoportba tartoznak a tisztességtelen piaci magatartás tilalmával összefüggő ügyek. Az 1997. január 1-én hatályba lépett *"tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról"* szóló 1996. évi LVII. törvény 44. §-ában felsorolja, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény mely rendelkezései nem alkalmazhatók. E taxáció szerint nem lehet alkalmazni például az eljárás törvény hatályra és hatáskörre vonatkozó rendelkezéseinek egy részét. Az említett felsorolás összesen 58 paragrafust tartalmaz eljárás törvényünkben, melyeket versenyfelügyeleti eljárás során teljes egészében, vagy bizonyos bekezdések kivételével nem lehet alkalmazni.

A versenytörvény további eltérésre is biztosít lehetőséget szövegezésével, amikor úgy fogalmaz, hogy a versenyfelügyeleti eljárásra e törvény eltérő rendelkezéseinek hiányában az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni a felsorolt §-ok kivételével. Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az Áe.-hez képest további eltéréseket a versenytörvény a későbbiekben is bárhol megállapíthat.

A versenytörvény 45. §-ától kezdve tartalmazza számos eljárás rendelkezését. Ezeknek az Áe.-vel történő teljeskörű összehasonlítása meghaladná e cikk terjedelmét, ezért itt csak néhány – általunk jelentősnek tartott – különbséget emelünk ki.

ha) Míg eljárás törvényünk az illetékességet több lépésben, illetékességi okokra visszavezetve szabályozza, addig a versenytörvény a Gazdasági Versenyhivatal kizárólagos illetékességét állapítja meg. E szabály az Áe. illetékességgel kapcsolatos *szubszidiárius szabályának alapulvételével* önmagában is *érvényesülhetne*.

hb) Az ügyintézővel kapcsolatos kizáró okokat az Áe. által szabályozottnál szélesebb körben határozza meg a versenytörvény. Nem vehet részt például az ügy elintézésében az sem akitől az ügy tárgyilagosa megítélése nem várható el. A kizárás okok kérdésében, tehát a *versenytörvény kiegészíti az Áe. rendelkezéseit*.

hc) Az Áe.-től *tényleges eltérést jelent* az a rendelkezés, mely az igazolási kérelem benyújtásának jogvesztő határidejét 60 napban állapítja meg. Eljárás törvényünk erre 6 hónapot biztosít.

hd) A rendbírság összegét a versenytörvény az Áe.-től eltérően állapítja meg. Annak mértéke 10.000-100.000 Ft-ig terjedhet.

he) A versenytörvény több érdemi kérdést megelőző határozat (például: az igazolási kérelmet elutasító határozat) ellen biztosítja a külön fellebbezés lehetőségét. Ezt az Áe. fellebbezéssel kapcsolatos rendelkezésének értelmében külön jogszabály – így a versenytörvény is – lehetővé teheti.

hf) Az elintézési határidőt a speciális szabály az Áe.-től eltérően 90 napban állapítja meg. Ez sem ellentétes eljárás törvényünkkel, annak felhatalmazó rendelkezésén alapul.

hg) A versenytanács hallgatása meghatározott kérelmek vonatkozásában a kérelemnek helytadó határozatnak minősül. *Ez sem áll ellentétben az Áe. koncepciójával.*

hh) A versenyfelügyeleti eljárás szakaszai nem igazodnak az eljárás törvényünk által ismert eljárás szakaszokhoz. Míg eljárás törvényünk alap-jogorvoslati és végrehajtási eljárást különböztet meg, addig a versenyfelügyeleti eljárás szakaszai a következők:

- vizsgáló eljárás
- versenytanács eljárása
- utóvizsgálat
- végrehajtás

A versenyfelügyeleti eljárás tehát *szerkezetében eltér* az államigazgatási eljárás alapmodelljétől, ezért indokoltnak tartjuk továbbra is olyan ügyként kezelni, melyre az Áe. szabályai csak akkor vonatkoznak, ha speciális szabály másként nem rendelkezik.

i) *Árak megállapításával kapcsolatos ügyek*

E kategóriába tartoznak az árak megállapításával kapcsolatos ügyek is. Az *árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény* eljárás szabályai között az Áe.-től *ténylegesen eltérő* rendelkezést nem találhatunk. E jogszabály az Áe. eltérést engedő szabályaira építve állapít meg néhány különbséget.

ia) A Gazdasági Versenyhivatal a *tervezett áremelésről* – az általánostól eltérő – negyvenöt napon belül köteles dönteni. Erre az eltérésre az Áe. biztosít lehetőséget, amikor megengedi, hogy külön törvény az általános elintézési határidőnél hosszabbat állapítson meg. A speciális



szabály e rendelkezése tehát az *Áe.-vel nem áll ellentétben*, hanem annak felhatalmazásán alapul.

*ib)* Kimondja továbbá a törvény, hogy amennyiben a Versenyhivatal az áremelésről a rendelkezésre álló határidőn belül nem dönt a kérelmező fél jogosult a felemelt ár alkalmazására. Ebben az esetben a szerv hallgatása beleegyezésnek minősül. Erre a megoldásra az *Áe.* kivételesen biztosít lehetőséget. A törvény szerint két feltétel együttes fennállása szükséges ehhez. Az egyik az, hogy az eljárás kérelemre induljon, a másik pedig az, hogy különös jogszabály erre felhatalmazást adjon. Az említett rendelkezéssel kapcsolatban mindkét feltétel teljesül. Ezért megállapíthatjuk, hogy e szabályozás sem lép túl az *Áe.* keretein.

*ic)* Az árak megállapításáról szóló törvény további eltérő eljárási szabálya a 17. § (2) bekezdésében található. Ez kimondja, hogy a hatósági árak megállapítójának határozata ellen fellebbezésnek helye nincs. Harminc napos határidőn belül ugyanakkor lehetőség van a bírósági felülvizsgálat kezdeményezésére. E rendelkezés az *Áe.* 64. §-ába foglalt felhatalmazáson alapul, miszerint nincs helye fellebbezésnek, ha azt jogszabály azért zárja ki, mert a határozat megváltoztatását vagy megsemmisítését a bíróságtól lehet kérni.

Megállapíthatjuk tehát, hogy az árak megállapításával kapcsolatos speciális eljárási rendelkezések nem ütköznek az *Áe.* szabályaiba, hanem annak felhatalmazásán alapulnak. Emiatt az *ügycsoport* ilyen jellegű kiemelése szükségtelen, az teljes egészében *visszaterelhető az Áe. hatálya alá*.

#### *j) Biztosítási ügyek*

A *biztosító intézetekről és biztosítási tevékenységről* szóló 1995. évi XCVI. törvény megjelenésével a biztosítási ügyek is az államigazgatási ügyek előzőekben ismertetett csoportjába kerültek. A biztosítási eljárás az *Áe.*-hez képest a következő jellegzetességeket mutatja:

*ja)* A biztosítási törvény bizonyos kérelmek vonatkozásában meghatározott *mellékletek* csatolását teszi kötelezővé. Ez nem ellentét az általános szabállyal, mely maga is kimondja, hogy a kérelemhez csatolni kell a speciális jogszabályban meghatározott mellékleteket.

