



De iurisprudentia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT

www.dieip.hu | www.dieip.com

I. évfolyam

2007/3. szám

Kiadó:

Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék
dieip@dieip.hu

Cím:

6722
Szeged
Rákóczi tér 1.
Tel. / fax: 62/544-386

Főszerkesztő: Paczolay Péter

Társszerkesztők:

Tóth J. Zoltán

Fejes Zsuzsanna

Kovács Endre Miklós

Technikai szerkesztő:

Bunda Péter

Tördelés:

Hollósi-Simon Dóra

HU ISSN: 1789-0446



Tartalomjegyzék

Juhász Krisztina

Az állam szerepének változása a globalizációban..... 2

Kapa Mátyás

Kommunista személyi kultusz Magyarországon..... 44

Nyitrai Péter

A nemi alapon diszkriminatív munkáltatói intézkedések szankcionálása..... 55

Rixer Ádám

Jogászok a közigazgatásban 112

Soós Edit

Új szomszédságpolitikai kihívások a Nyugat-Balkán országaiban..... 126

*Juhász Krisztina PhD hallgató,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék*

Az állam szerepének változása a globalizációban

1. Bevezetés

Korunk legnagyobb kihívása a globalizáció okozta gazdasági, politikai, környezeti és kulturális kérdések megválaszolása. A feladat nem egyszerű, mert alapvetően két, szöges ellentétben lévő álláspont alakult ki a globalizációval kapcsolatban. Az egyik szerint a globalizáció egyrészt az emberiség fejlődésének természetes folyamata, ezért aztán elkerülhetetlen, másrészt csak jó származhat belőle: jólét és demokrácia globális szinten. A másik vélemény szerint a globalizáció az ördögtől származik, pozitívumai nincsenek, csak hátrányai: a szegényeket még szegényebbé, a gazdagokat még gazdagabbá teszi. Ez vonatkozik az egyes országokra, de az országokon belül élő emberekre egyaránt.

A globalizáció mibenlétét a témával foglalkozó szerzők megközelítései nyomán törekszem meghatározni, anélkül, hogy a fenti két szélsőséges álláspont valamelyikével is azonosulnék.

Talán az egyik legfontosabb kérdés az, hogy mi az állam szerepe a kérdések megválaszolásában. Van-e az államnak egyáltalán még létjogosultsága?

Azon véleményekkel ellentétben, amelyek az állam halálát vizionálják, szerintem az állam nem tűnik el a globalizáció keretében lezajló gazdasági és politikai integráció eredményeként, hanem átalakul. Ezt próbálom alátámasztani a szuverenitás kérdését tárgyaló fejezetben, illetve a nemzetközi politika aktorait vizsgáló részben.

Az állam gazdasági szerepvállalásának kérdését taglalva a jóléti állam intervencionalista politikáját állítom szembe a neoliberális gazdaságpolitika követelményeivel. Az állam gazdasági szerepvállalása, ellentétben a neoliberális megközelítéssel, igenis szükséges. Az államnak kell ugyanis sok esetben a neoliberálisok által fennen hirdetett szabadversenyt biztosítania, mert a transznacionális vállaltok fúziója során monopóliumok alakulnak ki számos területen. Az állam azonban önmagában már nem képes

megbirkózni a globalizáció okozta nehézségekkel, ezért szükség van a szupranacionális szervezetekre. Mivel a globalizáció motorjaként elhíresült nemzetközi szervezetek-az IMF, a Világbank és a WTO-tevékenysége eléggé ellentmondásos, szerencsésebb lenne talán az ENSZ keretein belül működő szervekre bízni az emberarcúbb globalizáció kialakítását.

2. A globalizációról

A globalizációról folyó viták szinte mindennaposak: politikusok, szociológusok, közgazdászok érvelnek a globalizáció mellett vagy ellen, sorolják előnyeit és hátrányait.

Egyre gyakoribbak a globalizáció ellenes tüntetések is, amelyek főleg a folyamat motorjaként emlegetett Világkereskedelmi Szervezet (WTO), a Nemzetközi Valutaalap (IMF), a Világbank és a G8-ak országainak tevékenysége ellen irányulnak.

De mi is tulajdonképpen a globalizáció?

A fogalom tisztázása nem egyszerű, hiszen a vizsgált jelenség számos területet érint:

- A gazdaságot
- A pénzügyi rendszert
- A társadalmat
- A politikát
- A kultúrát

Első lépésben különbséget kell tennünk globalizáció, globalitás és globalizmus között, nézzük tehát ezen fogalmak magyarázatát egyenként:

- **globalizáció:** az a *follyamat*, amely során a földrajzi helyek, valamint az ott tevékenykedő gazdasági, társadalmi, politikai szereplők közötti integráció megerősödik. Az integráció megerősödésével párhuzamosan a földrajzi helyek és az ott található szereplők közötti kölcsönös függési kapcsolatok is megerősödnek; az integráció és a kölcsönös függésrendszer hatósugarának kibővülésével pedig világot átfogó, globális gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális hálózatok jönnek létre.¹
- **globalitás:** a kifejezés egy *állapotra* utal: a világ gazdasági, társadalmi, politikai, kulturális integrációjának mértékét írja le. A globalitás

¹ A definíció Cséfalvay Zoltán Globalizáció 1. 0 c. könyvéből származik: 232. oldal Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest, 2004.

mértékének jelzésére szolgál az A. T. Kearney tanácsadó vállalat és a Foreign Policy amerikai külpolitikai folyóirat által kidolgozott mutatószám, a globalizációs index.

- **globalizmus:** a neoliberális gazdaságpolitika, a szabadpiac és a szabadkereskedelem ideológiája, amely a gazdaság elsődlegességét, a piac mindenhatóságát hirdeti.

A fogalom jelentésének további árnyalása érdekében nézzünk néhány meghatározást a globalizációval foglalkozó hazai és külföldi szerzőktől:

Wayne Ellwood szerint „A globalizáció új szó, de régi folyamatot jelöl. A világgazdaságnak azt az integrációját, amely igazán az európai gyarmatosítás hajnalán, öt évszázaddal ezelőtt kezdődött. Ezt a folyamatot az utóbbi negyed században felgyorsította a komputer technológia robbanásszerű fejlődése, a kereskedelmi korlátok lebomlása, valamint a multinacionális vállalatok politikai és gazdasági hatalmának növekedése.”²

Ellwood a globalizáció kezdetét a gyarmatosítás indulására datálja, amelynek eredménye a világkereskedelem gyors növekedése és felvirágzása.

A mai globalizáció természetesen számos ponton különbözik az ötszáz vagy száz évvel ezelőtti globalizációtól: fontos jellemzője a kommunikációs technológia forradalma, a légi teherszállítás fejlődése és a tengeri fuvarozás olcsóbbá válása. A szállítási feltételek optimalizálásával pedig megnőtt az áruszállítás, amely fokozza a környezetszennyezést, növeli a légkör szén-dioxid tartalmát, ami klímaváltozáshoz és globális felemelkedéshez vezet. Ez az egyik fő oka, hogy a környezetvédők tiltakoznak a globalizáció ellen.

A jelenkori globalizáció másik fontos jellegzetessége arra a szerkezetváltásra vezethető vissza, amely a nyolcvanas években következett be. Angliában Margaret Thatcher, az USA-ban pedig Ronald Reagan az állam szabályozó szerepének a drasztikus csökkentését irányozta elő. A szabadkereskedelmet, a korlátozástól mentes beruházást, deregulációt, költségvetési egyensúlyt, alacsony inflációt és az állami vállalatok privatizálását, a nemzetgazdaság felvirágoztatásának hatékony tervét hirdették.

Anthony Giddens többek között kiemeli a globalizációnak azt a tulajdonságát, hogy elvonja a hatalmat a helyi közösségektől, a nemzetektől, és „a globális arénába” utalja. A globalizációról folytatott viták nagy része akörül forog, hogy az mennyire érinti a nemzetállamokat. Erősek maradnak-e vagy egyre inkább irrelevánssá válnak? Giddens szerint

² Wayne Ellwood: A globalizáció 13. oldal
HVG Könyvek HVG Kiadói RT. Budapest, 2003.

a nemzetállam még mindig erős, bár a szemünk előtt alakul át. A hidegháború végével a legtöbb államnak nincs ellensége, viszont szembesülnek bizonyos kockázatokkal, veszélyekkel (pl. terrorizmus, környezetszennyezés).

Olyan intézmények működnek, amelyek kívülről ugyanúgy néznek ki, mint régen, belülről azonban mások, Giddens szerint ilyen a nemzet, a család, a hagyomány. „Kiürített intézményeknek” nevezi ezeket, amelyek nem képesek ellátni azokat a feladatokat, mint régen.

A globalizáció előrehaladtával egy globális kozmopolita társadalom jön létre, amely nem egy kollektív emberi akarat hatására alakul ki, inkább anarchikusan, véletlenszerűen és több tényező hatására.

Ulrich Beck szerint a globálisan működő gazdaság megrendíti a nemzeti gazdaságok és a nemzetállamok alapjait, ezáltal kibontakozik egy beláthatatlan következményű közvetett politizálás, a „Subpolitisierung”. A globális méretű vállalkozások már nemcsak a gazdaság alakításában játszanak kulcsszerepet, hanem a társadalom egészében. A globalizáció gyengíti, relativizálja a nemzetállami politika hatalmát, és ez megfigyelhető valamennyi nemzetállami privilégiumnál: az adózásnál, a rendőrség hatáskörénél, a külpolitikánál és a katonai biztonságnál. Beck a fentiek közül az adózást emeli ki, és a következő megállapítást teszi.

Az adókivetés egy adott területhez kötődik, de a globális vállalatok az egyik országban termelnek, a másikban adóznak, a harmadikban állami ráfordításokat követelnek az infrastruktúra fejlesztéséhez. A transznacionális vállalatok új jelszava: „Kapitalizmus munka nélkül, kapitalizmus adók nélkül!”. A nemzetállamnak alapvetően két választási lehetősége van ebben a helyzetben: vagy bezárkózik, vagy kinyitja a piacát a tőke előtt, hogy fenn tudjon maradni a világgazdasági versenyben. A transznacionális vállalatok sokszoros támogatást élveznek:

- infrastrukturális intézkedéseket kényszerítenek ki a nemzetállamtól
- állami szubvenciókat kapnak
- minimalizálják a befizetendő adó mértékét

Beck a transznacionális vállalatokat-mivel kivonják magukat az adózási kötelezettség alól-virtuális adófizetőknak nevezi.

Szigeti Péter a kapitalizmus négy szakaszos periodizációjában a globális kapitalizmust a negyedik fejlettségi foknak tekinti.

Az első fokozat a feudalizmusból a kapitalizmusba való átmenet. Ekkor a nagy földrajzi felfedezések nyomán kialakul a modern világgazdasági rendszer.

A következő lépcső a 19. század elejétől az I. világháborúig datálható szabadversenyes kapitalizmus.

A harmadik szakasz a szervezett monopolista szakasz, amely az I. világháború után kezdődött és az 1970-es évek elejéig tartott. Ezen időszakon belül különíthető el az 1945-től 1973-75-ig tartó jóléti állam korszaka a centrum országokban.

Végül a negyedik szakasz a globális liberálkapitalizmus korszaka, amelyek jellemzője, hogy a tőke elveti a nemzetállami keretekben szervezett közvetítést, és közvetlenül uralkodik a gazdaság és a társadalom fölött. Szigeti szerint a globalizáció nem érthető meg a jóléti állam korszakának vizsgálata nélkül, mert az arra adott reakcióként alakult ki: általános rekapitalizációt, visszatérést jelent a 19. századi „tiszta kapitalizmushoz”. A globalizációt alátámasztó ideológia, a neoliberalizmus jelszavai: dereguláció, privatizáció, monetarizmus, individualizmus.

Samuel P. Huntington „A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása” című munkájában a globalizáció eredményeként egy egyetemes civilizáció lehetőségét veti fel. Az egyetemes civilizáció azokat az értékeket jelenti, amelyek a nyugati civilizációban vallanak az emberek. Huntington ezt Davosi Kultúrának nevezi, mivel minden évben üzletemberek, bankárok, tisztségviselők, újságírók találkoznak a svájci Davosban tartott Világgazdasági Fórumon.

Mit takar pontosan a Davosi Kultúra kifejezés?

Individualizmust, piacgazdaságot, demokráciát és az emberi jogok tiszteletben tartásának elvét.

A Szovjetunió összeomlását követően nyugaton elterjedt az a nézet, hogy a demokratikus berendezkedés, illetve a liberalizmus ideológiája győzött, és egyetemessé válhat. A Nyugat és főleg az Egyesült Államok úgy hiszi, hogy a nem nyugati civilizációknak is el kellene kötelezniük magukat a Nyugat értékei mellett, és így létrejöhet a már említett egyetemes civilizáció. Csakhogy ami univerzalizmus a Nyugat szempontjából, az imperializmus a nem nyugati civilizációk számára, amelyek szeretnének megszabadulni a nyugati gazdasági, katonai, kulturális uralomtól. A globalizáció a civilizációk közötti feszültséghez, azok összecsapásához vezet Huntington szerint. A Nyugat és a nem nyugati civilizációk közötti ellenségeskedés mértékét változónak tartja, és három kategóriába sorolja a nem nyugati államokat a várható viselkedésük alapján:

1. Agresszív civilizációk: Kína és az iszlám országok Nyugathoz való viszonya folyamatosan feszült, gyakran ellenséges.

2. Latin-Amerika és Afrika, amelyek függenek a Nyugattól, az érdekkellentétek ellenére nem tanúsít rendszerint ellenséges magatartást.
3. Oroszország, India és Japán viszonya pedig a fent említett két kategória közé esik: hol az együttműködés, hol a konfliktus jellemzi a Nyugathoz fűződő viszonyukat

Kiss J. László a globalizációt a hidegháborúval hozza összefüggésbe, amely mint ő is megjegyzi első hallásra meglepőnek tűnik, hiszen a hidegháborút a nemzetközi rendszer megosztottságával szokás jellemezni. Az USA és a Szovjetunió közötti rendszerkonfliktus azonban a megosztottságon túl a nyugati szövetségi rendszer integrációjához is vezetett, amely a globalizáció alapjául szolgált. A globalizáció tehát a hidegháború nyomán kialakult nyugati integráció következménye.

A fenti definíciókból is jól látszik, hogy a globalizáció igen összetett folyamat, és az általam vizsgált szerzők más-más jellemzőjét állítják vizsgálódásuk központjába.. **Cséfalvay Zoltán** minden aspektusból törekedett bemutatni a globalizációt, és ezért ő több folyamatot felölelő jelenségként kezeli, továbbá különbséget tesz a globalizáció hétköznapi és tudományos meghatározása között. A hétköznapi definíciók azon túl, hogy nem tudományos igényvel születtek, többnyire egyetlen és ezért sokszor elfogult szemszögből próbálják megmagyarázni a globalizációt.³

2.1 A hétköznapi meghatározások

2.1.1 Globalizáció= nemzetköziesedés

Talán a leggyakoribb felfogás szerint a globalizáció azonos a gazdaságok és társadalmak nemzetköziesedésével. A meghatározás alapján a globalizáció mennyiségi kérdés, hiszen a tőke, a munka, az áruk az emberek korábban is -a nagy földrajzi felfedezések nyomán- átlépték az országhatárokat, de ez mára tömegessé és egyre nagyobb jelentőségűvé vált.

A nemzetköziesedés és a globalizáció kapcsolatát elemzi a világrendszerek elmélete, és az irányzat kutatói különbséget tesznek:

³ Az alábbi kategorizálás Cséfalvay Zoltán Globalizáció 1.0 című könyvéből származik Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest, 2004.

- A nemzetköziesedés évszázadok óta tartó folyamata, az úgynevezett **strukturális globalizáció**, valamint
- A nemzetköziesedés jelenleg zajló, a neoliberális ideológia által vezérelt, és a transznacionális vállalatok, illetve nemzetközi szervezetek (IMF, WTO, Világbank, G8-ak) által szervezett szakasza, a **globalizációs projekt** között.