*jb)* Ugyancsak *nem áll ellentétben az Áe.-vel* az a rendelkezés, mely kimondja, hogy fellebbezésre tekintet nélkül végre kell hajtani a Biztosításfelügyelet határozatát, ha az azonnali végrehajtás elmaradása a biztosítottak érdekét súlyosan veszélyeztetné. Az eljárási törvény lehetővé teszi, hogy külön törvény fontos ok miatt a határozat azonnali végrehajthatóságát tegye lehetővé.

*jc)* Az elintézési határidő vonatkozásában is maga az *Áe.* biztosít rá lehetőséget, hogy külön törvény az általános 30 napos elintézési határidőnél hosszabbat állapítson meg. Az eljárási törvény felhatalmazásán alapul tehát a különös szabály azon rendelkezése, mely bizonyos kérelmek elbírálására rendelkezésre álló határidőt 90 napban határozza meg.

A biztosítási eljárásban nem mutathatók ki olyan sajátosságok, melyek az *Áe.*-hez képest érdemi eltérést tartalmaznának. Ezért a *biztosítási ügyek is teljes egészében visszarendezhetők lennének az Áe. hatálya alá*.

A hatályos szabályozásban több olyan ügyfajtát is találhatunk, melyek vonatkozásában indokolatlan az *Áe.* másodlagos jogforrási jellegének fenntartása. Csökkenthető lenne tehát azoknak az ügyfajtáknak a száma, melyekre az *Áe.* rendelkezései csak akkor alkalmazhatók, ha speciális szabály másként nem rendelkezik. Ezáltal erősödne az *Áe.* elsődleges jogforrási jellege.

A védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény tovább bővítette azoknak az ügyfélnek a körét, melyek vonatkozásában az *Áe.* másodlagos jogforrásként érvényesül. Vitatható az, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény miért e tárgyában lényegesen eltérő törvény által került módosításra.

#### *k) A hitelintézetekkel és pénzügyi vállalkozásokkal kapcsolatos ügyek*

Az 1997. évi XI. törvény a hitelintézetekkel és a pénzügyi vállalkozásokkal kapcsolatos ügyféléket szintén olyan ügyvé minősítette, melyekre az *Áe.* rendelkezései csak abban az esetben alkalmazhatók, ha különös szabály nem tartalmaz eltérő rendelkezést.

Az említett ügyekre vonatkozó speciális szabályokat az 1996. évi CXII. törvény tartalmazza. A különbségek a következők:

*ka)* Több esetben (pl: pénzügyi intézet alapítása esetén) a benyújtott kérelem mellé kötelező *mellékletek* beterjesztését írja elő a különös szabály. Ez összhangban áll eljárási törvényünkkel, mely lehetővé teszi, hogy speciális szabály mellékletek csatolását tegye kötelezővé.

*kb)* Az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet számára, a törvény az ügyek elintézésére 3 hónapos *határidőt* biztosít. Erre eljárási törvényünk biztosít lehetőséget.

*kc)* Lehetővé teszi a speciális szabály, hogy a Felügyelet határozatának *azonnali végrehajtását* rendelje el. Mivel máshol a különös norma kizárja a közigazgatási úton történő fellebbezést, ezért az azonnali végrehajthatóságnak a bírósági felülvizsgálat vonatkozásában van jelentősége.

Az *Áe.* ugyanakkor nem biztosít lehetőséget arra, hogy bírósági felülvizsgálat esetén külön törvény biztosítson lehetőséget az államigazgatási szervnek az azonnali végrehajtás elrendelésére. E kérdésben - a korábban kifejtett indokok alapján - kedvezőbbnek tartanánk az *Áe.* vonatkozó szakaszának módosítását, mint az egész ügycsoport ilyen jellegű kiemelését egyetlen eltérés miatt.

#### *l) Értékpapír forgalomba hozatalával, a befektetési szolgáltatásokkal és az értékpapírtőzsdével kapcsolatos ügyek*

A védjegy törvény kimondja, hogy az említett ügyekben az *Áe.* rendelkezései csak akkor alkalmazhatók, ha jogszabály másként nem rendelkezik.

Az értékpapír forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapírtőzsdéről szóló 1996. évi CXI. törvény kimondja, hogy a Felügyelet eljárására az e törvényben meghatározott eltérésekkel kell az *Áe.* rendelkezéseit alkalmazni. Ezek az *eltérések* a következők.



la) A Felügyelet határozata ellen *kizárja* a speciális norma a közigazgatási úton történő *jogorvoslat* lehetőségét. Ez nem áll ellentétben eljárási törvényünkkel, mely lehetővé teszi, hogy különös szabály a fellebbezési lehetőséget *kizárja*, feltéve hogy a bírósági felülvizsgálat lehetősége biztosított.

lb) Másról lehetővé teszi a speciális szabály, hogy bizonyos esetekben (például ha a befektetők károsodástól való megóvása érdekében szükséges) a Felügyelet határozatának azonnali végrehajtását rendelje el. Ez a rendelkezés szintén az Áe. felhatalmazására vezethető vissza, mely szerint azonnali végrehajtásnak van helye speciális törvényben meghatározott esetekben. Láthatjuk tehát, hogy a speciális szabály az Áe.-től ténylegesen eltérő rendelkezést nem tartalmaz, hanem az abban biztosított lehetőségekkel él. Mindezek miatt ezen ügycsoport *különytartását nem tartjuk indokoltnak*, az visszarendezhető az Áe. mint elsődleges jogforrás hatálya alá.

m) *Atomenergiával kapcsolatos ügyek*

Az atomenergiával kapcsolatos ügyek 1997. elején szintén ebbe a csoportba kerültek.

Az *atomenergiáról* szóló 1996. évi CXVI. törvény kimondja, hogy az atomenergia alkalmazása körébe tartozó tevékenységre vonatkozó eljárásban - ha e törvény másként nem rendelkezik - az 1957. évi IV. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

Eljárási törvényunktől *eltérő rendelkezés* a következő: Engedélyezési eljárásban a benyújtott engedélykérelemhez bizonyos kötelező mellékletek csatolását teszi kötelezővé az atomenergia törvény. Ez nem áll ellentétben az Áe.-vel, mely maga mondja ki, hogy a kérelemhez csatolni kell a jogszabályban meghatározott mellékletet. A speciális szabály tehát az eljárási törvény felhatalmazására alapít vagyis azzal nem áll ellentétben. Emiatt az *atomenergiaügyek ilyen jellegű kiemelésére nem találunk megfelelő indokot*.

## V.

### Következtetések

1. Eljárási törvényünknek az *általános és speciális eljárási szabályok kapcsolatára* vonatkozó rendelkezéseit időszerű lenne *átfogóan felülvizsgálni*. Ennek során az Áe. elsődleges jogforrási jellegének megerősítése érdekében *csökkenthető lenne az Áe. hatálya alól kivett eljárások száma*. Elegendő lenne ha a korábbiaknak megfelelően kizárólag a szabálysértési ügyek maradnának ebben a kategóriában.