Az elmélet szerint, tehát amit napjainkban átélünk, az nem „a” globalizáció, hanem az évszázadok óta tartó (strukturális) globalizációnak a legújabb hulláma.

További jellemzője a világrendszerek elméletének, hogy a globalizációt egy regionálisan egyenlőtlenül zajló folyamatnak tartja, és a globalizáció lényegét éppen ebben az egyenlőtlen fejlődésben látja.

Az tény, hogy napjainkban a világgazdaság egy erősen tagolt rendszer. Ezt a tagoltságot pedig az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem (GNI) nagyságának segítségével lehet legkönnyebben jellemezni. A Világbank ezzel a módszerrel sorolja be az országokat a következő kategóriákba:

- Alacsony jövedelmű országok (periféria): a Szaharától délre fekvő afrikai országok, Dél-Ázsia nagy népességű államai, és a volt szovjet utódállamok Közép-Ázsiában
- Közepes jövedelmű országok alsó osztálya (félperiféria): Kelet - Ázsia nagy népességű országai, a volt szovjet utódállamok Kelet-Európában, Közép-Amerika országai
- Közepes jövedelmű országok felső osztálya (félperiféria): Kelet-Közép-Európa országai és a latin-amerikai országok egy része
- Magas jövedelmű OECD-tagországok (centrum): USA, Kanada, Japán, Dél-Korea, Új-Zéland, Észak-, Nyugat- és Dél-Európa országai
- Magas jövedelmű nem OECD-tagországok: a Karibi térség és Európa adóparadicsomai, a Közel-Kelet olajsejkségei

A globalizációt a nemzetköziesedéssel megfelelő definíció gyengéje, hogy önmagában a nemzetköziesedés nagyságának, mértékének a változása nem elég a folyamat egészének a megértéséhez.

2.1.2 Globalizáció=piaci liberalizáció

Ez a meghatározás a globalizációt azonosítja a szabadkereskedelem, a szabad piacgazdaság és a neoliberalizmus világméretű elterjedésével. A felfogás szerint azért mélyülnek el a nemzetközi gazdasági kapcsolatok, mert a világ egyre több országában érvényesül a szabadkereskedelem, bontják le a vámokat és egyéb korlátozásokat. Ezt segíti az állam szabályozó szerepének csökkenése, a dereguláció valamint az állam vállalkozói vagyonának privatizálása. Az eredmény egy nyitott világgazdaság, sokan egy globális piac születéséről beszélnek, ahol a nemzetállamok határainak egyre kevesebb szerep jut. A globalizáció motorja ezek szerint nem annyira közlekedési és kommunikációs technika fejlődése, hanem inkább a nemzetállam gazdaságot szabályozó és ellenőrző szerepének csökkenése. Ahogyan csökken a nemzetállam szerepe ezeken a területeken, úgy nő a gazdasági erőforrások szabad áramlásának mértéke, és alakul ki egy globális gazdaság és társadalom.

A probléma ezzel a definícióval szintén az, ami a nemzetköziesedéssel, azaz a szabad piacgazdaság terjedése már két évszázada tartó folyamat. A neoliberalizmus kifejezés is arra utal, hogy a XIX. századi liberalizmus megújulása tapasztalható, és nem egy teljesen új jelenség, a globalizáció.

2.1.3 Globalizáció=homogenizálódás

A homogenizálódás a gazdaság, a kultúra és a társadalom egységesülését jelenti ebben a felfogásban, de a legnagyobb hangsúly az áruk és termékek univerzálissá válásán van. Tehát bizonyos termékek, bárhová menjünk is a világon, szinte mindenhol megtalálhatók: Coca-Cola, ADIDAS sportruházat, Sony televízió, Nokia telefon, BOSS öltöny.

Ez a folyamat szintén nem az elmúlt évtizedek szülötte, hiszen a század elején az autók nagy részét egyetlen típus, Ford T-modellje jelentette világszerte. Hogy ez a jelenség tömegessé vált, a transznacionális vállalatok termelési gyakorlatával függ össze. Ezek a cégek a világ számos pontjára kiterjesztett termelési folyamat keretei között állítják elő termékeiket, és az értékesítésük is a világpiacon történik.

A globalizáció kifejezés először 1983-ban jelent meg a Harvard Business School marketingprofesszora, Theodor Lewitt egyik tanulmányában. Tehát nem közgazdászok, politológusok vagy szociológusok használták először ezt a kifejezést, hanem az értékesítés

területén dolgozók. Ekkor még nem jelent mást, mint a termékek globális marketingjét: egységes megjelenést, egységes reklámot. A nagyvállalatok figyelmen kívül hagyva a nemzeti fogyasztási sajátosságokat és hagyományokat, az egységes világpiacon termelnek.

Azonban az utóbbi időben egy ellenkező irányú folyamat is megjelent, és ezért a korábbi globalizáció kifejezés átalakult glocalizációvá. A glocalizáció szó a globális és a lokális, tehát a világméretű és a helyi szokások kölcsönhatását hivatott kifejezni. A kifejezés Japánból ered, a „dochakuka” szó lefordításából, és hasonlóan a globalizációhoz, ez is az üzleti tudományok világában született. A szó egyszerre két folyamatot jelöl:

- A lokálisan keletkezett áru, kulturális minta vagy életforma kilép a helyi keretektől, és világméretűvé válik.
- A globálisan terjedő áru vagy életmód a terjedése során igazodik a helyi szokásokhoz, tehát bizonyos értelemben ismét lokálissá válik.

Mára a glocalizáció nem csupán marketingstratégia, hanem jelenti a kultúrák kölcsönhatását, a globális és lokális erőforrások összekapcsolására épülő gazdaságfejlesztési stratégiát is.

A legérzékenyebb terület a kultúrák és életmódok egymásra hatása. A glocalizáció nem jelenti egy helyi kultúra felszámolását, hanem csupán átalakítja azt. Felmerül a kérdés: származhat-e előny ebből a folyamatból egy adott helyi kultúra számára? Természetesen számos reakció lehetséges: elzárkózás a globalizáció elől; a helyi értékek harcra való felkészítése; teljes alárendelés a globális mintáknak. De előny csak abban az esetben származhat a folyamatból, ha az adott közösség kihasználja a globalizáció (glocalizáció) természetében rejlő lehetőséget, és kulturális értékeit, életmódjait kiviszi a nagyvilágba.

2.1.4 Globalizáció= amerikanizálódás

Az amerikai termékek, az amerikai értékrendet és életmódot sugalló hollywoodi filmek kétségtelenül agresszív terjeszkedése vezetett ennek az interpretációnak a kialakulásához. Valójában ez is a homogenizálódás egy fajtája, csak éppen amerikai mintára. Az igazsághoz tartozik, hogy nemcsak az Egyesült Államok felől éri ilyen hatás a világot, hiszen az ír népzene, a latin-amerikai szappanoperák, vagy a zsidó kabbala világméretű terjedése szintén jól kimutatható jelenség. Az amerikai minta azonban gőzhengerverszerűen söpör végig a világon, gondolok itt nem csak a termékek világméretű terjedésére, de a

hollywoodi filmek dömpingjére, a Halloween, a Valentin-nap megjelenésére is. A McDonald's franchise-rendszerről, McDonaldizációnak is nevezik ezt a jelenséget. Természetesen az amerikanizáció tágabb fogalom, mint a McDonaldizáció. Amerikanizálódás alatt az alábbi folyamatokat értjük:

- Az amerikai ipari modell elterjedése a II. világháború után
- Az amerikai fogyasztói modell világméretűvé válása az 1990-es években
- Az amerikai média külföldi jelenléte
- Az amerikai áruk (Coca-Cola, Windows, Barbie-baba stb.) világméretű értékesítése
- Markáns diplomáciai és katonai törekvések, beleértve a demokrácia terjesztésére és erősítésére irányuló erőfeszítéseket is
- A világ minden tájáról származó értelmiségiek amerikai egyetemeken történő képzése

Az amerikanizáció és ezen belül a McDonaldizáció tehát homogenizáció, amely az amerikai eszmék, áruk, kultúra, életmód egyoldalú, világméretű terjedését jelenti. Ha a három fogalom- globalizáció, amerikanizáció, McDonaldizáció- egymáshoz való viszonyát vizsgáljuk, akkor a globalizáció a legtágabb, majd az amerikanizáció és végül a McDonaldizáció következik. Továbbá míg az utóbbi kettő homogenizáló hatású, addig a globalizáció, mint azt az előző címszó alatt is tárgyaltuk, a kultúrák kölcsönhatását, kölcsönös függését jelenti.

A globalizáció amerikanizációként való felfogása átpolitizálja a fogalmat és az arról folytatott vitát. Sokan-főleg a muszlim országok- kulturális és politikai újgyarmatosításnak tartják ezért a globalizációt.

2.1.5 A tudományos definíciók

A fent ismertetett hétköznapi definíciók, mint látjuk sokszor egymásnak ellentmondók, leegyszerűsítők és átpolitizáltak, ezért önmagukban alkalmatlanok egy olyan összetett folyamat, mint a globalizáció meghatározására.

Ezért van szükség a hétköznapi definíciókon túl, tudományos meghatározásokra is, amelyeknek a kulcsa – bármilyen sokfélék is legyenek- a földrajzi helyek szerepének és kapcsolatának átértékelődése. A globalizáció során a földrajzi helyek és az ott található

szereplők tevékenységnek földrajzi hatósugara kiterjed, és ezek a helyek, illetve szereplők hálózatokká szerveződnek, oly módon, hogy kölcsönös függés alakul ki közöttük.

Ha kísérletet teszünk a globalizáció általános tudományos meghatározására, akkor a következő definícióhoz juthatunk:

A globalizáció olyan gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális folyamat, amely során a földrajzi helyek és az ott tevékenykedő szereplők közötti integráció megerősödik, ezzel párhuzamosan a helyek és szereplők között kölcsönös függésrendszer alakul ki, amelynek következménye világot átfogó gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális hálózatok létrejötte.

Cséfalvay szerint, ha egy meghatározás nem az integrációból, az interdependenciából és az ezek következményeként kialakuló hálózatokból indul ki, akkor nem tekinthető tudományosnak, és megreked a politikai elemzés szintjén.

3. A szuverenitás problematikája

A szuverenitás kérdése - természetének és hordozójának meghatározása - a XVI. század óta foglalkoztatja az államtudomány iránt érdeklődők gondolatait. A történelem során újabb és újabb szuverenitáselméletek születtek, és ezek az elméletek mindig valamely politikai berendezkedés igazolására szolgáltak. A teljesség és az egyes elméletek részletes ismertetése nélkül a következőkben áttekintem, hogy hogyan változott a szuverenitás természetéről és hordozójáról való gondolkodás.

A szuverenitás tanának elméleti megalapozója a francia **Jean Bodin** volt, aki a „Hat könyv a köztársaságról” című munkájában fejti ki a fejedelmi szuverenitás tételét, amely az abszolút monarchiák igazolását célozta.

Ha az elmélet történelmi hátterét vizsgáljuk, vissza kell térnünk a XVI. századba, amikor a francia király két hatalommal szemben kívánta függetlenségét biztosítani: a Német-Római Császársággal és a pápai hatalommal szemben. Mindkettő univerzális hatalomként tekintett önmagára: az egyik világi, a másik egyházi univerzalitásra törekedett. Az egyes államoknak -így a francia államnak is-ezzel a két univerzális birodalommal szemben kellett függetlenítenie magát. A szuverenitás fogalmának kialakulásához nemcsak külpolitikai tényezők vezettek, hanem az államon belüli feudális anarchia felszámolására irányuló akarat is. Bodin tehát a kettős cél - a külső és belső szuverenitás - elérése érdekében abszolútnak tekintette a monarchát megillető főhatalmat.

Természetét tekintve a szuverén hatalom a polgárok felett gyakorolt legmagasabb, korlátlan és örökös hatalom. Ebből az abszolút hatalomból számos jogosultság származik: törvényalkotás, a háborúindítás, a békekötés, a tisztségviselők kinevezésének joga, a kegyelmezés gyakorlásának, pénzkibocsátásnak, adószedés, súlyok és mértékek megállapításának a joga. A legfőbb hatalom, a *summa potestas* Bodin szerint a monarchát illeti (bár elméletben nem zárja ki, hogy az emberek összességét vagy kisebb csoportját is megillette), aki alattvalói beleegyezése nélkül hozhat törvényeket, amelyek viszont őt magát nem kötik. A monarchát megillető szuverenitás kizárólagos korlátai az isteni törvények, a természetjog követelményei, valamint a magántulajdon szentsége. A természetjogi korlátból adódik, hogy amíg a saját és az elődei által hozott törvények nem kötik az uralkodót, az általa megkötött szerződések igen, hiszen a *pacta sunt servanda* elv az egyik legfontosabb természetjogi parancs.

Bodin szerint az állam abban különbözik minden más társadalmi közösségtől, hogy jelen van benne a szuverenitás mozzanata. A *summa potestas* tehát ebben az olvasatban az állam differencia specificája, amelynek a megléte azonban önmagában nem elegendő ahhoz, hogy államról beszéljünk. A szuverenitáson túl az állam fogalmi elemét képezi Bodinnél a közös terület, a közös pénzügy, az utcák, terek, templomok, a törvények.

Bodin megközelítésében számomra nem csak a szuverenitás abszolút természete és letéteményesének szubjektuma a meghatározó, hanem az a mozzanat is, hogy a legfőbb hatalmat összeköti az állammal, amikor az állam fogalmi elemévé teszi.

Az angol, majd a francia polgári forradalom nyomán kialakult helyzet új szuverenitás-felfogást is eredményezett, megváltozott a legfőbb hatalom természete és letéteményese is. A gazdaságilag megerősödött polgárság érdekeinek nem felelt meg a hatalom koncentrációja, amely az abszolút monarchiák lényegét jelentette. **John Locke**: „Két értekezés a polgári kormányzásról” című munkájában a parlamentet tekinti a szuverenitás hordozójának.

A hatalom megosztásának klasszikus teoretikusa, **Montesquieu** elméletében a főhatalom nem egységes, hanem megoszlik az egyes hatalmi ágak között- törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás-, így kerülve el a hatalom koncentrációját.

A népszuverenitás gondolatának atyja, **Rousseau** elveti a hatalommegosztás gondolatát, és a szuverenitás letéteményesének a nép egészét, a politikai közösséget tartja, amely a társadalmi szerződés nyomán alakult ki. Ez a szerződés a természeti állapot megszűnésével kialakult kaotikus állapotot hivatott felszámolni a társadalmi állapot létrehozása útján. A társulási szerződés alanyai az emberek, vagyis az egymással egyenrangú

individuumok, és ebből az következik, hogy az emberek a természeti állapotban őket megillető jogukról nem egy tőlük elkülönülő hatalomnak a javára mondanak le, hanem a saját maguk alkotta politikai közösség általános akaratának vetik alá magukat.

Rousseau szerződéselmélete számos ponton különbözik **Hobbes** teóriájától, aki „Leviatán” című művében szintén a monarchát tartja a szuverenitás birtokosának. Az államot megelőző időszak Hobbesnál is kaotikus, és a bellum omnium contra omnes jellemezte, de ez nem a természeti állapot megszűnésének a következménye, mint Rousseau interpretációjában, hanem maga a természeti állapot.

Az államot az önző emberi természet hozza létre azért, hogy a túlélésük és biztonságuk szavatolása érdekében lemondanak a hatalomról egy tőlük elkülönülő személy vagy testület javára. A szuverenitás tehát átruházás útján illeti meg az uralkodót, az emberek pedig az átruházással egyben lemondanak ellenállási jogukról, és kötelesek megtartani a monarcha parancsait.

A 20. századi szuverenitáselméletek közül az egyik legmarkánsabb kétség kívül **Hans Kelsen** nevéhez köthető, aki a „Tiszta jogtan” című könyvében a jogszuverenitás elméletét dolgozta ki, amikor az államot a jogrenddel azonosította. Itt tehát nem válik el egymástól az állam és a jogrend fogalma, és ebből következően nem vetődik fel annak a kérdése sem, hogy melyik primátusa érvényesül, a jogé vagy az államé. „Az állam jogrend. De nem minden jogrendet nevezünk egyszersmind államnak. Csak akkor tehetjük ezt, ha a jogrend az őt képező normák létrehozására és végrehajtására bizonyos munkamegosztással működő szerveket létesít. Államnak nevezzük a jogrendet, ha a központosítás egy bizonyos fokát már elérte.”⁴ Kelsen elveti az állam jog általi igazolását, hiszen az állam és a jog egy és ugyanaz. Tagadja, hogy a jognak bármit is igazolnia kellene, mert az igazolás értékelést jelent, és az értékelés nem a jog, hanem az etika és a politika dolga.

Carl Schmitt a szuverenitásra vonatkozó gondolatmenetét az 1922-ben megjelent Politikai teológia című munkájában fejtette ki. Véleménye szerint: „szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt”⁵, tehát a szuverenitás fogalma összekapcsolódik a kivételes állapot intézményével. A kivételes állapot jellemzője, hogy a jogrend által biztosított normativitás megszűnik, és a szuverén döntéseinek alapuló rend veszi át a helyét. Itt tehát elválik egymástól az állam és jogrend, és az állami primátus elve érvényesül. Kivételes állapotban tehát az állam

⁴ Kelsen, Hans: Tiszta jogtan 65. oldal
Az ELTE Bibó István Szakkollégium kiadványa Budapest, 1988.

⁵ Schmitt, Carl: Politikai teológia 1. oldal
ELTE Állam-és Jogtudományi Kar Tempus kiadvány Budapest, 1992.

saját fennmaradása érdekében félretelhatja a jogrend szabályait. Schmitt elmélete estén sem szabad figyelmen kívül hagyni a történelmi hátteret: a weimari alkotmányt, és az arról folyó közjogi vitákat, elsősorban az elnöki hatalomról szólókat. Scmitt egy korábbi könyvében, a „Die Diktaturban” a diktatúra két típusát különböztette meg: a megbízási alapú diktatúrát és a szuverén diktatúrát. Az első esetben az alkotmány időleges felfüggesztésére az alkotmány rendelkezései alapján, azzal mintegy összhangban kerül sor. A második esetben viszont a diktátori hatalomgyakorlás az alkotmányos keretekre tekintet nélkül valósul meg. A kapcsolatot a diktatúra schmitti tipizálása és a szuverenitás között a weimari alkotmány 48. szakasza teremti meg: ez felhatalmazta a birodalmi elnököt arra, hogy a közrend és a közbiztonság súlyos fenyegetettsége estén, akár a fegyveres erők igénybevételével is, lépéseket tehessen a közrend helyreállítására, és ennek során felfüggeszthesse az alapvető jogok gyakorlását. A kivételes jogrendben tehát a birodalmi elnök megbízott diktátorként léphet fel a rend helyreállítása érdekében, és az ilyen minőségében hozott döntéseiért nem vonható felelősségre.

A fent áttekintett szuverenitáselméletek alapján megállapítható, hogy a szuverenitás abszolút jellegétől eltávolodva a korlátozott szuverenitás eszméje vált uralkodóvá, bár Carl Schmitt teóriája az abszolút szuverenitás elvének reneszánszát jelenti a 20. században.

Ahogy Bódig Mátyás rámutat „Az abszolút szuverenitás” című munkájában⁶, az abszolút hatalom, abszolút állam kifejezés félrevezető, mert a szó szoros értelmében vett abszolút, vagyis minden korlátozástól mentes hatalom soha nem létezett. Visszautalnék itt Bodinre, az abszolút monarchia teoretikusára, akinek az elméletében a monarchát igenis kötik az isteni törvények, a természetjog parancsai, valamint a magántulajon. Akik tehát abszolút hatalomról beszélnek, relatíve abszolút hatalmat értettek ez alatt, amely nem minden korláttól, hanem csak bizonyos korlátoktól mentes. Leginkább olyan hatalmat értettek az abszolút szuverenitás fogalma alatt, amely a törvényi kötöttségektől mentes. (Teljesen ez sem igaz, mert bizonyos törvények az abszolutista uralkodót is kötötték, például a trónutódlásra vonatkozó törvény, amely az uralkodó szuverenitásának jogi forrását jelentette.)

Az abszolút szuverenitás azt feltételezi, hogy kell lenni valakinek vagy valakiknek az államon belül, akinek (akiknek) a döntése nem vitatható, és feltétlen engedelmességre tarthat igényt. Az egyértelmű és végleges döntés fontosságának hangsúlyozása jellemző tehát az elmélet híveire. Nem az a fontos, hogy milyen döntések születnek, hanem az, hogy

⁶ Bódig Mátyás: Az abszolút szuverenitás 272-275. oldal
In: Bódig Mátyás-Györfi Tamás: A mérsékelt állam eszméje és elemei
Prudentia Iuris Miskolc, 2002.

véglegesek és megfellebbezhetetlenek legyenek. A másik lényegi ismérve az abszolút szuverenitásnak, hogy hordozója feltétlen engedelmességre tarthat igényt, a politikai közösség tagjait semmilyen körülmények között sem illeti meg az ellenállási jog.

Az abszolút szuverenitásra vonatkozó elméletek a 18-19. századra háttérbe szorultak, és a legfőbb hatalomra vonatkozó gondolkodásban a törvényes keretek közé szorított szuverenitás eszméje vált uralkodóvá. A szuverenitásnak ez a korlátozása azonban önkéntes jellegű, az állam saját magát szorítja a törvényes keretek közé az alkotmány elfogadásával.

De mi a helyzet a szuverenitás külső szférájával?

A divergáló szuverenitáselméletek ellenére abban megegyezés tapasztalható, hogy az állami szuverenitásnak van egy külső és egy belső megnyilvánulása.

Az állam belső szuverenitása azt jelenti, hogy területén belül rajta kívül nincs vele egyenlő hatalommal bíró szereplő.

A külső szuverenitás értelmében pedig az állam független, és döntéseit külső kontroll nélkül hozza. Sokáig (egyések még ma is) és sokan ezt a külső szuverenitást úgy értelmezték, hogy az állam nincs egyetlen nála magasabb külső hatalomnak sem alárendelve. Ez az interpretáció azonban a nemzetközi jog uralmát vonja kétségbe. Ahogyan Hans Kelsen írja: „A nemzetközi jognak mint olyan jogrendnek az eszméje, mely az egyes államok hatalmi körét kölcsönösen elhatárolja, és így ezeket mint jogalanyokat egymás mellé állítja, csak lépésről lépésre és a szuverenitás dogmája elleni harc árán tud érvényesülni.”⁷

Kelsen 1931-ben publikált értekezésében végigköveti a nemzetközi jog államok feletti jogrendként való elismerésének folyamatát, és kifejti, hogy amíg a szuverenitás dogmája sértetlenül és teljes egészében fennmarad, addig az államok feletti kötelező rend nem nevezhető jogrendnek. „Azok a normák, amelyek az államot más államokkal szemben bizonyos magatartásra kötelezik, más jellegűek, mint magának az állam rendjének normái [...]. Az úgynevezett nemzetközi jog csupán mint az erkölcs egy faja jön számításba. Ennek folytán megsértése nem jogsértés, nem ítélné meg úgy, mint az állami rend elleni magatartás, mert csak ez érvényesül a szó valódi értelmében vett jogrendként.”⁸ Kelsen azonban rámutat arra, hogy az a követelmény, hogy az államok feletti nemzetközi rend jogrendként érvényesüljön, tartósan nem utasítható vissza.

⁷ Kelsen, Hans: A szuverenitás fogalmának változása 605. oldal

In: Takács Péter: Államtan
Írások a XX. Századi általános államtudomány köréből
Szent István Társulat Budapest, 2003.

⁸ Lásd ugyanott 605. oldal

A következő lépcső a nemzetközi normák jogi jellegének elismerése, ám csak annyiban, amennyiben az állam azokat saját jogrendjébe felveszi. „Csak az állam adhatja meg a normáknak a jogi norma értékét azáltal, hogy azokat mint ilyeneket elismeri. A nemzetközi jog azon normák összessége, amelyeket az állam saját viszonylataiban érvényesülni enged. A nemzetközi jog külső államjog.”⁹ Kelsen a szuverenitás sérthetlenségének dogmáján alapuló elméletet az állami jogrend primátusa elméletének nevezi. Véleménye szerint azonban „az olyan nemzetközi jog, amely csak az egyes államok akarata folytán érvényesülhet, nem teljesítheti az eszméje szerinti specifikus feladatát. Nevezetesen azt, hogy megvalósítsa az államok egymás mellé rendelését és jogi szférájukban való kölcsönös korlátozását. Az államok ilyen jogi egymás mellé rendelése csak felettük álló jogrendből indulhat ki, amelynek érvényessége nem függ az egyes államok akaratától.”¹⁰

A nemzetközi jog tehát olyan jogrendszer, amely az államok fölött áll, és független az akaratuktól. A szuverenitás ebből következően ketté bomlik: államjogi (belső) és nemzetközi jogi (külső) szuverenitásra. Az államjogi szuverenitás azt jelenti, hogy az állam a határain belül a legfőbb hatalom, tehát minden más jogközösséget magában foglal. A nemzetközi jogi értelemben vett szuverenitás azonban „csak” azt jelenti, hogy az állam független, vagyis *semmiféle más államnak* nincs alárendelve.

A fentiekben megpróbáltam szemléltetni az állami szuverenitás relatív, korlátolt jellegét mind a belső mind a külső szuverenitás szempontjából. Láthatjuk tehát, hogy a szuverenitás természetéről és letéteményeséről alkotott felfogás messze nem egységes és nem is állandó.

A globalizáció folyamata pedig további problémákat vet fel az államok szuverenitásával kapcsolatban. A politikai és gazdasági integráció során az államok közötti kapcsolatok sokszor intézményi formát öltenek, és ezek a nemzetközi szervezetek bizonyos esetekben az államokra nézve kötelező erejű döntéseket hozhatnak. Gondoljunk csak az ENSZ Biztonsági Tanácsának kötelező erejű határozataira, amelyeket a szervezet a nemzetközi béke és biztonság helyreállítása és fenntartása érdekében bocsát ki, vagy a sajátos és vitatott jogállású Európai Unióra, amelynek joga, a közösségi jog kötelező a tagállamokra nézve.

További nehézséget jelent, hogy a szuverenitás fogalma a 20. század közepéig az állammal forrt össze, és mint Bodinnél, a későbbiekben is az állam differencia specificáját jelentette a többi közösséggel szemben. Az államok számára is kötelező erejű döntéseket hozó

⁹ Lásd ugyanott 606. oldal

¹⁰ Lásd ugyanott 607. oldal

nemzetközi intézmények kialakulásával azonban megkérdőjeleződik ez a felfogás, és a szuverenitás ma már nem kizárólag az államok jellemzője. A politikai és gazdasági integráció nyomán tehát egy új szuverenitás születésének lehetünk tanúi. Az államoknak az integrációhoz való csatlakozása a szuverenitásuk korlátozásával jár. Az érintett országnak le kell mondania bizonyos kérdésekben az önálló döntési jogköréről a szupranacionális szervezet javára. *Egyrészt tehát az állam szuverenitása nem korlátlan és abszolút, másrészt a szuverenitás nem kizárólag az államok fogalmi eleme.*

Talán a szuverenitás esetében is meg lehetne tenni azt a disztinkciót, amit az államok és a nemzetközi szervezetek jogalanyisága kérdésében már korábban megtett a nemzetközi jog tudománya. A nemzetközi jog sokáig nem ismerte el a nemzetközi szervezetek jogalanyiságát, és a nemzetközi jogviszonyok alanyának kizárólag az államokat tartotta.

A nemzetközi szervezetek számának és jelentőségének ugrásszerű növekedésével végül a nemzetközi jog elismerte, hogy a nemzetközi szervezetek is alanyai lehetnek a nemzetközi jogi jogviszonyoknak.

Ez a jogalanyiság azonban az államok eredeti és korlátlan jogalanyiságával szemben származtatott és korlátolt. Az állami jogalanyiság eredeti, mert az állam megalakulásával keletkezik, és teljes, mert elvileg bármilyen nemzetközi jogra és kötelezettségre kiterjedhet. A nemzetközi szervezetek jogalanyiságának származtatott jellege ezzel szemben azt jelenti, hogy a nemzetközi szervezetet létrehozó államok döntésétől függ, hogy az alapító szerződésben felruházzák-e jogalanyisággal vagy sem, és korlátolt, mert csak azoknak a jogoknak és kötelezettségeknek lehet alanya, amelyeket az államok előirányoztak a nemzetközi szervezet céljának elérése érdekében.

A fenti gondolatmenet analógiájára talán a szuverenitás esetén is beszélhetünk az államok eredeti szuverenitásáról, hiszen az állam megalakulásától kezdve szuverén (ha nem az, akkor nem nevezhető államnak), és a nemzetközi szervezetek származtatott szuverenitásáról. A politikai, gazdasági és katonai integráció nyomán létrejövő nemzetközi szervezetek szuverenitása az integrációban részt vevő államoktól származik. A fenti gondolatmenet természetesen csak a kormányközi nemzetközi szervezetekre (intergovernmental organisation-IGO) alkalmazható, de az államokra is kötelező erejű döntést csak ezen nemzetközi szervezetek némelyike hozhat.

A korlátlanság kérdésében véleményem szerint nem lehet ilyen különbséget tenni, hiszen a modern viszonyok között az államok szuverenitása nem korlátlan, nem abszolút és nem beszélhetünk erről a nemzetközi szervezetek esetén sem.

Az állami szuverenitást nemcsak az államok integrációjával kialakult nemzetközi szervezetek oldaláról éri támadás, hanem a tőke integrációja nyomán kialakult transznacionális vállalatok oldaláról is. Ezek a vállalatok több állam területén szervezik a termelést, mégpedig oly módon, hogy a lehető legnagyobb profitot érik el. Az államok közötti kereskedelem nagy része a globálisan tevékenykedő transznacionális vállalatok belső kereskedelmévé válik, a világkereskedelem ma több mint kétharmada cégeken belüli kereskedelem,¹¹ az államok kontrollmechanizmusa így jelentősen csökken a transznacionális vállalatok tevékenysége fölött. Az állam jövőjéről folytatott vitákban alapvetően két álláspont kerül egymással szembe: az egyik szerint a globalizáció felszámolja a területi államoknak a vesztfáliai békét követően kialakult rendszerét, tehát az állam mint politikai közösség végnapjait éli. A másik álláspont alapján a globalizáció nem számolja fel a nemzetállamot, de átalakítja azt.

Sajátos álláspontot képvisel **Dani Rodrik**,¹² a Harvard University nemzetközi politikai gazdaságtan professzora. Rodrik szerint a globalizáció, a nemzetállam és a demokrácia nem fér meg egyszerre egymással. A problémát a globális gazdaság politikai trilemmájának nevezi, és úgy véli, hogy a három elemből egyszerre mindig csak kettőt birtokolhatunk:

- Ha a gazdasági globalizációt választjuk, akkor vagy a nemzetállamot, vagy a demokráciát kell feladni.
- Ha meg akarjuk tartani a mély demokráciát, akkor a nemzetállam és a nemzetközi gazdasági integráció között kell választanunk.
- Ha pedig meg akarjuk tartani a nemzetállamot, akkor választani kell a demokrácia és a globalizáció között.