2. Az *állampolgársági* ügyeket - melyek jelenleg szintén ebbe a csoportba tartoznak - indokolt lenne áthelyezni azon eljárások közé, melyekre az Áe. szabályai akkor vonatkoznak, ha speciális szabály másként nem rendelkezik.

3. Indokolt lenne továbbá azon *eljárások számának csökkentése*, melyekre eljárási törvényünk rendelkezései akkor terjednek ki, ha különös szabály nem rendelkezik eltérően. A jelenleg e kategóriába tartozó ügyek közül az

- adóügyek,
- társadalombiztosítási ügyek,
- továbbá a vámügyek

vonatkozásában lenne indokolt az ilyen jellegű szabályozás fenntartása. Ezek az eljárások ugyanis több, az Áe.-től érdemben eltérő rendelkezést tartalmaznak.

4. A többi - hatályos szabályaink szerint ide tartozó - eljárás azonban *visszarendezhető lenne az Áe. hatálya alá*. Ezek nem, vagy csekély számban tartalmaznak az Áe.-től ténylegesen eltérő rendelkezéseket. Az eltérések többsége vagy az eljárási törvény felhatalmazásán alapul, vagy kiegészíti azt.





AKTUALIS

Patay-Fenyér

## Közbeszerzési döntvények, tapasztalatok

A közbeszerzésekkel kapcsolatban - jórészt újdonsága miatt - sok értelmezési és eljárási probléma vetődött fel. A vitás kérdésekben a Közbeszerzési Döntőbizottság dönt. E döntvények lényegében arra adnak választ, hogy a közbeszerzésekről szóló törvény egyes rendelkezéseit a Közbeszerzési Döntőbizottság, mint ügydöntő hatóság hogyan értelmezi. A döntések szövegükben hosszúak és bonyolultak, ezért igény mutatkozik az újabb eseteknél hivatkozási alapul is felhasználható, tartalmi lényeg közreadása iránt. A Logod Bt. 1998. elején kiadja "Patay-Fenyér: Közbeszerzési döntvények és tapasztalatok" című művét, mely többek között tartalmazza az 1996-97. évi publikus közbeszerzési határozatok kivonatait.

Ezzel a könyvvel (pontosabban évről-évre megjelenő kiadvánnyal) eszenciális művet kínálunk a közbeszerzéssel foglalkozó szakembereknek. Kiragadva egy területet például több mint száz precedens értékű, az önkormányzatokat érintő döntvény kivonata szerepel a kiadványban.

Tárgymutató sorolja fel a döntvényeket, hogy megkönnyítse a gyors megtalálást és ezáltal a rájuk való hivatkozás lehetőségét.

A döntvényekhez kapcsolódóan a Szerzők beszámolnak az ügyvédi tevékenységük során szerzett széleskörű, általánosan, valamint az ajánlatkérőket érintő tapasztalataikról, gyakorlati fogásokról, amelyek segíthetik a közbeszerzésben érintett vezetők és jogászok munkáját.

---

*Patay-Fenyér: Közbeszerzési döntvények, tapasztalatok* című könyv  
1998. január végén jelenik meg, ára várhatóan 2500 Ft + Áfa.

---

A KÖZBESZERZÉS A MAGYAR PIAC EGYIK MEGHATÁROZÓ ELEME!  
MÁR MOST RENDELJE MEG EZT A FONTOS KIADVÁNYT!

Kiadja a LOGOD Bt., a kis példányszámú kiadványok speciális kiadója  
1012 Budapest, Logodi u. 49., tel/fax: 175-1490, 214-2453



## SZEMLÉ

RAJCZY LAJOS

jogtanácsos

Vám- és Pénzügyőrség

Országos Parancsnoksága

(Budapest)

## A különleges gazdasági övezetek és a vámhatóság viszonya a Kínai Népköztársaságban

## I.

## Bevezetés

A Kínai Népköztársaság jelenleg hatályos vámjogszabályát a VI. Nemzeti Népi Kongresszus Állandó Bizottsága fogadta el 1987. január 22-én, a Kínai Népköztársaság Elnöke hagyta jóvá ugyanezen a napon és 1987 július 1-én lépett hatályba.

A nem túl hosszú, 61 paragrafusból álló törvény mellett számos, úgynevezett Államtanácsi rendelet szabályozza a gazdasági életet jelentős mértékben befolyásoló vámjogi viszonyokat. Így külön rendelet szabályozza az import és export vámterhek kiszabásának módját (1985. március 7-ei rendelet), az egyes Különleges Gazdasági Övezetekre vonatkozó részletes szabályokat (1986. március 21-ei rendelet), a vegyesvállalatokra vonatkozó rendelkezéseket (1984. április 30-ai rendelet), stb.

Magyarország szempontjából a Kínai Népköztársasággal való kereskedelem hagyományosan fontos szerepet tölt be.

*Röviden tekintsük át, hogy milyen változások következtek be az elmúlt években:*

1990: kereskedelmi és fizetési egyezmény

1991/92: beruházásvédelmi és a ket-  
tős adóztatástól mentesítő egyez-  
mény

1991: a két ország az új kereskedelmi egyezményeknek megfelelően át-  
tért a szabad devizás elszámolásra és  
a kereskedelmi kapcsolatok új rend-

szérét a megszokott nemzetközi elő-  
írásokra és gyakorlatra építette fel.

1991: szabad devizás elszámolású  
kereskedelem

1995: vámegyütműködési megállapodás

Ami a kétoldalú gazdasági kapcsolatok illeti, 1992-től jelentős arányeltolódást állapíthatunk meg Kína javára.

A szabad devizás elszámolású kereskedelem megindulásának évében az előző évekhez képest nagymértékű csökkenés figyelhető meg mindkét irányban: 55.6 millió dolláros összkereskedelmi forgalomból 20.2 millió dollár a kínai export, 34.5 millió dollár az import.

1992-ben a kétoldalú kereskedelem volumene 63.89 millió dollárt tett ki, ami 16 %-os növekedést jelentett az előző évihez képest. Ebből a kínai export 45 millió volt, az import 18.9 millió, tehát a mai napig meglévő különbség itt kezdődött el.

1993-ban a külkereskedelmi forgalom 227 millió dollárra szökkent fel, ami 255 %-os növekedés az előző évhez képest. Ebből a kínai export 165 millió dollár, ami 266 %-os növekedés, az import pedig 61 millió dollárra növekedett, ami 227.5 %-os növekedést jelent.

1994-ben további 80 %-os növekedés következett be, 409 millió dolláros összforgalommal. Ebből a kínai export 389 millió 560.000 dollár, 136 %-os növekedéssel, az import 19 millió 620.000 dollárra esett vissza, ami 68.3 %-os csökkenés az előző évhez képest. (ld. I. ábra)

Ami a kereskedelem szerkezetét illeti, az össz volumen 80 %-át könnyű és textilipari termékek teszik ki, majd a nyersanyagok, félkésztermékek és alkatrészek következnek. A kínai import elsősorban nyersanyagokból, félkésztermékekből, alkatrészekből áll, ezek az összimport mintegy 90 %-át alkotják, majd ezt követik a gépi berendezések.