Rodrik a három variációt el is nevezte:

1. Az arany kényszerzubbony

Ez az elnevezés azt az esetet jelenti, amikor a globális gazdaság és a nemzetállam válik egymás partnerévé. A nemzetállam engedelmessé válik a neoliberais gazdaságpolitika követelményeinek, elhárít minden akadályt a globális piaci szereplők elől, teljesen kinyitja gazdaságát a világpiac felé, így a világgazdasági integráció révén gazdasági növekedésre számíthat. Ugyanezzel a lépéssel azonban végletesen leszűkíti saját mozgásterét. A gazdasági

¹¹ Az adat Kiss J. László: „Új világrend” felé, avagy az állam és a globalizálódás változó viszonya című tanulmányából származik.

Külpolitika 1999. tavasz-nyár 55. oldal

¹² Hivatkozik rá Cséfalvay Zoltán: Globalizáció 1.0 134-139. oldal

Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest, 2004.

növekedés reményében pedig egyre több állam teszi meg ugyanezt a lépést, tehát alacsony adókat, rugalmas munkajogi szabályozást ígér, privatizációt, deregulációt hajt végre. Ez oda vezet, hogy minden állam további liberalizációt hajt végre, hogy továbbra is vonzó maradjon a transznacionális befektetők számára. A gazdaság liberalizálása azonban egy szint után már a nemzetállam polgárainak érdekét sérti. A globálisan integrált gazdaság és az állampolgárok közötti konfliktusban az állam gyakran a befektetők érdekeit helyezi előtérbe a lakosság érdekeivel szemben, és ez végső soron a demokráciát kérdőjelezi meg.

2. A globális föderalizmus

A globális föderalizmus azt a kombinációt takarja, amelyikben a globális gazdaság partnere a globális demokrácia. A globális demokrácia alatt Rodrik a demokratikusan legitimált globális kormányzatot érti, amely széles és lehetőség szerint közvetlen társadalmi részvételre épül. A nemzetállam nem szűnik meg teljesen, de egyre több döntési jogosítványát adja át nemzetek feletti, szupranacionális szervezeteknek.

3. A Bretton Woods-i kompromisszum

A Bretton Woods-i kompromisszum esetén a nemzetállam és a demokrácia együttéléséről van szó. A kompromisszum értelmében a nemzetállam csak fokozatosan nyitja meg piacát a transznacionális vállalatok előtt, így biztosítja a lehetőséget, hogy saját gazdasága és a társadalom alkalmazkodjon a kihívásokhoz. Ez a kompromisszuma második világháború végétől a 80-as évek végéig jól működött, de a neoliberális gazdaságpolitikai fordulat nyomán háttérbe szorult.

Sajnos a legtöbb országban az első variáció, tehát az arany kényszerzubbony terjedt el, pedig a globális föderáció lehetne a Bretton Woods-i kompromisszum kívánatos alternatívája.

Kiss J. László szerint „a globalizáció az állam jogi szuverenitását nem teszi kérdésessé, a globalizáció és az ennek nyomán kialakuló interdependencia a kormányok operacionális szuverenitását érinti, azt a képességet, hogy a politika napi ügyiben gyakorolják szuverenitásukat.”¹³ Úgy tartja, hogy a 20. század végére a szuverenitás hagyományos fogalma tarthatatlanná vált. A globalizációt megelőző vesztfáliai békén nyugvó rendszerben a kormányzás a szuverén, a magánál nagyobb szupranacionális egységet el nem fogadó államot illetve kizárólag.

¹³ Kiss J László: „Új világrend” felé, avagy az állam és a globalizálódás változó viszonya
Külpolitika 1999. tavasz-nyár 56. oldal

A globalizáció azonban új helyzetet teremtett: az államok nem tudják a legitim erőszak monopóliumát kiterjeszteni azon területek fölé, ahol a transznacionális vállalatok működnek. Márpedig belső szuverenitással az az állam rendelkezik, amely a legitim hatalom erőszak-monopóliumával rendelkezik a társadalom, így a gazdaság fölött.

Az államok a belső szuverenitást érő hatásokra kétféle módon válaszolhatnak. Az egyik válasz a vámok és a nem vám jellegű korlátozások bevezetése, a tőke mozgás ellenőrzése. A másik válasz a dereguláció, a támogatás politikája. Ekkor az állam a globalizáció hatására korlátozódó szuverenitását úgy ellensúlyozza, hogy maga is a globalizáció támogatója lesz.

„A jelzések sokasága ellenére elhibázott lenne azt feltételezni, hogy az új nemzetközi körülmények között az állam összeomlásával állnánk szembe, vagy hogy az állam kivonulna a történelemből. A globalizáció és az állam ugyan egymással konfliktusba kerülhet, azonban egymást nem kizáró, hanem éppenséggel egymásra utaló fogalmak.”¹⁴ A fentieket úgy magyarázza Kiss J. - amivel véleményem szerint egyet lehet érteni -, hogy a jóléti állam, vagy nemzetállam bármilyen átalakítását, vagy leépítését maga az állam hajtja végre a dereguláció, illetve a privatizáció eszközével, mégpedig az általa meghatározott politikai és intézményi keretek között. A tőke globalizálásában az államok aktív szerepet játszanak, maguk is globális szereplővé válnak: lehetővé teszik transznacionális vállalatok fúzióit, adókedvezményt nyújtanak, rugalmas munkajogi szabályozást vezetnek be. Ha az állam nem támogatná a globalizációt kedvezményekkel és a deregulációval, akkor a globalizáció folyamata nem haladhatna olyan gyorsan előre, mint az tapasztalható.

Kiss J. reálisnak tartja egy transzgovernmentális rend kialakulását. Eszerint az állam nem tűnik el, hanem az egyes kormányzati funkciókat nemzetközi szervezetekbe vagy úgynevezett transzgovernmentális hálózatokba delegálja. Ez a transzgovernmentális rend nem azonos a liberális internacionalizmus egyes képviselői által feltételezett világkormány koncepciójával, amely egy szabályokat alkotó központi hatóságot és univerzális tagságot követelne meg.

Az eredmény tehát nem egy világkormány, hanem az *állam nélküli kormányzás*. A transzgovernmentális rendben a globális kormányzásnak olyan hálózatai jöhetnek létre, amelyekben a legkülönbözőbb állami és nem állami szervezetek kapcsolódnak össze. A transzgovernmentális hálózatok kialakulása lehetővé teszi, hogy a kormányok hasznot húzzanak a nem állami szereplők rugalmasságából és decentralizáltságából. A

¹⁴Lásd ugyanott 63. oldal

transzngovernmentalizmus előnye, hogy a kormányzati intézmények ellenőrzését meghagyja az állampolgároknak, így azok számon kérhetik kormányaikon azok transznacionális tevékenységét és belpolitikai feladatait egyaránt. A globális kormányzás középpontjában rendszerint az ENSZ áll, bár nyilvánvaló korlátozott cselekvőképessége a globális problémák megoldása szempontjából.

Saskia Sassen is úgy látja, hogy ami napjainkban történik, az nem más, mint annak a szuverenitásnak a szétszóródása, amit századokon keresztül ismertünk. Az államok szuverenitása tehát ahelyett, hogy elsorvadna, a globalizáció és a nemzetek feletti intézmények hatására inkább átalakul. Az állam maga a globalizáció egyik előmozdítója, és jelentős mértékben meg is változik azáltal, hogy részt vesz benne. A részvétel formája és mértéke eltérő a legfejlettebb és a fejlődő országok esetében, és még e csoportokon belül is vannak eltérések.

A szuverenitás és a terület a nemzetközi rendszer alapvető eleme marad, a szuverenitás azonban átalakul, a terület pedig részben nemzetén kívülé válik.

A modern állam szuverenitása az egymás területi jogát kölcsönösen kizáró területiség és a szuverenitás nemzetekben történő koncentrálódása eredményeképpen jött létre. A területiség kizárólagosságának megóvása azonban nem volt egyszerű feladat, évszázados küzdelmek és háborúk árán sikerült az egyes nemzeteknek megóvniuk a kölcsönös kizárólagosságot biztosító határaikat. Az állam kizárólagos területisége azonban kialakulása óta problémákat vet fel, mert így nem maradt hely a diplomácia biztonságos folytatására, a diplomaták gyakran érezték fenyegetve magukat. A probléma megoldását a területenkívüliség jelentette, amelynek nagyon sokféle rendszere alakult ki. A területenkívüliség tehát nem új keletű intézmény.

A gazdasági globalizáció új földrajz kialakulásához vezetett, egyrészt, mert a transznacionális vállalatok tevékenysége átnyúlik az államok határain, másrészt, mert a határokon átnyúló gazdasági tevékenységet szabályozó új jogi normák jelentősége megnőtt. A harmadik ok az elektronikus úton bonyolódó gazdasági tevékenységek számának gyarapodása, az elektronikus tér ugyanis minden területi jogon kívül esik. Ráadásul a gazdasági tevékenységek virtuálissá válása hozzájárul az ellenőrzés válságához: az új technológiák által biztosított gyorsaság olyan nagyszámú ügylet lebonyolítását teszi lehetővé, amely túlnő az állami és a magán felügyeleti szervek ellenőrzési képességén. A gazdasági globalizáció tehát a területenkívüliség egyik formáját jelenti. Hatására a szuverenitás - amely eddig az államok határain belül koncentrálódott – decentralizálódott, és megtalálható olyan

nemzetek feletti intézményekben, mint az Európai Unió, a nemzetközi jogban és az emberi jogok egyetemességét hirdető nemzetközi egyezségeiben.

A szuverenitás és a kizárólagos területiség mellett az állampolgárság a modern állam harmadik eleme. Ahogyan a globalizáció átalakította az utóbbi kettőt, úgy hatással van az állampolgárság intézményére is.

Sassen lehetségesnek tartja egyfajta gazdasági állampolgárság kialakulását a globalizáció hatására. Azt állítja, hogy manapság van a gazdasági jogoknak olyan csoportja, amely a gazdasági állampolgárságot alkotja, és tartalmazza a kormány számonkérhetőségét. Ám ez a gazdasági állampolgárság nem a polgárokhoz kapcsolódik, hanem a globális vállalatokhoz és a globális pénzpiacokhoz. A globális pénzpiac olyan hatalmi koncentráció, amely képes befolyásolni a nemzeti kormányok gazdaságpolitikáját. Meghatározhatják a kormányok gazdaságpolitikáját, arra kényszeríthetik a kormányokat, hogy egyes intézkedéseket megtegyenek, másokat pedig megakadályozhatnak. A befektetők a jelenlétükkel szavaznak, olyanok, mint egy globális választói kör.

Összességében tehát az mondható el, hogy a globalizáció eredményeként az állami szuverenitás átalakul, de nem szűnik meg. Az állam továbbra is fennmarad - a halálát jövendő elméletekkel szemben -, és feladata, hogy a globalizációval járó előnyöket kihasználja, hátrányait pedig megpróbálja csökkenteni. A problémák megoldása azonban meghaladja az egyes államok képességeit, egyedül nem alkalmas az állam a globalizáció okozta nehézségek leküzdésére, illetve az emberközpontú globalizáció megteremtésére. Gondoljunk csak a globális méretű környezetszennyezésre, a klímaváltozásra, a transznacionális vállalatok és a határokat átlépő, jórészt spekulációs tőke okozta károkra. Ezekkel a kihívásokkal szemben az állam önmaga kevés. Ezért szükség van olyan szupranacionális szervezetekre, amelyek képesek és elhivatottak a problémák kezelésére.

4. Az állam gazdasági szerepvállalásának kérdése

Az állami feladatok köréről folytatott viták szintén mindennaposnak tekinthetők, és az állami szerepvállalás mértékének problémája nem egyszerűen államelméleti kérdésként fogalmazódik meg, hanem a napi politikai életben is nagyon fontos jelentősége van a kérdéshez való viszonyhoz.

A globalizáció ideológiájaként ismert neoliberalizmus az állam gazdasági szerepvállalásának csökkentését szorgalmazza. A neoliberális gazdasági fordulat a 70-es évek

végén, 80-as évek elején a jóléti állam alternatívájaként jelentkezett elsősorban Nagy-Britanniában, valamint az Egyesült Államokban. Ahhoz, hogy megértsük a neoliberais gazdaságpolitikával szembeni tiltakozást és ellenszenvet, meg kell vizsgálnunk a jóléti állam intézményét.

4.1 A jóléti állam

A jóléti állam a II. világháborút követő időszak terméke, előfutárának a 19. század utolsó harmadában Németországban bevezetett bismarcki társadalombiztosítási reform tekinthető. Ebben az időszakban a fokozott állami szerepvállalást elsősorban az egyre erősödő munkásmozgalmak leszerelése indokolta. Ahogyan Szamuely László megjegyzi: „a jóléti állam a kapitalizmus indukálta társadalmi és gazdasági következményekre való reagálás.”¹⁵ Az iparosítás a prekapitalista viszonyok között élő parasztok tömegeit ipari bérmunkásokká változtatta, kiszakítva őket korábbi, rendszerint nagycsaládos környezetükből, amely bizonyos értelemben biztonságot jelentett számukra. A felbomlott nagycsalád helyett az államnak kellett átvállalni a betegség vagy öregség miatti rászorultság orvoslását. Természetesen nem egyszerűen a nagycsaládok pótlása miatt nőtt az állam részvétele az életkörülmények alakításában. A modern ipar, a fejlődő közlekedés, a kereskedelem tanult munkaerőt igényelt, ezért az általános népoktatás már a 19. század első felében elterjedt a legtöbb európai országban. A hirtelen felduzzadt nagyvárosok beépítésének szabályozása, a közművesítés és a közegészségügy biztosítása iránti igény szintén növekvő állami beavatkozást igényelt. A modern ipari társadalom szükségleteit a 19. századi klasszikus liberalizmus által favorizált „éjjeliőr állam” már nem tudta kielégíteni.

Az 1930-as években a világgazdasági válság tovább erősítette azt a hitet, hogy a piac tökéletlenségeinek kiküszöbölése megköveteli az aktív állami szerepvállalást a gazdaságban. Az Egyesült Államokban a Franklin Delano Roosevelttel nevezett New Deal rakta le a jóléti állam alapjait.

Angliában a II. világháború alatt, 1941-ben született meg a jóléti állam intézményét megalapozó úgynevezett Beveridge-terv. A munkáspárti és konzervatív képviselőkből álló koalíciós kormány a hitleri agresszióval szembeni összefogás erősítése céljából hozta létre azt a bizottságot, amelynek elnöke, William Beveridge volt. A bizottság 1942-ben hozta

¹⁵ Szamuely László: A jóléti állam ma 26. oldal
Magvető Kiadó Budapest, 1985.

nyilvánosságra jelentését, amelyben javasolta a mindenkre általánosan kiterjedő társadalombiztosítási rendszer bevezetését a háború után.

A II. világháború után a jóléti állam széles körű terjedése volt tapasztalható Európában.

De mit értünk jóléti állam alatt?

Olyan berendezkedést, amelyben az állam adók, illetékek, járulékok formájában elvonja a jövedelmek egy részét, és az ebből származó bevételből biztosítja a nyugdíjakat, a szociális ellátásokat, finanszírozza az általános egészségügyi ellátást, az oktatást és a kultúrát. A jóléti állam tehát a jövedelmek újraelosztása, a redisztribúció logikája alapján működik. Az állami újraelosztás azonban nem kizárólag közvetlenül juttathat javakat bizonyos csoportokhoz, hanem adókedvezmények, vagy a foglalkoztatáshoz kötött juttatások formájában is.

A jóléti államnak különböző igazolásai lehetnek. Vannak, akik a gazdasági racionalitásra hivatkoznak, és azt mondják: a kapitalista gazdaság válságait nem lehet leküzdeni az állam aktív beavatkozása nélkül. Továbbá a modern gazdaság magasan kvalifikált munkaerőt igényel, ezért az állami szerepvállalás az oktatásban is indokolt.

Mások az állam stabilitására és legitimitációjára helyezik a hangsúlyt: a jóléti államot az teszi elfogadottá, hogy a javak és szolgáltatások egy bizonyos körének biztosításáért cserébe az állam számíthat a polgárok lojalitására. A jóléti állam rendszerfenntartó, legitimitációs funkcióját hangsúlyozza R. Bjerregaard asszony, Dánia egykori szociális minisztere is: „a szociálpolitika és a jóléti rendszer azért léteznek a tőkés országokban, mert a társadalmon belüli béke és rend biztosításának legelfogadhatóbb eszközei. A szociálpolitika nemcsak a legkívánatosabb módon biztosítja a magasan fejlett társadalom zökkenőmentesen folyamatos működését, hanem kevésbé költséges is, mint az egyetlen lehetséges alternatívája: az elnyomó eszközök -több rendőr, több börtön, több törvény és rend- alkalmazása. Bár a szociális intézkedésekkel és a rendőri ellenőrzéssel elérhető eredmények politikai szempontból valószínűleg nem nagyon különböznenek egymástól, de a mögöttük megbúvó magatartások között szakadék tátongana. Ily módon a szociális szektor politikai funkciója a nyolcvanas évek végén ugyanaz, mint ami mindig is volt: elfogadható alternatívát teremteni az erőszak szervezett alkalmazásával szemben.”¹⁶

A legelterjedtebb érv a jóléti állam mellett, hogy igazságosabb más berendezkedéseknél. A jövedelmek újraelosztása során az állam alapvetően a szociális

¹⁶ Idézi Szamuely 33. oldal

biztonság szavatolására törekszik. A redisztribúció célja mások szerint nem pusztán a biztonság, hanem az egyenlőség biztosítása. A biztonság a keresőképtelenek (betegek, öregek, kiskorúak, munkanélküliek) minimális szükségleteiről való gondoskodást jelenti, míg az egyenlőségre való törekvés a hátrányos helyzeteknek a megszüntetését az egyenlő esélyek megteremtése útján.

A szociális biztonságra törekvés, tehát a keresőképtelenekről való gondoskodás a gazdasági szférán kívül zajlik, tehát nem sérti közvetlenül a piac szabályait. Az egyenlőség biztosítása ezzel szemben egyrészt megnöveli az újraelosztás mértékét, másrészt közvetlenül módosítja a gazdasági alrendszer szabályait.

A modern jóléti államokban nagy különbségek mutatkoznak az újraelosztásra kerülő jövedelmek mértéke és a redisztribúció módja között, ezért a jóléti államokat az alábbi három kategóriákba sorolhatjuk Esping-Andersen tipológiája nyomán: ¹⁷

Az első típus a *liberális jóléti állam* kategóriája, ahová azok az országok tartoznak, amelyekben a szociális segítségnyújtás szigorúan rászorultsági elven működik.

A szociális segélyek összege általában alacsony, igénybe vételük feltétele a rászorultság igazolása, ami stigmatizálja, megbélyegzi az igénylőt. A jóléti állam ezen típusán belül a szociális ellátások túl alacsony színvonalúak ahhoz, hogy a középosztály részére megfelelő szolgáltatást nyújtsanak, így az a piacon vásárolja meg ezeket az ellátásokat. Ezt a jóléti rendszert a kettősség jellemzi tehát: segélyeket biztosít a szegényeknek, és piacon vásárolt, de adókedvezményekkel támogatott ellátást a gazdagabbaknak. A jóléti állam ezen típusába tartozik az Egyesült Államok, Kanada, és Ausztrália.

A második kategória a *korporativista jóléti állam*, amely Olaszországban, Ausztriában és Németországban jellemző. A szociális ellátás biztosítása ezekben az országokban döntően az államra hárul, a piacnak jóval kisebb szerepe van, mint a liberális modell esetében. A szociális ellátások szférájára itt is jellemző a tagoltság, és a rendszer kialakítása óta arra törekednek, hogy a közalkalmazottnak sajátos jogállást biztosítsanak. Ezért ez a jóléti rendszer leképezi a társadalmi különbségeket, sőt azok fenntartására törekszik. Az állam felelőssége a szociális biztonság megteremtéséért csak másodlagos, de itt nem az egyén, hanem a család felelőssége az elsődleges. Ezért a korporatív jóléti állam a hagyományos család megőrzésére törekszik, például családi pótlékon keresztül anyaság vállalására ösztönöz.

¹⁷ Hivatkozik rá Györfi Tamás: A szociális kérdés 235-237. oldal
In: A mérsékelt állam eszméje és elemei
Prudentia Iuris Miskolc, 2002.

Végül a harmadik csoportot a *szociáldemokrata jóléti állam* képezi, ebbe a kategóriába leginkább a skandináv államok tartoznak. Ez a modell egy mindenkire kiterjedő, magas színvonalú szociális ellátásokat nyújtó rendszer, amely a középrétegek számára is megfelelő minőségű szolgáltatásokat biztosít. Ez a megoldás nemcsak a piactól, hanem a hagyományos család intézményétől is függetleníti az egyént. Az állam közvetlenül és elsődlegesen felel azokért, akik valamilyen oknál fogva nem képesek szociális biztonságuk megteremtésére. Egyrészt a jóléti rendszernek ez a kiterjedt formája óriási költségeket ró az államra, másrészt nagyfokú szolidaritást eredményez a társadalmon belül.

Természetesen számos kritika megfogalmazódott a jóléti állammal szemben, ellenzőinek egy része gazdasági érveket sorakoztat fel az állami beavatkozással szemben, elsősorban arra hivatkoznak, hogy a rendszer nem ad elég ösztönzést a gazdaság szereplőinek, mivel sikertelenségük esetére is biztosít egy meghatározott jövedelmet számukra.

Továbbá hangsúlyozzák az állami beavatkozás árakra gyakorolt torzító hatását, valamint a redisztribúcióhoz kapcsolódó költségek magas mértékét is.

A jóléti állammal szembeni érvek másik csoportja a szabadság elvére hivatkozva azzal vádolja a rendszert, hogy elmosza a közszféra és a magánszféra közötti határvonalat, ezáltal sérti a szabadságot. A jóléti állam valóban csökkenti egyesek szabadságát a jövedelmek elvonásával, ugyanakkor ugyanezen jövedelmek újraelosztásával hozzájárul mások szabadságához.

A jóléti állam a 70-es évek végén, 80-as évek elején került válságba, amikor a gazdaságban bekövetkező visszaesés inflációval párosult. A megváltozott gazdasági környezet néhány országban csődbe jutatta a társadalombiztosítási rendszert, illetve lehetetlenné tette a jóléti állam lényegét jelentő újraelosztási folyamat bővítését. A gazdaság növekedésének elmaradása ugyanis felbontotta azt a munkáltatók, munkavállalók és az állam közötti háromoldalú konszenzust, amely lehetővé tette a II. világháborút követően a jóléti állam kialakulását. Ahogyan Szamuely László fogalmaz: „A jóléti állam válságának lényege éppen ennek a társadalmi és politikai konszenzusnak a -legalábbis részleges- megbomlása, a jóléti állam problémamegoldó képességébe vetett bizalom megrendülése, kifejtése helyességének társadalmi méretű megkérdőjelezése.”¹⁸

Alapvetően kétféle álláspont alakult ki a jóléti állam válságával kapcsolatban. Az egyik, amelyet a hívei hangoztattak előszeretettel, azt hangsúlyozza, hogy a jóléti állam válsága csakis a külső környezet, tehát a gazdasági körülmények romlásának az eredménye.

¹⁸ Szamuely 48. oldal

A neoliberais megközelítés ezzel szemben azt állította, hogy a gazdasági válságot -így saját válságát is- maga a jóléti állam idézte elő azzal, hogy a redisztribúciós logika nem hatott ösztönzően a gazdaság aktoraira.

Valóban létezik egy ellentmondás a jóléti rendszeren belül, amely a jóléti állam csapdájának is nevezhető: a jóléti állam a kapitalizmus szülte társadalmi egyenlőtlenségek kiküszöbölése érdekében elvon a gazdaságtól, és nem kapitalista módon újraosztja ezeket az értékeket. Ez a gazdaságpolitika azonban korlátozza a tőkefelhalmozás mértékét, amelynek a hatékony működése elengedhetetlen lenne a redisztribúciós politika fenntartásához, esetleg növeléséhez.

4.2 A neoliberais fordulat

A neoliberais fordulat, amely az állami beavatkozás mértékének csökkentése érdekében szorgalmazta a deregulációt (a gazdaság szabályozásának csökkentését), illetve privatizációt, Nagy-Britanniában a konzervatív Margaret Thatcher nevéhez fűződött, aki egyetlen kifejezéssel érvelt a neoliberais intézkedések szükségessége mellett: TINA, azaz There Is No Alternative (nincs másik megoldás). Thatcher 1979-ben azzal az ígérettel nyerte meg a választásokat, hogy megállítja a gazdaság hanyatlását. Fő célkitűzései a piaci szabadság feltétlen biztosítása, az állami kiadások csökkentése, a szakszervezetek túlhatalmának megszüntetése volt. A gazdaságirányítás leglényegesebb feladatának a pénzforgalmi egyensúly fenntartását, és az infláció csökkentését tartotta. Mivel a neoliberalizmus központi tétele a versenyképesség, ezért a közszolgáltatások privatizálása indult meg az Egyesült Királyságban. A fő érv az volt, hogy ami társadalmi tulajdonban van, az eleve ráfizetést eredményez. Ráadásul a közszolgáltatások magánkézbe adásával a Vasladynek alkalma nyílt arra is, hogy a szakszervezetek erejét megtörje, hiszen a szakszervezetek a közszolgáltatások területén voltak a legerősebbek. A privatizáció következtében 1979. és 1994. között a közszolgáltatásban foglalkoztatottak száma 7 millióról 5 millióra csökkent, vagyis 29 százalékkal.¹⁹ A kormány az adófizetők pénzéből fizette ki az áruba bocsátott vállalatok adóságait, és megnövelte azok alaptőkéjét eladásuk előtt. A privatizáció fenti körülményei nemcsak Angliára érvényesek, hanem a többi országban is, amely magánkézre adta a közszolgáltatásokat.

¹⁹ Az adatok George, Susan: A neoliberalizmus rövid történet című előadásából származnak. <http://www3.sympatico.ca/pkaslik/george.htm> 2006.11.20.

Az Egyesült Államokban ez a fordulat a Reagan-adminisztrációhoz köthető. Reagan kormányzásának fontos eleme volt a dereguláció, valamint a költségvetés bevételi és kiadási szerkezetének átrendezése. Az 1981-es adóreform három év alatt az adókulcsok 23 százalékos csökkentését tűzte ki célul, a legmagasabb jövedelmi csoport adókulcsát 70-ről 50 százalékra csökkentette. Természetesen az adóbevételek ilyen nagy mértékű csökkenése jelentősen megrövidítette a szociális ellátások forrásait.

A neoliberalizmus térnyerésével leépült, majd megszűnt a szabadkereskedelem és a szabadpiac összes korlátja: a tőke, az áruk, a munkaerő szabad áramlásának korszaka köszöntött azokra az országokra, amelyek engedelmessé váltak az új gazdaságpolitikai irányzat parancsainak.

Az áruk és a befektetések mozgását akadályozó szabályok leépülésével párhuzamosan a transznacionális vállalatok számának és befolyásának ugrásszerű növekedése tapasztalható. Ami az elnevezést illeti, Martonyi János nem lát különbséget a multinacionális és a transznacionális megjelölés között, de találobbna tartja a transznacionális jelző használatát. Ezek a vállalatok bár több ország területén fejtik ki tevékenységüket, valójában nem soknemzetiségűek, hiszen központjuk egyetlen országban van. Helyesebb tehát a határon átnyúló jelleget hangsúlyozni a transznacionális elnevezéssel. Jogi értelemben multinacionálisak ezek a vállalatok, mert több, különböző állam nemzeti jogának alávetett társaságból állnak, míg gazdasági-szociális értelemben szerencsésebb a transznacionális elnevezés, tekintettel az egyetlen központban meghatározott, határokon átnyúló egységes termelésre és értékesítésre.

Angolul a transnational corporation (TNC) elnevezés terjedt el, annak ellenére, hogy valójában nem egy, hanem több társaságból áll, tehát vállalat-csoportról van szó.

A TNC-k leglényegesebb jellemzője a központi irányítás által kidolgozott egységes vállalati stratégia a fejlesztés, a termelés és az értékesítés területén. A centralizáció mértéke iparáganként, termékenként és vállalatokként különböző lehet.

A TNC-k világgazdasági szerepének és ezzel összefüggésben a külföldi tőkebefektetéseknek a növekedése már a 70-es években a politikai és a gazdasági érdeklődés középpontjába került, sokan már ekkor felismerték, hogy a TNC-k gazdasági súlyának növekedése veszélyt jelent a nemzetállamokra. A transznacionális vállalatok ugyanis nem mutatnak különösebb önmérsékletet saját érdekeik érvényesítése során, és jórészt figyelmen kívül hagyják a fogadó ország szempontjait. Adókedvezményeket, rugalmas munkajogi

szabályozást, deregulációt, infrastrukturális beruházásokat várnak el az államtól, egyetlen céljuk a profit maximalizálása.

A globalizáció hívei azt állítják, hogy a TNC-k a demokrácia követői: a szabadpiac és a politikai szabadság szétválaszthatatlan fogalmak. A valóság azonban nem ezt a képet mutatja. A szóban forgó vállalatok kevés érdeklődést mutatnak a fogadó állam politikai rendszere iránt, és mivel a szabadpiac jól működhet autokratikus államokban is, hát miért akarnák mindenképpen a demokrácia terjesztését? Gondoljunk csak Oroszországra, Malajziára, Pakisztánra vagy Indonéziára: mindegyik a szabadpiac elve alapján működik, de egyik sem a demokrácia mintapéldája.

Milyen veszélyeket jelentenek ezek a vállalatok?

Egyrészt óriási gazdasági befolyásra tettek szert: Wayne Ellwood hivatkozik az ENSZ fejlesztési programja (UNDP) által 1999-ben készített jelentésére, amely szerint sok világcégnek ma nagyobb hatalma van, mint az egyes államoknak. A világ száz legnagyobb gazdaságából ma 50-et nem országok, hanem transznacionális vállalatok irányítanak. A Mitsubishi nagyobb, mint Szaúd-Arábia, a General Motors nagyobb, mint Görögország vagy Norvégia. A 200 legnagyobb cég összesített évi bevétele nagyobb, mint a világ népességének 80 százalékát magában foglaló 182 államé.²⁰

További problémát jelent, hogy a TNC-k a nagyobb profit és a versenyképesség növelése érdekében összeolvadnak. A fúzió egyik hátránya, hogy munkanélküliséget eredményez, amit az államnak kell orvosolnia, a másik negatívum pedig, hogy az összeolvadások nyomán monopóliumok jöhetnek létre egy-egy területen, ami a neoliberaisok által olyannyira hangsúlyozott szabadversenyt korlátozza. Kérdés: az állam beavatkozzon-e a verseny szabadságának szavatolása érdekében, vagy olyan szabályozást alkalmazzon, amely nem állja gátját a fúzióknak. Végül, az összeolvadás eredményeként létrejött óriásvállalatoknak nagyobb gazdasági hatalmuk is van arra, hogy engedményeket kényszerítsenek ki az államtól.

A kormányok általában igyekeznek a transznacionális vállalatok kedvében járni, mert így próbálnak munkahelyeket biztosítani. Mivel egyre több ország építi le az áruk, a tőke és a munkaerő szabad áramlását gátló szabályokat a jólét reményében, a TNC-k sakkban tarthatják a fogadó államokat azzal, hogyha azok nem tesznek eleget a kívánalmaknak, egyszerűen odébb állnak. Megállapíthatjuk tehát, hogy a transznacionális vállalatok alkupozíciója rendkívül erős.

²⁰ Ellwood, Wayne: A globalizáció 63. oldal
HVG Könyvek HVG Kiadó Budapest, 2003.