A kínai kereskedelmi cégek Ma-

gyarországon egy teljes kereskedelmi rendszert építettek ki, amely az importtól az értékesítésig, a piactól az üzletig, a városoktól a falvakig, a szállítványozástól a bizományi értékesítésig nagyon széles keresztszettet ölel fel. A magyarországi kínai kolónia nagyon erős piaci pozíciókat szerzett meg 1992-től folyamatosan, a kínai kereskedők egyre gazdagodtak, és a hagyományos piacozás mellett megjelentek a nyugat-európai viszonyoknak megfelelő üzletek és kínai éttermek (1995. májusában már 31 db van Budapesten) is. Kimutatható az is, hogy a magyarországi kínaiak 80 %-a 100-200.000 dollár körüli évi jövedelemre tesz szert. Saját gazdasági szindikátussal rendelkeznek (Magyarországi Kínaiak Kereskedelmi Kamarája) és egyre több magyar alkalmazottjuk van. Újságjaik, mint a Kelet, az Európa hangja, a Közép-európai kereskedelmi újság (HAO MEN KLUB) és a Távol-Kelet rendszeresen tudósítanak a magyarországi piac alakulásáról, jogszabályokról és hasznos információkról.

## II.

## Gazdasági övezetek a Kínai Népköztársaságban

### 1. Különleges gazdasági övezetek

1990-től 5 Különleges Gazdasági Övezet működik Kínában: Shezhen, Zhuhai, Shantou, Xiamen (1979-től) és Hainan Sziget (1988-tól).

Két jogszabály rendezi vám és adójogi státuszukat:

a) az 1986. március 21-én elfogadott Vámrendelkezések vonatkozó szabályai;

b) az 1988. július 1-én hatályba lépett vámrendelkezés a Hainan Különleges Gazdasági Övezetről;

Az áruk a Különleges Gazdasági Övezet területén belül csak oda érkehetnek, ahol van vámhivatal. A vámhivatalban be kell mutatni az árukat és a vámhatóság vámvizsgálatot tart.



A megfelelő hatóság engedélye mellett a vállalatoknak az alábbi további okmányokat kell benyújtaniuk:

a) az illetékes import/export tevékenységre feljogosító hatóság (ez lehet kormányzintű, vagy tartományi szintű, vagy a Különleges Gazdasági Övezet kormánya) engedélyezési okirata;

b) az ipari és kereskedelmi hatóság által kiadott, az üzleti tevékenység folytatására vonatkozó engedély;

c) (amennyiben a vámhatóság szükségesnek látja) bank által nyújtott biztonssági kötelezettségvállalás.

A vámhatóság, amennyiben mindezt megfelelőnek tart, kiállít egy úgynevezett "Regisztrációs Bizonyítványt".

## 2. Gazdaságilag és Technológiailag fejlett Övezetek

A Kínai Kormány 12 tengerparti várost emelt a Gazdaságilag és Technológiailag fejlett Övezet kategóriájába:

Dalian, Quinhuangdao, Tianjin, Yantai, Qigdao, Shanghai, Lianyungang, Nantong, Ningbo, Fuzhou, Guangzhou és Zhanjiang tartozik ide.

A Gazdaságilag és Technológiailag Fejlett Övezet területére belépő és onnan kilépő áruk ellenőrzése vonatkozásában a belépő és kilépő export, import termékek ellenőrzésére vonatkozó vámellenőrzési szabályok érvényesülnek.

Az állami engedélyes áruk vonatkozásában a vámhatóságnak be kell mutatni az import vagy export engedélyt.

A vámformalitásokat fő szabály szerint a helyi vámhivatalban kell elvégezni, ha ilyen nincs, akkor a kikötőben levő vámhivatalban.

## 3. Tengerparti Nyílt Városok

Jelenleg 14 tengerparti város van, amelyet a külföldi befektetések szem-

pontjából nyílt városnak minősítettek:

Tianjin, Shanghai, Dalian, Quinhuangdao, Yantai, Qingdao, Lianyungang, Nantong, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Guangzhou, Zhanjiang és Beihai.

1989 február 5-én hirdették ki és ugyanezen év április 1-én léptek életbe azok a vámjogszabályok, amelyek a Tengerparti Nyílt Városokra vonatkozó szabályokat tartalmazzák. Jelenleg 14 város van megnyitva a külföldi befektetések előtt: Tianjin, Shanghai, Dalian, Qinhuan dao, Yantai, Qindao, Lianyungang, Nantong, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Guangzhou, Zhanjiang és Beihai.

Amennyiben a vállalat az állami import alá, export alá vagy az ellenőrzött termékek körébe tartozó árukat kíván exportálni vagy importálni, be kell szereznie a szükséges import, export engedélyeket. Ennek birtokában a vámhatóság felszabadítja az árukat.

A vámmentességet élvező árukat kizárólag az adott importáló vállalat használja. Minden olyan esetben, amikor ezeket az árukat egy másik vállalatnak kell átszállítani vagy eladni, az import vám és adóterheket a vámhatóság beszedi. Azokban az esetekben, amikor az export orientált vállalatnak máshonnan származó félkész termékekre van szüksége, azokat az erre vonatkozó vámjogi szabályok mellett teheti meg, tehát azokat be kell mutatni a vámhatóságnak és a az a felügyelete alá vonja a termékeket.

## 4. Tengerparti Nyílt Gazdasági Övezetek

A speciális övezetre vonatkozó szabályokat a Kínai Népköztársaság vámkódexének a Tengerparti Nyílt Gazdasági Övezetekbe belépő és kilépő árukra vonatkozó fejezete tartalmazza. A Tengerparti Nyílt Gazdasági Övezetek határvonalát az Államtanács hagyja jóvá. Engedélye nélkül

egyetlen helyi kormányzat sem hozhat létre ilyen övezetet és nem módosíthatja annak határait.

Jelenleg az alábbi övezetek működnek: Yangce folyó deltája, Zhujiang folyó deltája, a dél-Fujian tartományban levő Xiamen-Zhangzhou-Quanzhou terület, a Liaodong félsziget, a Shandong félsziget, de ilyenek minősülnek Nyílt Tengerparti Városok körzetei, tartományok kinevezett városai, amelyek lehetnek fontos ipari és mezőgazdasági központok, ahol külföldi befektetéssel vagy farmgazdaságokon állítanak elő export tárgyat képező mezőgazdasági termékeket.

Ami a külföldi alapítású vállalatok által importált vagy exportált termékeket és technológiai átalakítás céljából importált felszereléseket illeti, ugyanolyan tarifális szabályokat alkalmaznak, mint a Tengerparti Nyílt Városok esetében.

Az 1990 előtti időszakra vonatkozóan mentesek a vám és adóterhek alól a vetőmagok, a magról nőtt fiatal növény, tenyészállat-állomány, tápszerek, megelőzést szolgáló gyógyszerek, a farm, növénytermesztési, állattenyésztési és mezőgazdasági termékek gyártását szolgáló tevékenység céljából felhasznált szerszámok és eszközök.