Az egyik legnagyobb győzelmük a társasági adók mértékének leszorítása. Angliában például a társasági adó az 1979-es 52 százalékról 2000ben 30 százalékra csökkent. Az USA-ban a vállalászási adók 1950-ben az állami bevételek 30 százalékát tették ki, ma ez az arány nem éri el a 12 százalékot.²¹

A transznacionális vállaltok, és a neoliberálisok azonban egyvalamivel nem számolnak: ha a vállaltok fúziója nyomán nő a munkanélküliek száma, akkor törvényszerűen csökken a fizetőképes kereslet. Ugyanehhez az eredményhez jutunk akkor is, ha továbbra is elsősorban a bérköltségek csökkentésével próbálják a hasznukat maximalizálni. Ráadásul minden olyan állami beavatkozás ellen tiltakoznak, amely a kereslet élénkítését célozza.

Nem ismeretlen a fent ismertetett folyamat: az 1930-as évek gazdasági válsága eklatáns példája a túltermelési válságnak.

A megoldás nem egyszerű, ugyanis a transznacionális vállaltoknak saját jól felfogott, hosszú távú érdekei azt diktálják, hogy vegyenek vissza a profitmaximalizálásra való törekvésből, és működjenek együtt a befogadó állammal. Sajnos nem hiszem, hogy ez a közeljövőben realizálódhatna.

Az államoknak egyetlen lehetősége van ebben a helyzetben: egységes politika kialakítása a transznacionális vállalatokkal szemben. Amíg ugyanis -a rövid távú érdekek szem előtt tartásával- vannak olyan országok, amelyek feltétel nélkül biztosítják a legkedvezőbb környezetet a TNC-k számára, addig nem lehet azokat hathatós korlátok közé szorítani.

Természetesen az egyes országok kiszolgáltatottságának foka más és más. A kevésbé fejlett országok nyilván nem képesek ellenállni a TNC-k gazdasági súlyának, illetve az általuk okozott károk enyhítésére is kevesebb eszköz áll a rendelkezésükre, mint a fejlett országoknak.

Hathatós, egységes, az államok szinte mindegyikét felölelő nemzetközi szabályozásra volna tehát szükség a közvetlen tőkebefektetések és ezzel párhuzamosan a transznacionális vállaltok tevékenységének területén.

4.3 A Betton Woods-i intézmények

Az 1944 júliusában Bretton Woodsban tartott konferencia célja az volt, hogy megalkossa a II. világháború utáni világgazdasági rendszer kereteit. Az összejövövel három

²¹ Az adtok Wayne Ellwoodtól származnak 72. oldal

intézményt hoztak létre a világgazdasági folyamatok felügyeletére és koordinálására: a Nemzetközi Valutaalapot (International Monetary Found-IMF), a Világbankot (Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank; International Bank for Reconstruction and Development-IBRD), és az Általános Vámtarifa és Kereskedelmi egyezményt (General Agreement on Tariffs and Trade-GATT), amely 1995-ben átadta helyét a Világkereskedelmi Szervezetnek (World Trade Organisation-WTO).

Az IMF rendeltetése eredetileg az volt, hogy előmozdítsa a nemzetközi kereskedelem bővülését, a foglalkoztatottság és a reáljövedelmek magas szintjét, felügyelje a valutaárfolyamok rendszerét, és elősegítse a valutakonvertabilitást. Az IMF feladata volt az is, hogy sürgősségi helyzetben kölcsönt folyósítson a rövid távú likviditási nehézségekkel küzdő országoknak. Lényegében tehát az IMF-re a globális gazdasági stabilitás biztosításának feladata hárult. Joseph E. Stiglitz a Világbank volt alelnöke szavaival: „azért hozták létre (az IMF-et) az országok, hogy a gazdasági stabilitás érdekében kollektíven cselekedjenek globális szinten, éppúgy, ahogy az Egyesült Nemzetek Szervezetét is azért hozták létre, hogy a politikai stabilitást kollektíven teremtsék meg, globális szinten.”²²

John Maynard Keynes véleménye szerint -aki az intervencionalista állam gondolatának atyjaként a jóléti állam egyik teoretikusa volt- olyan rendszert kellett volna felállítani, amely a fizetési mérleg zavarai esetén automatikusan és feltétel nélkül nyújtott volna kölcsönöket a bajba jutott országnak. A kölcsönök célja a kereslet támogatása és a foglalkoztatottság szintjének fenntartása lett volna. Keynes koncepciója azonban alulmaradt a többségi véleménnyel szemben, amely alapján létrejött egy olyan konstrukció, amely szerint az IMF tagjai nem kapnak automatikusan kölcsönt: a bajba jutott országnak teljesítenie kell az IMF által előírt feltételeket.

A **Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank, a Világbank** alapvető célja a II. világháború által tönkretett nemzetgazdaságok újjáépítése volt. A Világbankból Európába ömlő pénz azonban nem volt elég ahhoz, hogy megfelelő piacot teremtsen az Egyesült Államok számára, ezért az USA beindította a Marshall-tervet, amely lazább feltételekkel működött, és nagyrészt nem hitelek, hanem közvetlenül adományok formájában segítette az európai országok gazdaságának fellendítését.

Miután Európa talpra állt, a Világbank a harmadik világ frissen függetlenné vált országai felé fordult, azonban korán kiderült, hogy a kedvezményes kamatok ellenére a

²² Stiglitz, Joseph E.: A globalizáció és visszasságai 31. oldal
Napvilág Kiadó Budapest, 2003.

szegényebb országoknak gondot okoz a kölcsön visszafizetése. Ezért a Világbank az 1950-es években megalapította a Nemzetközi Fejlesztési Társaságot, amely nagyon olcsó vagy kamatmentes, úgynevezett „puha kölcsönöket” folyósított. Ezzel a lépéssel térítette el a periféria országait attól a szándékuktól, hogy az ENSZ felügyelete alatt működő, a Bretton Woods-i intézményektől elkülönülő hitelintézetet hozzanak létre.

A GATT küldetése a nemzeti kereskedelmi korlátok leépítése volt, kezdetben a vámjellegű, majd a nem vámjellegű korlátoké (mennyiségi korlátozások, dömpingellenes intézkedések, minőségi előírások, importhelyettesítő termékek támogatása). A GATT nem rendelkezett önálló jogi személyiséggel, nem nemzetközi szervezet keretei között fejtette ki tevékenységét, hanem mint nemzetközi egyezményrendszer.

A WTO Alapító Egyezményét 1994-ben a marokkói Marrakesh-ben írták alá, amelyben a tagállamok önálló nemzetközi jogalanyisággal ruházták fel a szervezetet. A WTO feladata bővebb, mint a GATT-é volt, hiszen amíg az utóbbi feladata csupán a nemzetközi áruforgalom elé emelt nemzeti korlátok lebontása volt, addig az előbbi célja az áruforgalom szabadságának biztosítása mellett a szolgáltatások kereskedelmének, a tőkeáramlás és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmének liberalizálása. A WTO-val és a Bretton Woods-i intézményekkel kapcsolatba az utóbbi években éles kritikák fogalmazódtak meg, amelyek lényege: az intézmények a globalizáció minden áron való terjesztésekor figyelmen kívül hagyják az államok, illetve az emberek érdekeit.

A kritika sokszor heves tiltakozásban nyilvánul meg, ahogyan ez 1999-ben Seattle-ben is történt. A globalizációellenes mozgalmak történetében Seattle-i csata néven vált ismertté az a demonstráció, amelyen becslések szerint a tüntetők száma meghaladta az ötvenezret.

Valóban aggályosnak tekinthető többek között a WTO-n belül az új Vitarendezési Testület, amely lehetőséget kínál arra, hogy az országok kemény szankciókat vessenek be a másokkal szemben csak azért, mert azok nem értenek egyet a globális kereskedelem szabályainak WTO általi értelmezésével. Korábban, ha a GATT meg akart fegyelmezni egy tagországot, akkor ehhez minden tagország egyetértése kellett. Ma fordított a helyzet, ha a Vitarendezési Testület szankció bevezetése mellett dönt, azt csak úgy lehet elkerülni, ha minden tagország ellenzi az intézkedést. Így tehát előállt az az abszurd helyzet, hogy a környezetvédelmi törvények, a munkajogi normák, a közegészségügyi szabályok, az élelmiszer-biztonsági intézkedések megtámadhatók mint a szabadkereskedelem méltánytalan akadályai.

A Világbank és az IMF az általuk nyújtott kölcsönöket minden esetben komoly feltételekhez kötik: a bajba jutott országnak szerkezetátalakítást kell végrehajtania saját gazdaságában. A szerkezetátalakítás lényegét John Williamson, a Nemzetközi Valutaalap tanácsadója Washingtoni Konszenzus címen foglalta össze. Ezek szerint a kormányoknak költségvetési szigorot kell bevezetniük, csökkenteniük kell az állami kiadásokat, adóreformot kell bevezetniük, amely adócsökkentést jelent. Liberalizálniuk kell a pénzügyi rendszert, a külkereskedelmet, le kell bontaniuk a külföldi működő tőke előtt álló akadályokat. Privatizálniuk kell az állami vállalatokat, amely rövid távon bevételként javítja az államháztartás helyzetét, hosszabb távon pedig növeli a gazdaság hatékonyságát. Követelmény az állam szabályozó szerepének csökkentése, a gazdaság deregulációja, illetve a tulajdonjog védelmének biztosítása.

A szerkezeti reformok azonban nem jelentenek minden esetben kiutat, sokszor még tovább rontják a bajba jutott ország helyzetét:

- Az állami kiadások megkurtítása gyakran olyan területeket érint, mint az oktatás vagy az egészségügy, amelyek elhanyagolásával a fejlődő országok a felzárkózás esélyeit veszítik el.
- Az állami jóléti szolgáltatások privatizációja sok esetben válik társadalmi feszültségek forrásává, mivel a lakosság nagy része képtelen megfizetni a privatizált és többnyire drágább szolgáltatásokat.
- A Világbank által finanszírozott infrastruktúra-fejlesztések gyakran nem sokat segítenek az adott ország gazdasági helyzetén, ugyanakkor rombolják a környezetet.

Mindhárom szervezet tehát a globalizáció motorjaként működik, és tevékenységük során figyelmen kívül hagyják az egyes országok érdekeit, illetve sajátosságait, ugyanazt a neoliberais gazdaságpolitikát erőltetik.

A fejlődő országok jelentős hányada a szerkezeti reformok következményeként súlyos adósságcspdába került: A gazdaság ugyanis a szerkezeti átalakítások ellenére sem növekedett olyan mértékben, hogy ki tudták volna termelni az adósságok éves költségeit. Ezért a korábban felvett kölcsönök terheit újabb kölcsönök felvételével próbálták áthidalni. Ennek újabb szerkezeti reformok bevezetése volt az ára, ami ismét az állami jóléti kiadások csökkentését jelentette. Mára sok afrikai és latin-amerikai ország odáig jutott, hogy az állami kiadások nagyobb része nem a lakosság életszínvonalának vagy a gazdaság versenyképességének javítására, hanem a felvett hitelek törlesztésére megy. A megoldás

kézenfekvő: „A magas szintű külső adósság a legszegényebb országok többségében elképesztő teher. Az adósságszolgálati kötelezettségek kemény valutában megakadályozzák, hogy megfelelően beruházzanak az oktatásba és az egészségügybe, és hatékonyan kezeljék a természeti katasztrófákat és más helyzeteket. Ezért a súlyosan eladósodott országok esetében az adósság elengedése integráns része kell, hogy legyen a nemzetközi közösség hozzájárulásának a fejlődéshez.”²³

Ráadásul az a követelmény, hogy építsenek le minden akadályt az áruk és a tőke szabad áramlása érdekében, tisztességtelen annak tudatában, hogy a fejlett ipari országok többsége még mindig erősen védi a piacát a mezőgazdasági termékekkel, illetve a textilárakkal szemben. Ez az a két ágazat, ahol a fejlődő országok jelentős exportra lennének képesek, ha számukra is érvényesülne a neoliberais gazdaságpolitika.

További nagyon súlyos problémát jelent ezeknek a gazdasági szupranacionális szervezeteknek az irányítása. Ezeket az intézményeket nemcsak hogy a leggazdagabb ipari országok, de azok kereskedelmi és pénzügyi érdekcsoportjai uralják, ami vissza is tükrözi tevékenységük jellegét.

Jól példázza ezt a WTO Egyesült Államok-beli küldöttségének kereskedelmi tanácsadó testületeiben résztvevő 27 vállalatának esete, amelyet David C. Korten írt le „A tőkés társaságok viláгурalma” című könyvében. Az említett vállaltokra 1980 és 1990 között az USA Környezetvédelmi Hivatala (U.S. Environmental Protection Agency-EPA) 12, 1 millió dolláros bírságot vetett ki a környezeti szabályok megsértése miatt. Az érintett vállalatok több mint 800 000 dollárt áldoztak arra, hogy megtorpedózzák Kalifornia Állam Ivóvízbiztosításáról és a Toxikus Anyagokról szóló végrehajtási törvényét a WTO előtt. Kísérletük végül kudarcot vallott, viszont egy másik esetben 29 cég sikeresen ásta alá Kalifornia Állam egy másik, Big Green kezdeményezését, amely szigorúbb határértékeket határozott volna meg a mérgező vegyszerek kibocsátására, mint amit a WTO megállapított.²⁴

Miközben ma az IMF és a Világbank tevékenysége legmeghatározóbb részét a fejlődő, úgynevezett harmadik világban végzi, mégis a centrum országai irányítják ezeket a szervezeteket. Egy hallgatólagos megállapodás alapján az IMF első embere mindig európai,

²³Annan, Kofi A.: „Mi a népek” az ENSZ szerepe a 21. században 37. oldal
Kiadja az ENSZ Tájékoztatói Főosztálya együttműködésben a Magyar ENSZ Társasággal 2000.

²⁴Korten, David C. : Tőkés társaságok viláгурalmam 220. oldal
Kapu Budapest, 1996.

míg a Világbanké mindig amerikai. Tehát éppen azon országok képviselői hiányoznak a szervezetekből, amelyek rá vannak utalva a „segítségükre”.

A probléma ott is felmerül, hogy ki beszél az ország nevében, ki képviseli az országot ezekben a szervezetekben. Az IMF-nél az államok pénzügyminiszterei és jegybankelnökei, a WTO-nál pedig a kereskedelmi miniszterek. E miniszterek mindegyikére igaz, hogy szorosan kapcsolódnak valamilyen érdekcsoporthoz a képviselt országon belül, tehát igazából nem az országot képviselik, hanem egy partikuláris érdekcsoportot.

Joseph Stiglitz példája jól szemlélteti a helyzetet. Robert Rubin az USA egykori pénzügyminisztere (tehát az ország képviselője az IMF-ben) a legnagyobb fejlesztési banktól, a Goldman Sachs-tól érkezett a bársonyszékbe, és a legnagyobb kereskedelmi bankot (Citibank) irányító Citigrouphoz távozott.²⁵

A Bretton Woods-i intézmények tehát átalakításra szorulnak, amelynek alapja egy szemléletváltás: a pénzügyi és kereskedelmi érdekek nem előzhetik meg az országok, illetve az emberek érdekeit.

A mindenki számára előnyös globalizáció véleményem szerint nem érhető el az ENSZ közreműködése nélkül, amely az egyetlen univerzális jellegű és általános hatáskörű nemzetközi szervezet, és ezen tulajdonságok példátlan legitimitást biztosítanak számára. Ez az egyedülálló státusa predesztinálja az ENSZ-t és szakosított intézményeit arra, hogy irányítsa a globalizációt. Az ugyanis csak mítosz, hogy a globalizáció egy senki által nem generált és irányított, természetes fejlődési folyamat. Igenis irányított, mégpedig a neoliberais gazdaságpolitikát hangoztató IMF, WTO, Világbank, illetve a transznacionális vállalatok által. Ahogy fentebb már említettem ezek a szervezetek nem alkalmasak az élehető globalizáció elősegítésére, mert partikuláris érdekeket képviselnek.