A Tengerparti Nyílt Városokra vonatkozó szabályoktól eltérően nem élveznek vám és adómentességet a külföldi vállalatok székhelyére importált gépjárművek és iroda-felszerelések.

A vonatkozó szabályok értelmében bizonyos területeken (a Tengerparti Nyílt Városok vonzáskörzetében) lehetőség van ún. "Kis Ipari Területek" létrehozására. Ezek ugyanazon kedvezményeket élvezik, mint a nyílt városok.

## A gazdasági kapcsolatok alakulása

|                             | Millió USD -ban/kerekítve |                  |                  |                  |
|-----------------------------|---------------------------|------------------|------------------|------------------|
|                             | 1991                      | 1992             | 1993             | 1994             |
|                             | Export<br>Import          | Export<br>Import | Export<br>Import | Export<br>Import |
| Kína                        | 20.2<br>34.5              | 45<br>18.9       | 165<br>61        | 390<br>20        |
| Összeskereskedelmi forgalom | 54.7                      | 63.9             | 226              | 410              |
| Növekedés %                 |                           | 16               | 225              | 136              |

1. ábra



## JOGIRODALOM-JOGÉLET

DÖMÖTÖR LÁSZLÓ  
egyetemi tanársegéd  
ELTE Római Jogi Tanszék  
(Budapest)

### Jogösszehasonlítás és jogfejlődés Maine gondolatvilágában\*

A hazai jogi irodalom palettáján mindenképpen új színfoltot jelent *Sir Henry Sumner Maine* múlt században írott alapvető művének, *Az ősi jognak Hamza Gábor* jogászprofesszor értő utószavával ellátott, s a Gondolat '96 Kiadó igényes gondozásában nemrégiben újra megjelent magyar fordítása.

1. *Maine* (1822-1888) - aki már huszonöt éves korában a civil law professzora és néhány éves indiai gyakorló jogászkodás után *Oxfordban* kap katedrát, majd 1877-től haláláig a *cambridge-i Trinity Hall* tanára - talán legfontosabb érdemeként a *komparatív jog* oktatása és kutatása angliai feltételeinek megteremtését jelölhetjük meg. Az 1869-ben *Oxfordban* éppen *Maine* vezetése alatt létrehozott jogtörténettel is foglalkozó tanszék a szigetország első jogösszehasonlító műhelyének tekinthető, jóllehet az első valóban a diszciplínára specializálódott egyetemi tanszéket csak 1894-ben - egyidejűleg a *Society of Comparative Legislation* és ennek folyóirata, az *International and Comparative Law Quarterly* megalakulásával, és hat évvel *Maine* halála után, illetve négy esztendővel az *Edouard Lambert* és *Raymond Saleilles* kezdeményezésére Párizsban megrendezett, az emberiség közös jogát (*droit commun de l'humanité*) mint egyfajta világjogot meghirdető első nemzetközi összehasonlító jogi kongresszus előtt - alapít-

ják meg a londoni *University College*-ban. A jogi komparatistikának az egyetemi oktatásban játszott szerepe, illetőleg jelentősége kapcsán ki kell emeljük, hogy más népek önálló kultúrájának - beleértve a jogi kultúrát is -, a jogi normák szociológiai feltételezettségének, morfológiai vonatkozásainak megismerése révén a hazai jog is könnyebben lesz érthető, illetőleg a külföldi megoldási alternatívák hozzásegíthetik a joghallgatókat a kritikus szemléletmód kialakításához is. Igen sajnálatos, hogy a jogösszehasonlítás mint egyetemi diszciplína a hazai jogi egyetemek curriculumában jelenleg csupán alárendelt szerepet játszik, ellentétben például Németországgal, ahol - jóllehet az összehasonlító jog nem kötelező vizsgatárgy - a vizsgázónak tudnia kell az "általános jogi kultúra" körében feltett kérdésekre is válaszolnia.

2. A nemzeti jog önmagát mindinkább körbenjáró vizsgálását, értelmezését meghaladó összehasonlító jog angliai meghonosításának mindenekelőtt *Maine* nevéhez fűződő érdeme már csak azért sem becsülhető le, mert a múlt századi Angliában a legkevésbé sem nevezhető a más jogrendszerek alaposabb megismerése iránti igény átütő erejűnek, noha a *Privy Council* praxisában mindenképpen tükröződött a külföldi jogok ismerete - amely körülmény a soknemzetiségű és kiterjedt kereskedelmi kapcsolatokkal rendelkező Brit Birodalom ismeretében persze a legkevésbé sem meglepő. Az első jogeset, amelynek során külföldi jogot alkalmaztak, az 1774-es *Mostyn v. Fabrigas* ügy volt (bíró: *Lord Mansfield*). Bizonyos mértékig jelen van a jogösszehasonlító szemlélet *Burge* és *Levi* munkáiban is. *Levi* volt különben az első, aki egy egész jogterület - a kereskedelmi jog - nemzetközi egységesítését proponálta.

Ezek azonban valójában csupán kivételek voltak. A komparatistika, és különösen a tudományos jogösszehasonlítás iránti érdektelenség annál kevésbé érthető, mivel a kontinensen már számos jele mutatkozik az új irányzat gyakorlati alkalmazandósága szükségességének, gondolunk itt mindenekelőtt *Karl Salomo Zachariae von Lingenthalra*, aki a *Kritische Zeitschrift für Rechtswissenschaft und Gesetzgebung des Auslandes* (az első jogösszehasonlítóval foglalkozó tudományos szakfolyóirat) 1829-es indulásakor megfogalmazott bevezető gondolataiban már a német és más európai jogok összehasonlításának szükségességét vallja. A periodika társalapítója, *Mittermaier* heidelbergi jogászprofesszor és követői pedig már egyenesen praktikus szempontokat (a német közönséges jog [gemeines Recht] büntetőeljárásának reformja) tartanak szem előtt, amikor - elsőként a kontinens jogásza közül - a common law elemzését szorgalmazzák.

3. Az angolszász történeti szemléletű jogtudomány kiemelkedő klaszszikusa, *Sir Henry Sumner Maine* nézete szerint a *comparative jurisprudence* funkciója semmiképpen sem szorítkozhat a jogtörténet egyfajta illusztrálására, azt sokkal inkább a helyes törvényalkotás és általában a jogfejlesztés megvalósítása hatékony eszközének tekinti. Emellett - az anceli *recherche concrète* szellemében - a jogösszehasonlító módszer alkalmazása kitűnő eszköze az egymással összevetett jogintézmények, jogi konstrukciók, koncepciók tipizálásának és ily módon ezek lényegi sajátosságai feltárásának. A fejlődésselélet (*from status to contract*) híveként *Maine* azt a nézetet képviseli, miszerint az összehasonlítás révén a jogfejlődés "természeti törvényeit" fel lehet ismerni.

\* *H.S. Maine*: Az ősi jog összefüggése a társadalom korai történetével és kapcsolata a modern eszmékkel. Gondola '96 Kiadó, Budapest, 1997. Ford.: *Sárkány Mihály*. Ford. szakmai ellenőrzése és utószó: *Hamza Gábor*. Szerk.: *Palkó István*. [A fordítás *H.S. Maine*: *Ancient Law*, Oxford University Press, London, 1931. alapján készült.]



4. Az *ősi jog* - amelyet első ízben a szerző oxfordi tanítvány, *Pulszky Ágost* fordított magyarra 1875-ben - a maine-i *oeuvre*-ben kétségtől a legfontosabb helyet foglalja el. A könyv példákkal gazdagon illusztrálva mutatja be a jogfejlődés különböző szakaszait, a *Maine* által kitüntetett fontosságúnak tekintett jogintézmények (például a fikció, a méltányosság, a végrendelkezés [különös tekintettel a *favor testamenti* elvének érvényrejutására], a tulajdon [ennek kapcsán az egyes tulajdonszerzési módok - mindenekelőtt az *occupatio* - mibenléte; a közös tulajdon és annak megoszthatósága vagy megoszthatatlansága problémaköre az egyes civilizációkban; a római bonitár és az angol lordkancellári bíróság /Court of Chancery/ által alkalmazott méltányossági tulajdon, etc.], a szerződés [a kötelek és annak a iustinianusi Intitutiókban meghatározott *iuris vinculum*-jellege; a római szerződési rendszer részletes bemutatása; a morálfilozófia hatása a contractusok jogára, etc.], valamint a magán- és közbűncselekmények [delictumok és crimenek elhatárolása; a büntető igazságszolgáltatás Rómában és Nyugat-Európában, etc.] tükrében.

5. Meg kell jegyezzük, hogy az antik Mediterráneum legfejlettebb joga, a *római jog*, amely egyúttal a modern jogrendszerek alapját is képezi, *Maine* számára paradigmatis jelentőségű - mint ez egyébiránt már egy korábbi, 1856-os munkájából (*Roman Law and Legal Education*) is világosan kitűnik -, messze túlhaladja az ind vagy akár a kelta jog sú-

lyát. Az *ősi jogban* így ír ezzel kapcsolatban: "A megkísérelt vizsgálódás jó része a hasznos eredmény legcsekélyebb reményével sem lett volna végezhető, ha nem létezett volna olyan szerves joganyag, mint a rómaiaké, amely legkorábbi részeiben magán viseli a legtávolabbi múlt nyomait, későbbi szabályaival pedig alapanyagot szolgáltatott a polgári intézményeknek, amelyek a modern társadalmat még ma is igazgatják. A római jog tipikus rendszerként való elfogadásának szükségessége arra kényszerítette a szerzőt [ti. *Maine*-t - D. L.], hogy aránytalanul nagy számnak tekinthető példát merítsen belőle ..." Mindez annál is inkább figyelemreméltó, mivel a *ius Romanum* angliai tradíciója - melynek kapcsán *Sir Ranulff de Glanvill*, *Henry de Bracton*, *Sir John Fortescue*, *Arthur Duck*, *Sir Matthew Hale* és *Sir William Blackstone* neve érdemel elsősorban említést - jóval csekélyebb a kontinenséhez képest.

6. Megkülönböztetett figyelmet érdemelnek *Maine* fejtegetései az *Ancient Law*-ban a stagnáló és progresszív emberi társadalmakról, értve előbbieket alatt a nem-indoeurópai népeket, valamint az ind népet, utóbbiakon pedig az indoeurópai népeket. Ugyanakkor kissé ködösen fogalmaz akkor, amikor az ezek közötti különbségtétel műveletét a "legnagyobb titkok" közé sorolja.

7. Az *ősi jog* a progresszív társadalmak jogfejlődését egyfajta *organikus modell* alapján szemlélteti. Ebben a modellben az első lépcsőt a *fikciók* domináns alkalmazása jelenti,

amelynek mint a jogtechnikai eszköztár fontos elemének valóságos funkciója tulajdonképpen a korábbi jogtól való eltérés, elmozdulás álcázásában rejlik. Az olyan rejtékutak, *Schleichwegek*, mint a fikció, kidolgozása révén fejlődhet igazán a modern társadalmak joga; *Joseph Kohler* szerint például a római jog egyebek között éppen ennek köszönhetette *Weltrecht*-té válását. A progresszív társadalmak jogfejlődésének másik motorjaként a szerző a méltányosság, az *aequitas* intézményét emeli ki. Ennek kapcsán rendkívüli részletességgel mutatja be a *ius gentium* - amely kezdetben az ősi itáliai törzsek szokásai közös elemeinek összegzése volt - és a *naturalis ratió*n alapuló *természetjog* fejlődését. Utóbbi vonatkozásában figyelemmel van a görög sztoikus filozófia hatására és *Cicero* tevékenységére éppúgy, mint a *ius naturale* korai és újkorai újrafelfedezőire: a *grotiusi* iskolára, *Bayle-re*, *Locke-ra*, *Voltaire-re*, *Rousseau-ra* és *Montesquieu-re*. A törvényhozás ugyancsak kiemelt szereppel bír a jog civilizációjában - derül ki *Maine*-nek a római XII táblás törvényt, a hellén *themiszeket* és a hindu *Manu* törvényeit analizáló fejtegetéseiből.

Összességében azt mondhatjuk, hogy Az *ősi jog* nem kizárólag az összehasonlító joggal, a római joggal vagy általában a joggal foglalkozók, hanem a tágabb - a szociológia és a néprajz problémáira is fogékony - olvasóközönség érdeklődésére is méltán számot tarthat.



FODOR LÁSZLÓ:  
doktori ösztöndíjas,  
Miskolci Egyetem  
(Miskolc)

## Hosszútávú környezeti kockázatok egy konferencia tükrében

### I.

A hosszútávon jelentkező környezeti problémáknak a figyelem középpontjába állítása a környezetvédelmi gondolkodás magas fokát jelzi. Szoros összefüggésben áll a fenntartható fejlődés (*Sustainable Development - nachhaltige Entwicklung*) gondolatával, vagyis az arra való törekvéssel, hogy az emberiség minél tovább, a természettel való minél jobb viszonyban, és valóban "emberi" környezetben maradjon fenn a Földön. Ma már világos, hogy a környezet nem csupán az individuális emberi, de a gazdasági, társadalmi és politikai élet alapfeltétele is.

A második világháborút követő több mint négy évtizedben a környezetvédelmi jog a rövidtávon jelentkező hatásokra reagált csupán. A környezetvédelem körébe a folyókba bocsátott szennyvíz vízszennyező hatására, a feleltetlen kemizáció talajrombolására, a szűrő nélküli gyárkémények levegőszennyezésére, a balesetekre és a hasonló, könnyen tetten érhető hatásokra irányuló - a szocialista országokban inkább kisebb, mint nagyobb hatékonyságú - szabályok tartoztak.