Kofi A. Annan szavaival élve: „Az ENSZ-re ma sokkal inkább szükség van, mint bármikor, az államok közötti hatalmi-, kulturális-, nagyságrendbeli- és érdekkülönbségek közvetítésére. Egy olyan helyként szolgál, ahol a közös emberiség ügyét világosan kifejtik és előmozdítják. Sokkal inkább szükség van ma egy szilárd nemzetközi jogrendszerre, mint bármikor- a multilateralizmus elveivel és gyakorlatával együtt- a kialakulóban lévő globális civilizáció alapvető szabályainak a meghatározására, amelyen belül helye lesz a világ gazdag sokféleségének a teljes kifejeződésére.”²⁶

²⁵ Stiglitz, Joseph E.: A globalizáció és visszasságai 37. oldal
Napvilág Kiadó Budapest, 2003.

²⁶ Annan, Kofi A.: „Mi a népek” az ENSZ szerepe a 21. században 13. oldal
Kiadja az ENSZ Tájékoztatási Főosztálya együttműködésben a Magyar ENSZ Társasággal 2000.

5. Az állam helyzete a nemzetközi viszonyokban

A globalizáció összetett folyamata, mint látjuk alapvetően befolyásolja az állami szuverenitás kérdését, valamint az állam gazdasági feladatait.

Ami a nemzetközi politika kérdését illeti, egyértelműen megállapítható, hogy az állam megszűnt a nemzetközi viszonyok egyedüli szereplője lenni. Az államnak ez a monopóliuma először a nemzetközi szervezetek megalakulásával és széleskörű elterjedésével rendült meg, majd a transznacionális vállalatok feltűnésével megszűnt. Természetesen még mindig az államok a legmarkánsabb aktorai a nemzetközi viszonyoknak, de nem az egyedüli aktorai. Az 1648-as vesztfáliai békével kialakult államközpontú felfogás tehát fokozatosan átalakulóban van.

A következőkben megpróbálom áttekinteni a nemzetközi politika történetét abból a szempontból, hogy kik voltak a nemzetközi viszonyok meghatározó szereplői.

A harmincéves háborút lezáró vesztfáliai békét megelőzően a nemzetközi politika színterét az univerzális birodalmak uralták, egyrészt a pápaság, másrészt a Német-Római Császárság, amely a Római Birodalom jogutódjának tekintette magát, bár tényleges uralmát nemigen tudta a Nyugat-Európán kívüli területekre kiterjeszteni. A XI. századtól a XIV. századig a nemzetközi viszonyok története az egymással rivalizáló pápaság és a császárság küzdelméből állt. A birodalom mint koncepció Nagy Sándor politikájából eredeztethető, és ez terjedt el Rómában, valamint a középkori politikai gondolkodásban is.

Ez a birodalmi modell akkor kezd hanyatlani, amikor megjelennek a nyugat-európai helyi monarchiák és az itáliai városállamok. Az itáliai városállamokban kialakuló korai polgárság mind politikailag mind gazdaságilag szemben állt a feudális viszonyokkal -így az egyházi és a világi birodalom politikai hegemóniájával is. A városállamok idővel kereskedelmi, technikai, pénzügyi központokká fejlődtek, és Európa intellektuális irányítását is kezükbe vették. Ezzel párhuzamosan igyekeztek megszabadulni a birodalmi ellenőrzéstől. A városállamok között az erőegyensúly elve dominált. Diplomáciai eszközökkel, szövetségekkel és ultima ratio jelleggel, háborúval igyekeztek megakadályozni bármelyikük hegemóniáját.

Az itáliai városállamok mellett a nyugat-európai abszolút monarchiák létrejötte vezetett az egyházi és a világi univerzális birodalmak hanyatlásához. Az európai királyságok hosszú küzdelmet folytattak azért, hogy kikerüljenek a pápa és a német-római császár

gyámsága alól. Ez persze fokozatosan valósult meg, a királyok kihasználva a pápa és császár közötti viszályt, minkét hatalomtól újabb és újabb engedményeket harcoltak ki.

Végül az 1648-ban megkötött vesztfáliai béke nyomán alakult ki a nemzetközi rendszer nemzetállami modelljének gondolata, amely a nemzetközi kapcsolatok szereplőinek az egyes államokat tartja. Ez a modell a szuverenitás elméletére és a territorialitás elvére épült, amelyből az következik, hogy Európa törvényesen egyenlő államok rendszere, ahol minden állam kizárólagos hatalmat gyakorolhat a saját határain belül, azaz nem rendelhető alá magasabb hatalomnak. Ez a nemzetállam-központú modell a 20. század elejéig uralkodott, sőt valójában az I. világháború után teljesebben ki. Az állami szereplőkre valójában ettől kezdve illik a nemzetállam kifejezés, mert a legtöbb állam határa megegyezett a nyelvileg, etnikailag, történetileg elkülönülő nemzetek választóvonaláival. A birodalomszerű nemzetállamok, mint az Osztrák-Magyar Monarchia, az Oszmán Török Birodalom és Oroszország széthullottak, és helyüket a nem birodalomszerű nemzetállamok foglalták el.

A 20. század közepére ez a vesztfáliai rendszer fellazult. A nemzetállamok súlya csökkenni kezdett, a politikai integráció nyomán megjelentek a szupranacionális szervezetek, a gazdasági integráció szülőttei pedig a transznacionális vállalatok, amelyek gazdasági súlya sokszor nagyobb, mint egy-egy államé. Az így kialakult helyzetet sokan posztvesztfáliai rendszernek hívják, amelyben állami és nem állami szereplők egyaránt jelen vannak.

A második világháborút követően a nemzetközi politikai rendszerre a következő folyamatok voltak jellemzők:

- Integrálódás
- Transznacionalizáció
- Funkcionalizálódás
- Nemzetközi intézmények számának ugrásszerű növekedése
- Szupranacionális (nemzetek feletti) és szubnacionális (nemzeten belüli) régiók kialakulása
- Globalizáció

A gazdasági és politikai integrációk következtében kialakult az interdependencia jelensége a nemzetközi viszonyokban, amely kölcsönös függőséget jelent, és olyan helyzetre utal, amelyben az államok és az egyéb szereplők közötti kölcsönhatás a jellemző.

A nemzetközi viszonyok elméletén belül a globalizmus (de használatos a neomarxizmus, vagy világtársadalom-elmélet elnevezés is) egyik változata, az

interdependenciát hangsúlyozó irányzat szerint ez a kölcsönös függés szimmetrikus függőségi viszonyokat tételez fel.

A globalizmus másik válfaja, a dependencia-elmélet viszont az egyoldalú függést hangsúlyozza a nemzetközi viszonyokban. Ez az irányzat eredetileg a dél-amerikai tapasztalatok általánosítására épült, de később kiterjesztették a harmadik világ egészére. Ez a megközelítés bírálja az egyenlőtlen fejlődési feltételeket, amelyek miatt az értékek egyoldalú áramlása tapasztalható a fejlődő országokból a fejlett országokba, és a folyamat eredményeként a gazdag országok még gazdagabbak, míg a szegények még szegényebbek lesznek.

A tapasztalatok alapján az utóbbi megközelítés a reálisabb, tehát az interdependencia valójában aszimmetrikus és egyenlőtlen függőséget jelent.

Függetlenül attól, hogy a függőséget szimmetrikusnak vagy aszimmetrikusnak vesszük, az interdependencia ténye korlátozza a nemzetállamokat: a szuverenitás abszolút jellege és érinthetlensége anakronizmussá vált. Az interdependencia a 70-es évektől globális jellegűt öltött, és az egész világra kiterjedő tendenciává vált a nemzetközi viszonyokban.

A nemzetközi viszonyok elméletén belül a funkcionista iskolához tartozó **Daniel Mitrany**²⁷ a nemzetköziesedés eddig nem ismert mértékének következményeivel foglalkozik, és úgy gondolja, hogy a nemzetközi tevékenységek funkcionális szerveződése elvezethet a nemzetközi megosztottság teljes megszűnéséhez, végső soron pedig a nemzetek felszámolását eredményezi. Szerinte ebben a folyamatban két fázis különíthető el: az első fázisban a társadalmi, gazdaság és kulturális funkciók integrálódnak, majd ezt követi a második fázis, amely során a kollektív biztonság kialakítása történik. A nemzetközi viszonyoknak ez a funkcionista szemlélete alapvetően eltér a hagyományos államközpontú felfogástól, mert a nemzetközi kapcsolatokban a konfliktus helyett a kooperációt tartja meghatározónak, továbbá feltételezi, hogy az integráció a nem politikai szervezetekből kiindulva is megvalósulhat.

A nemzetközi viszonyok további jellemzője az utóbbi pár évtizedben a nem állami szereplők súlyának növekedése, az államok kizárólagosságának megszűnése. Nem állami szereplők természetesen korábban is léteztek, de a nemzetközi viszonyokat közvetlenül befolyásoló képességük a II. világháború után bontakozott ki. **Galló Béla** a modern nemzetközi viszonyok szereplőit az alábbi kategóriákba sorolja:²⁸

➤ *Nemzetállamok*

²⁷ Hivatkozik Mitrany-re Galló Béla: Bevezetés a nemzetközi viszonyokba 19. oldal
Magyar Atlanti Tanács Budapest, 1997.

²⁸ Lásd ugyanott 20. oldal

- *Nemzetközi kormányzati szervezetek/intergovernmental organisations (IGOs):* kormányközi megállapodások alapján jönnek létre: ide tartozik többek között az ENSZ és szakosított szervei, a katonai szövetségek (NATO), Nemzetközi Valutaalap (IMF), Világkereskedelmi Szervezet (WTO).
- *Nemzetközi nem-kormányzati szervezetek/non-governmental organisations (NGOs):* olyan szervezetek, amelyeket nem kormányok hoznak létre, hanem több országból származó civil személyek, illetve szervezetek. Ebbe a kategóriába tartozik például a szakszervezetek nemzetközi szövetségei, a multinacionális vállalatok, a nemzetközi szakmai szövetségek.
- *Nem központosított kormányzati szereplők:* az államon belüli regionális, városi és helyi önkormányzatok.
- *Államon belüli nem-kormányzati szereplők:* pártok, szakszervezetek, egyházak, alapítványok.
- *Egyének:* önálló cselekvési képességük erősen korlátozott az előbbi kategóriákba sorolt szereplőkhöz képest.

A nem állami szereplők számának és jelentőségének növekedése nyomán néhány szerző realitásként kezdett beszélni a világtársadalomról. A funkcionálisan összekapcsolódó transznacionális rendszerek határai nem esnek egybe a nemzetállamok határaival, és ezek a politikai határok nem képesek feltartóztatni ezen rendszerek terjedését. Létrejön egy olyan világ, amelyben a kommunikáció létrehozza az államokon belül az emberek, illetve a csoportok közötti kapcsolatokat. **John Burton**²⁹ a világtársadalmat egy pókhálóhoz hasonlítja, amelyben az államhatárok elmosódnak, megszűnik az a képzet, amely szerint minden állam potenciálisan ellenséges a többi állammal szemben. Ebben a modellben az államoknak is megvan a helye, de teret kapnak más szereplők is: nemzetközi szervezetek, transznacionális társaságok, egyének. A hatalom azonban elveszti központi helyét ebben a modellben, és a konfliktusok helyett a szereplők közötti együttműködés a meghatározó.

A nemzetközi viszonyok neofunkcionalista irányzata szerint a korunkra leginkább jellemző nemzetközi folyamat az integráció. Szerintük a folyamat elkerülhetetlenségének a magyarázata abban rejlik, hogy a felmerülő problémákra nem lehet a hagyományos módon reagálni. A jelen körülmények között csak az integráció jelenthet megoldást, amelynek

²⁹ Lásd ugyanott 22. oldal

először regionális integrációként, azután pedig interregionális integrációként kell működnie. A folyamat végül nem egy világkormányt, vagy világállamot eredményez, hanem a régiók közötti egyenlőtlenségeket kiküszöbölő interregionális világrendet hoz létre. Az integráció a nemzetközi viszonyokban mindinkább az együttműködés logikáját juttatja érvényre és a felmerülő konfliktusokat technikai kérdésekké szelídíti. Ez az iskola a nemzetek felszámolását ajánlja a konfliktusok kizárása érdekében, mivel a konfliktusok egyedüli forrásának a nemzetállamokat tartja, és az integráción belül nem tételez fel valódi ellentéteket. Ezt az illúziót azonban nem igazolta a valóság: gondoljunk csak az Európai Unión belül felmerülő konfliktusokra. Általánosságban elmondható, hogy egy integráció közös érdekeit mindig a legerősebb nemzetek érdekei határozzák meg, és ez természetesen konfliktusokhoz vezet az integráción belül is. A nemzeti érdek logikája tehát nem tűnik el az integráción belül, de érvényesítésének módja természetesen más, mint az integráción kívül.

A neofunkcionalizmusnak kialakult egy sajátos irányzata, amely a szubszidiaritás elvét tartja, és amely szerint ez a logika jelentheti a megoldást az Unió problémáira.

Az iskola abból indul ki, hogy a territorialitás hagyományos felfogása elavult, a határok nem az egyes államok, hanem a régiók között húzódnak, amelyek vagy valamilyen hagyomány, gazdasági logika, vagy etnikai, nyelvi azonosság alapján alakultak ki. A döntéshozatal természetes alanyai tehát nem az államok, hanem a régiók. A szubszidiarista irányzat tehát szubnacionális, azaz nemzeten belüli, azoknál kisebb egységekben gondolkodik. Ezen a ponton ellentétbe kerül az Európai Unión belül zajló integrációs folyamattal, amely a döntéshozatalt alapvetően nem a régiók, hanem a szupranacionális szervek kezébe adja, így azok még távolabb kerülnek a régióktól.

Az államok helyzete tehát alapvetően megváltozott a nemzetközi viszonyokban, elvesztették monopol helyzetüket, és ezzel egyidőben más, nem állami szereplők jelentek meg a nemzetközi politika színterén. A reálfolyamatokkal párhuzamosan módosult a nemzetközi viszonyok elmélete is: a liberalizmus (idealizmus) és az uralkodó irányzat, a realizmus mellett megjelent a globalizmus számos irányzata, amelyekről a fentiekben szó esett.

Felhasznált irodalom

- Annan, Kofi A.* : „Mi a népek” az ENSZ szerepe a 21. században, Kiadja az ENSZ Tájékoztatási Főosztály együttműködésben a Magyar ENSZ Társasággal 2000.
- Antalffy György*: A szuverenitás lényegének állam-és jogelméleti koncepciójáról, JATE Kiadó Szeged, 1967.
- Beck, Ulrich*: Mi a globalizáció? Belvedere, Szeged, 2005.
- Bódig Mátyás*: Abszolút szuverenitás, In: A mérsékelt állam eszméje és elemei, Prudentia Iuris Miskolc, 2002.
- Corten, David. C*: Tökés társaságok világhuralma, Kapu Budapest, 1996.
- Csath Magdolna*: Kiút a globalizációs zsákutcából, Kairosz Kiadó Budapest, 2001.
- Cséfalvai Zoltán*: Globalizáció 1.0, Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest, 2004.
- Ellwood, Wayne*: A globalizáció, HVG Könyvek Budapest, 2003.
- Galló Béla*: Bevezetés a nemzetközi viszonyokba, Magyar Atlanti Tanács Budapest, 1997.
- George, Susan*: A neoliberalizmus rövid története,
<http://www3.sympatico.ca/pkaslik/george.htm> 2006. 11.20.
- Giddens, Anthony*: Elszabadult a világ, Demos Könyvek Napvilág Kiadó Budapest, 2000.
- Győrfi Tamás*: A szociális kérdés, In: Államelmélet A mérsékelt állam eszméje és elemei, Prudentia Iuris Miskolc, 2002.
- Huntington, Samuel P.*: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása, Európa Könyvkiadó Budapest, 2004.
- Kelsen, Hans*: A szuverenitás fogalmának változása, In: Államtan Írások a XX. Századi általános államtudomány köréből, Szent István Társulat Budapest, 2003.
- Kelsen, Hans*: Tiszta jogtan, ELTE Bibó István Szakkollégium Budapest, 1988.
- Kiss J. László*: Globalizálódás és külpolitika, Teleki László Alapítvány Budapest, 2003.
- Kiss J. László*: „Új világrend” felé, avagy az állam és a globalizálódás változó viszonya, Külpolitika 1999. tavasz-nyár
- Martonyi János- Náray Péter*: A transznacionális vállalatok jogállása, Konjunktúra-és Piackutató Intézet Budapest, 1986.
- Pethő Sándor*: Démosz vagy Deus, Osiris Kiadó Budapest, 2001.
- Sassen, Saskia*: Elveszített kontroll?, Helikon Kiadó 2000.
- Schmitt, Carl*: Politikai teológia, ELTE Állam-és Jogtudományi Kar Tempus kiadvány Budapest, 1992.