A rendszerváltás következménye a hosszabb távon való gondolkodás megjelenése, a megelőzés és elővigyázatosság elveinek fokozódó érvényesítése. Hazánkban a privatizáció volt az a folyamat, amely mintegy belső mozgatóerő hozott változásokat környezeti jogunkba. Ekkor (tehát a '90-es évek elején), az eladandó ingatlanok értékének felmérésekor kerültek felszínre "a szocialista

termelési mód" évtizedekkel előre beállított időzített bombái; rejtett (pontosabban: addig nem is vizsgált) talajvíz- és földszennyezései. Sokak (így a kormányzat számára is) meglepő módon hozta be ez a folyamat a piaci viszonyok érték-preferencia-viszonyai közé a környezeti szempontokat. Ide kapcsolódó (jog-) intézmények: a környezeti hatás- és felülvizsgálat, a monitoring (mérő-, megfigyelő) rendszer, a környezetvédelmi felelősségbiztosítás, a telítettség (imissziós) határértékek stb. Itt kell megemlíteni, hogy hazánkban egyelőre csak törvényi szöveg a környezeti degradációk ingatlanvilágtartási bejegyzésére vonatkozó, környezetvédelmi törvénybeli szabály, ami elvileg az ingatlanpiaci viszonyokra lenne hatással. A nemzetközi környezetpolitikai helyzet egyre inkább arra kényszeríti a civilizált államokat, hogy saját környezeti politikájukat és jogukat a jövő generációkért való felelősség jegyében alakítsák. Az Európai Unióba igyekvő Magyarország számára ez fokozottan érvényes.

### II.

A németországi Trierben 1985 óta minden évben megrendezett környezetvédelmi jogi tanácskozások<sup>1</sup> tematikája ugyanezt a fejlődési ívet követi. A tizenkét év alatt Európa legnevesebb környezetvédelmi jogi fórumává vált szakmai vitákon korábban az erdőkárok, a talajdegradációk, a technikai ellenőrzés, a polgári jog, az Európai Unió joga, újabban a géntechnika, a verseny, idén összefoglalóan pedig a hosszútávú kockázatok leküzdésének környezetvédelmi vonatkozásai kerültek górcső alá.

Az 1997. szeptember 11-12-én megrendezett, immár tizenharmadik tanácskozással a házigazda, a Trieri Egyetem Környezetvédelmi Jogi Intézete, célja nem csupán tudományos eszmecsere lefolytatása volt, hanem olyan fórum biztosítása,

mely az intenzív vita révén gyakorlati problémák megoldását hozhatja. Kitűnik ez abból is, hogy a több, mint 200 regisztrált résztvevő jelentős része gyakorló jogász, illetve cégvezető volt.

Az Intézet szakmai renoméját minden bizonnyal az évenkénti rendezvények sikerének köszönheti, amihez még olyan tények társulnak, mint az Európai (de talán világ-) viszonylatban egyedülálló szakmai könyvtár (több, mint 22.000 kötet), mintegy 50 saját kiadvány, és a világ minden tájáról (így hazánkból is) érkező vendégprofesszorok nagy száma.

Az idei tanácskozás Meinhard Schröder professzor, a Környezetjogi Intézet egyik társ-igazgatója elnöksége alatt zajlott. Az első két előadás a *jogtudomány és a természettudományok szükségszerű szimbiózisának jegyében* hangzott el.

I. Dietrich Henschler orvosprofesszor (Würzburg) kitűnő rendszereszméléttel tekintette át az egészség- és környezetvédelem jogi összefüggéseit.<sup>2</sup> Mint rávilágított: az akut káreseményeknél a szoros időbeli összefüggés miatt az okozatiság rendszerint könnyen felismerhető. Ezzel szemben a kisebb koncentrációjú vagy mennyiségű káros anyag hatásai később és kevésbé körülhatárolható módon jelentkeznek. Fokozza a problémát, hogy a felszabadult káros anyagok száma rendkívül nagy és *exponenciálisan* növekszik. A kockázatok felismerése, értékelése természettudományos feladat. Minőségi oldala a más kockázatokkal, az életminőséggel és az elfogadhatósággal való egybevetés, mennyiségi oldala pedig a költségek és a károk nagyságának, a technikai átalakítás vagy alternatíva lehetőségének felmérése.

A hosszútávú kockázatok elkerülésének legfontosabb jogi eszközei a határértékek. A több száz fajta határérték között extrém különbségek vannak a meghatározás módjában, a jogi kötelező erőben, az alkalmazott kritériumokban, stb. A határértékek

1 Die Trierer Kolloquien zum Umwelt- und Technikrecht

2 Henschler: Langzeitriskien im Gesundheits- und Umweltschutz - Erkennung, Bewertung und Regelung



elnevezése is igen sokféle, mindez már megnehezíti a jogkövetést. A határértékek meghatározásának az utóbbi időkben megfogalmazott követelményei: 1.) az érintett tudományterületek, társadalmi csoportok és a döntéshozók együttműködése; 2.) meghatározott eljárási rend; 3.) lépcsőzetes előrehaladás (tudományos adatgyűjtés, adatértékelés, a technikai lehetőségek kijelölése, költség-haszonelemzés, társadalmi vita, döntés); 4.) indokolási kötelezettség; 5.) nyilvánosság; 6.) felülvizsgálati kötelezettség; 7.) továbbfejlesztés.

2. Horst *Grimme* biológus professzor (Bréma) az ökotoxikológia mint új tudományág lehetőségeivel foglalkozott, több elfogadott vizsgálati módszer elemzésével.<sup>3</sup> Az elemzett tesztek legnagyobb hátránya, hogy utólagosak, tehát csak a károk ismerteté-válása után alkalmazhatók, és hogy a kombinált hatásokat nem tudják figyelembe venni. A hosszútávú ökotoxikológiai követő-kutatás szükséges feltétele a monitoring-rendszer kiépítése.

3. Peter *Badura* professzor (München) a kérdéskör alkotmányjogi alapjait taglalta.<sup>4</sup> Mint rávilágított, a tudományos-technikai haladás okozta kockázatokkal szembeni védelem és elővigyázatosság állami felelőssége a demokratikus, jóléti államban az alkotmányjog immanens része, közelebről az állam céljában és az alapjogokban megfogalmazva. A gazdasági szabadság (vállalkozás) alapjoga, éppúgy, mint a tudományos szabadság társadalmilag kötött,

mindenek előtt a természetes életfeltételeknek a törvény által meghatározott védelmi követelményeire és a jövő generációkért való felelősségre tekintettel. Az atomenergia békés célú előállítás és használata, a génmanipulációk és a gyógyszerek fejlesztése, mint alkotmányjogilag megengedett kutatási és vállalkozási célok kockázatai annyiban fogadhatók el, amennyiben kézben tarthatók, és garantált, hogy a tudomány állása szerinti leghatékonyabb biztonsági intézkedéseket alkalmazzák elhárításukra. Bár a tudomány és a vállalkozás szabadsága határokat szab az állami megelőző intézkedéseknek, a jogállami szabadság azt is megköveteli, hogy fellépjenek a szabad személységfejlődést veszélyeztető kockázatok ellen.

4. Michael *Reinhardt* professzor (Trier) szerint a hatósági döntéshozatalban már az eljárásjogi törvényben megfogalmazott tényállás-felderítési kötelezettség is arra szorítja a hatóságokat, hogy vegyék figyelembe a lehetséges következményeket.<sup>5</sup> Az emberi felismerőképeségnek azonban megvannak a maga korlátai. E korlátok, a materiális mércék hiánya és a cselekvési kényszer között állandó feszültség húzódik. Ráadásul a közigazgatási döntési mechanizmust bizonytalanná teszik a pozitív jogban nagyszámban fellelhető, de a jog számára értékelhetetlen fogalmak.

5. A tanácskozás második napját a Magyarországon több ízben is járt Franz-Joseph *Peine* (Göttingen) professzornak a talajvédelmi kockázatértékelésről szóló előadása indította.<sup>6</sup>

A kiindulópontul szolgáló, frissen elfogadott Szövetségi Talajvédelmi Törvény antropocentrikus szemléletű: az embert, de nem a talajfunkciókat fenyegető kockázatokat veszi számításba. A törvény alapján ráadásul mérlegelhető a helyreállítási (szanálási) kötelezettség, ami a tartományi szabályozás tág lehetőségeit is figyelembe véve elaprózódott joggyakorlathoz vezethet. Az állami ingatlanok tekintetében azonban az államnak a rendészeti anyagi jog alapján szanálási kötelezettsége van.

6. Hans-Peter *Schwintowski* (Berlin) professzor a hosszútávú kockázatok biztosíthatóságának a hazai szakirodalomban is régóta felmerült problematikáját vizsgálta.<sup>7</sup> Mint elmondta, a környezeti károokra egy külön felelősségi modell dolgoztak ki, és sajátos szabályok vonatkoznak a biztosítók által használt általános szerződési feltételekre is. Az egyik legnagyobb gyakorlati probléma, hogy a környezeti kockázatok felmérésére nincs megbízható matematikai-statisztikai módszer, ami megnehezíti a biztosító intézetek tartalékképzését.

7. Az előadásokat vita, végül *pódiumbeszélgetés* követte. A 13. Trieri Környezetvédelmi Tanácskozás számos elméleti és gyakorlati problémára mutatott rá, az előadók felvetései a magyar környezeti jogban is hasznosíthatók. Ugyancsak követendő példa a természet- és társadalomtudományok magas szintű együttműködése, tudatában annak is, hogy a jog korántsem az egyetlen eszköze a hosszútávon jelentkező környezeti kockázatok leküzdésének.

3 *Grimme*: Modelle und Grenzen der Bestimmbarkeit von Langzeitwirkungen in der Ökotoxikologie

4 *Badura*: Langzeitrisiko und Verfassungsrecht

5 *Reinhardt*: Möglichkeiten und Grenzen einer nachhaltigen Bewirtschaftung von Umweltressourcen

6 *Peine*: Risikoabschätzung im Bodenschutz

7 *Schwintowski*: Die Versicherbarkeit von Langzeitrisiken



## Summary

**László Csaba:**  
**After Amsterdam**  
**- before enlargement**

The article addresses the question of how the Amsterdam Treaty of the EU influences Hungarian prospects for full Union membership. Part one addresses the moderate improvements of the decision-making mechanism. Part two addresses the reform of structural and agricultural arrangements as well as the foreseeable consequences of the new financing guidelines for the years 2000-2006. Part three addresses the policy-making. The concluding part formulates some conclusions for Hungarian policies of EU integration, underlining the limited role of intergovernmental transfers in shaping the outcomes of accession talks.

**József Szalma:**  
**Simulated Contracts**

The first part of the study deals with the analysis of the legal nature of simulated contracts. It performs the analysis on the basis of the main theories: declarative and voluntary theory, fraudulent contract theory, cause or (legal) title theory and the theory on nullity of contracts. After these it shows the close legal institutions which have to be distinguished from pretence just as: inaccurate name of contract; cessio; avoiding form-compulsion; contracts with unconscious defect in will; fictitious contract. It also shows the difference between actio Pauliana and action of pretence. At last it shows the differences between pretence and law evasion in its law-historical connections. In the final part the study refers to the logical error when the legal system declares prohibition of law evasion concerning pretence.

**Anita Paulovics:**  
**Priority and Secundarity**  
**in Administrative Procedure**

The author gives a survey on the relation between the general and special administrative procedural rules. The analysis concentrates on the differences from general rules in the circle of special procedures. The conclusion of the study is: it is time to supervise the relation of the two groups of rules; the number of those rules should be reduced which are effected by the Act on the general rules of administrative procedure only when the special rule does not operate in an other way (e.g. tax, social security, customs cases). The rest of the groups of cases - which are taken out of the force of the Act on administrative procedure - have to be put again under the force of the Act.

## Zusammenfassung

**László Csaba:**  
**Nach Amsterdam -**  
**vor dem EU-Beitritt**

Der Aufsatz ist zur Fragen gewidmet, wie Amsterdamer Vertrag der EU wirkt auf Ungarns Chancen für eine Vollmitgliedschaft in der Union. Der erste Teil ist zur massigen Verbesserungen in der Entscheidungsfindung der Union gewidmet. Der zweite Teil beschäftigt sich mit den Reformen der GAP und Strukturfonds und auch mit den voraussichtlichen Änderungen der finanziellen Richtlinien für die Jahren 2000-2006. Der dritte Teil analysiert die Folgen des Amsterdamer Stabilitätspaktes für die ungarische Wirtschaftspolitik. Der letzte Teil bietet einige Schlussfolgerungen für die ungarische Integrationspolitik, und betont die sehr begrenzte Rolle von zwischenstaatlichen Finanztransfers für das Endergebnis der Beitrittsverhandlungen.

**József Szalma:**  
**Scheinverträge**

Der Aufsatz beschäftigt sich mit die Analyse der juristischen Natur von Scheinverträge. Im erster Teil wird diese Analyse aufgrund der wichtigsten Theorien durchgeführt, wie die Deklarations-, Willens-, Vermeidungs-, Rechtstitels-, und Nichtigkeitstheorien. Danach stellt es die nachbarlichen Rechtinstitutionen dar, die von der Vortäuschung abgesondert werden müssen. Der Autor präsentiert auch das Unterschied zwischen der actio Pauliniana und der Scheinanklage. Zum Schluss wird das juristische Unterschied zwischen Rechtsvermeidung und Vortäuschung vorgestellt. Der Aufsatz weist darauf dass, das ausdrückliche Verbot der Rechtsvermeidung in Bezug auf Scheinverträge ein Fehler wäre.

**Anita Paulovics:**  
**Priorität und Sekundarität im**  
**Staatsverwaltungsverfahren**

Der Autor bietet ein Hinblick ins Verhältnis der generalen und besonderen Regeln des Staatsverwaltungsverfahrens. Der Analysis konzertriert sich auf den Abweichungen von allgemeinen Regeln im Bereich der besonderen Verfahren. Nach der Schlussfolgerung des Aufsatzs wurde die Beziehung der zweien Gruppen zu einer Überprüfung gereift. Die Anzahl solcher Verfahren wofür das Gesetz über den allgemeinen Regeln des Staatsverwaltungsverfahrens nur geltend ist wann die besondere Regeln still sind, müssen reduziert werden. Der Rest der Angelegenheiten (in Bezug auf Steuer; Zoll) sollten in die Kraft des Gesetzes hingezogen werden.