Stiglitz, Joseph E. : A globalizáció és visszasságai, Napvilág Kiadó Budapest, 2003.

Szamuely László: A jóléti állam ma, Magvető Kiadó Budapest, 1985.

Szigeti Péter: Világrendszernézőben, Napvilág Kiadó Budapest, 2005.

*Kapa Máttyás egyetemi docens,
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Polgári Eljárásjogi Tanszék*

Kommunista személyi kultusz Magyarországon

1. Bevezetés

1953. március 9-én, mindössze négy nappal Sztálin halála után Magyarországon kihirdetésre került a „Joszif Visszárionovics Sztálin generalisszimusz emlékének megörökítéséről szóló 1953. évi I. törvény.” Ez a jogalkotási torzszülött jól érzékelteti a kommunista személyi kultusz irracionális, groteszk, sőt bizarr légkörét. A törvény – amely mindössze néhány soros preambulumból és egyetlen szakaszból áll – a következőképpen rendelkezik: „...Joszif Visszárionovics Sztálin elvtárs emléke iránti tisztelet és kegyelet, nagy tanításaihoz való rendíthetetlen hűség kifejezéséül az Országgyűlés a következő törvényt alkotja: 1. § Az Országgyűlés Joszif Visszárionovics Sztálin elvtárs emlékét, a magyar nép felszabadítása, a magyar nemzet függetlenségének kivívása és biztosítása, a magyar dolgozók politikai, gazdasági, kulturális felemelkedése körül szerzett elévülhetetlen érdemeiért, a magyar nép el nem múló hálájának tanúbizonyságául törvénybe iktatja.”

A nehezen felülmúlható pátoasz, az elvtelen dicsóítás, illetve a történelmi tényekkel tökéletesen ellentétes tartalom mellett szembeótló az a feloldhatatlan disszonancia, ami a cél, és az eszkózként felhasznált jogszabályi forma között feszül. De hogyan juthatott ide Magyarország a huszadik század derekára?

2. A kommunista személyi kultusz megjelenése Magyarországon

Kiindulópontként elfogadhatjuk, hogy a történelem során azokban az állami berendezkedésekben, ahol az állam élén egy személy áll, gyakran megfigyelhető a vezető – kisebb vagy nagyobb mértékű – kultikus tisztelete. Különösen jellemző ez a totális rendszerekre. Bár a gyakorlatban megvalósult formájukban könnyedén illeszkednek ebbe a sorba a kommunista államok is, azonban alaposabb megfontolás alapján találhatunk néhány

De inisprudéntia et iure publico

44

igen figyelemreméltó ellentmondást. Így például a kommunizmustól mint tömegideológiától idegennek tűnik valamely egyén, egy individuum kultikus felmagasztosítása. Szintén figyelemre méltó, hogy amíg a korábbi történelmi korokban a kultusz igazolására általában nyitva állt valamilyen transzcendentális legitimáció, addig az alapvetően ateista kommunizmusban ezt nem alkalmazhatták.³⁰ Mindezek ellenére a sztálini Szovjetunióban, majd más kommunista országokban sajátos eszközöket felvonultató, az élet megannyi területére kiterjedő, különböző formákban megjelenő személyi kultusz fejlődött ki, amely különbözött minden addig ismert hasonló jelenségtől.

Magyarországon a kommunista személyi kultusz – a maga klasszikus formájában – az 1945-től 1956-ig tartó években volt megfigyelhető, ezen időszakon belül 1949 és 1953 között érte el tetőpontját. Sztálin kultikus tisztelete már az 1930-as évektől kezdve kiépült a Szovjetunióban, így a második világháborút követően már készen állt a személyi kultusz Magyarországra adaptálható prototípusa, annak minden eszközével és megnyilvánulási formájával (pl. legitimációs mechanizmusok, a propaganda módszerei, képzőművészeti alkotások, irodalmi alkotások, tömeges ünneplés, születésnap-i ceremóniák, névadások, kitüntetések, koncepciós perek, stb.). Persze a mintakövetés során figyelemmel kellett lenni egyrészt a magyar társadalom eltérő sajátosságaira, másrészt a Leninhez és Sztálinhoz viszonyított hierarchiára, harmadrészt a magyar pártvezető személyére szabható specialitásokra.

A vizsgált időszakban Magyarországon egymást is erősítve volt jelen Sztálin és Rákosi kultusza. Sztálin kultuszát készen kapta az ország: „minden idők legnagyobb hadvezére”³¹, „a világ dolgozóinak szeretett vezére, a magyar nép nagy barátja”³² a politikai berendezkedés adaptációjával automatikusan lépett a színre. Itt a Szovjetunióban működő koreográfia duplikálására került sor – egy másik országban: Sztálint ábrázoló ikonszerű képek, köztéri szobrok jelennek meg, Sztálin hetvenedik születésnapja nálunk is megünneplésre kerül, üzemek, települések veszik fel a szovjet pártvezér nevét, és még sorolhatnánk.

³⁰ Ezeket az ellentmondásokat ehelyütt csak megemlítem, részletes elemzésükre egy másik tanulmányt kívánok szentelni.

³¹ Ld. Sztálin minden idők legnagyobb hadvezére. Magyar Szabadságharcos Szöv. Orsz. Közp. Tömegszerv. és Prop. Oszt., Budapest, 1953.

³² Ld. Éljen a világ dolgozóinak szeretett vezére, a magyar nép nagy barátja a bölcs Sztálin. MSZT Kiadó, Budapest, 1951.

Sztálin, a kommunizmus világszintű, mindenható vezére mellett ugyanakkor a helyi pártvezetőknek is jutott a dicsfényből, így Magyarországon az egypártállam fokozatos kiépülésével Rákosi is lassanként mitikus magasságokba emelkedett. Rákosi kultuszának kiépítésére rendelkezésre állt a bevált szovjet „know-how”, ugyanakkor attól való eltérések is megfigyelhetők.

Így a kultusz kiépítése során kezelni kellett Rákosi nimbuszának az elsőszámú „istenséghez”, Sztálinhoz való viszonyát, hiszen a helyi vezető nagysága nem érhetett fel a hierarchia csúcsán álló, egyszeri és megismételhetetlen óriáshoz. Erre a problémára a tanítvány-mester kapcsolat adta a legkézenfekvőbb megoldást. Ez nemcsak a hierarchiában magasabb szinten álló szovjet pártvezér irányában oldotta fel az esetleges konfliktust, de egyben hazai viszonylatban kiváló legitimációs tényező is volt Rákosi számára. A tiszteletére 1952. március 8-án a Magyar Állami Operaházban tartott születésnap ünnepségen maga Rákosi utalt rá, milyen nagy szerencse az, hogy közvetlen tanítványa lehetett a korszak két legzseniálisabb tanítójának, Leninnek és Sztálinnak.³³

A Rákosi-kultusz másik specialitását az adta, hogy a magyar pártvezető korábbi életpályájának számos olyan állomása volt, amelyek a második világháborút követő új korszakban megalapozhatták, majd erősíthették a pártvezető körül kialakult kultikus tiszteletet. Rákosi ugyanis a Tanácsköztársaság idején kereskedelmi népbiztoshelyettes, majd a szociális termelés népbiztosa volt, részt vett a Vörös Hadseregnek a cseh intervenció elleni harcaiban. 1920-tól a Szovjetunióban a Kommunista Internacionálé végrehajtó bizottságának munkatársa, 1921-től titkára. 1924 végén Magyarországra küldték illegális pártmunkára, 1925. szeptemberében letartóztatták bíróság elé állították, amely 1926. augusztus 4-én nyolc és fél évi fegyházra ítélte. Büntetésének letelte után nem engedték szabadon, hanem a Tanácsköztársaság idején folytatott népbiztosi tevékenységéért 1935-ben ismét bíróság elé állították. Életét a nemzetközi tiltakozó mozgalom mentette meg, életfogytiglani fegyházra ítélték. 1940. októberében a cári csapatok által zsákmányolt 1848–49-es honvéd zászlókért cserébe kiadták a Szovjetunióknak.³⁴ Ezt követően a Szovjetunióban élő magyar kommunista emigráció vezetője volt, 1945. januárjában tért haza, a Magyar Kommunista Párt (MKP) főtitkára lett. Életpályáján a Tanácsköztársaságban betöltött népbiztosi pozíció, a nemzetközi

³³ Idézi: Pünkösztí Árpád: Rákosi a csúcson 1948-1953. Budapest, 1996. 434. old.

³⁴ Utóbbiról bővebben ld. Seres Attila: Nemzeti ereklyéinket egy politikai fogolyért. Orosz levéltári iratok Rákosi Mátyás és az 1848-1849. évi szabadságharc honvédszászlóinak kicseréléséről (1940). In: Történelmi Szemle 2005/1-2., 129-187. old.

kommunista mozgalom szervezésében betöltött szerepe, a két per, a nemzetközi ismertség, a szimpátiamozgalmak, a börtönévek, éhségstrájkok, a Szovjetunióban töltött emigráció évei különösen alkalmasak voltak a kultikus tisztelet megalapozására.

3. A kultusz jellemző megnyilvánulási formái

Amint arra már fentebb is utaltunk, Rákosi személye körül már 1945-től kezdett kiépülni egyfajta kultusz, eleinte elsősorban a párton belül, később egyre szélesebb körben. Ez a folyamat 1949 után új lendületet vett, majd 1952-ben, a pártvezér hatvanadik születésnapján érte el csúcspontját. A Rákosi-kultusz 1953 után – a politikai átrendeződéssel összhangban – jelentősen visszaesett, majd végül 1956-ban teljesen el is tűnt.³⁵

A Rákosi-féle személyi kultusz az élet számos területén jelentkezett, sokféle megnyilvánulási formája volt. A tömegtájékoztatási eszközök, a képzőművészet, az irodalom, a tömegdalok, az ünnepek, a politikai nagygyűlések – kisebb vagy nagyobb mértékben – mind eszközeivé váltak a kultusz terjesztésének, sulykolásának. Az említetteken felül a mindennapok egyéb területeire is befurakodott Rákosi személyének magasztalása: számos brigád, intézmény, illetve közterület kapta nevét a párt első emberéről, munkaversenyek indultak az ő tiszteletére, a szeretett vezér képe köszönt vissza postabélyegekről, illetve a folyosók, házak faláról. A kultusz terjesztése pedig módszerekben sem igazán ismert határokat: a múlt és a jelen az aktuális igényekhez mérten formálódott, a tömegtájékoztatási eszközök és a művészetek idealizált képeket jelenítettek meg, a különböző rendezvényekről megkomponált beszámolók láttak napvilágot, a fényképeket átalakították, retusálták³⁶, a történelmi tényeket – különösen „a legelső magyar ember”³⁷ életpályájának egyes elemeit – átírták, kibővítették, a szeretett vezért díszítő jelzőkkel illették (pl. bölcs), és pozitív üzenetet hordozó szerepekkel társították (pl. édesapa, tanító). Ilyen közegben már nem is meglepő jelenség, hogy a nép egyszerű és kevésbé egyszerű fiai és lányai is buzgón fordultak ügyes-bajos dolgaikkal levélben az ország első emberéhez.

3.1. A tömegtájékoztatás

³⁵ A kultusz végeleges letűnésének egyértelmű jele, amikor 1956. októberében a Rákosiról elnevezett intézményeket, díjakat átkeresztelik.

³⁶ Vö. Pünkösti Árpád: Rákosi a csúcson 1948-1953. Budapest, 1996. 427-428. old.

³⁷ Ezt a kifejezést Dobi István, a minisztertanács elnöke használta Rákosira 1952. március 8-i beszédében.

A hatalom megszerzésében, egy diktatórikus berendezkedés kialakításában jelentős tényező a tömegtájékoztató eszközök használata, esetleg kisajátítása. Különösen élesen figyelhető meg ez a jelenség a huszadik század elejétől. Egy politikai vezető kultuszának kiépítésében szintén fontos szerepet játszanak a tömegtájékoztató eszközök.³⁸ Nem meglepő, hogy Rákosi kultuszának megteremtésében is komoly szerepet kaptak a tömegtájékoztató fórumai. A tömegtájékoztató-tömegmanipulációs eszközöket a kommunista párt fokozatosan felügyelete alá vonta, az ellenőrzés szervezeti kereteit az Agitációs és Propaganda Osztály biztosította.

A vizsgált korszak elején, a második világháborút követő két-három esztendőben a tömegtájékoztató elsődleges eszköze egyértelműen az írott sajtó volt. Rákosi népszerűsítésében jelentős szerepet vállalt a Szabad Nép című kommunista napilap. Ez a lap rendszeresen beszámolt Rákosi beszédeiről és egyéb közszerepléseiről – igen hatásosan ecsetelve a pártvezért üdvözlő lelkesedést, tapsot, éljenzést. A Rákosiról szóló cikkek idealizált képet festettek a pártvezérről: nagyformátumú, ugyanakkor a kisemberek gondjaival törődő, sokat dolgozó, bölcs, gondoskodó de egyben közvetlen, jókedélyű embernek mutatták.³⁹

A propagandafilmek és filmhíradók megjelenése tovább szélesítette a személyi kultusz építésének eszköztárát. Ilyen propagandaeszköz volt például a „Rákosi elvtárs harcos fiai között” című honvédségi propagandafilm⁴⁰, vagy a „Rákosi elvtárs 60 éves” című 22 perces dokumentumfilm, amelyet 1952-ben a Híradó 10-11. számában mutatták be, és amely ma a Filmarchívum filmtárában található.⁴¹

³⁸ A totális rendszerek a huszadik században egyre professzionálisabban használták fel a tömegtájékoztató eszközöket. A kérdésre ld. Catherine Bertho Lavenir: A demokrácia és a média a 20. században. Debrecen, 2005., 86-166. old.

³⁹ Bővebben ld. Apor Balázs: A Rákosi-kultusz kialakulása és megnyilvánulásai 1945 után. In: Sic Itur ad Asta 1999/1., 105-113. old.

⁴⁰ Apor Balázs: A Rákosi-kultusz kialakulása és megnyilvánulásai 1945 után. In: Sic Itur ad Asta 1999/1., 123. old.

⁴¹ Kocsis Piroška: „Hadd járjon ő a rózsában bokáig...” Rákosi Mátyás hatvanadik születésnapjának megünneplése. (www.natarch.hu/archivnet/rovat/cikk.phtml?cikk_kod=191, lekérdezés időpontja: 2007. október 22.)

3.2. Képzőművészet

A Sztálin-kultusz tapasztalatait is figyelembe véve a képzőművészet – különösen a festészet és a szobrászat – igen alkalmasnak ígérkezett a személyi kultusz kiteljesítésére. Az elkészült képek és szobrok egyrészt Rákosi történelmi szerepét mutatták be⁴² – nem csekély párosszal és gyakran a történelmi tények béklyóitól is megszabadulva, másrészt joviális és paternalista képet festettek a bölcs, és a nép problémái iránt fogékony vezérről.

Rákosi hatvanadik születésnapjának megünneplésébe – az ajándékozók közé – a magyar képzőművészeknek is be kellett kapcsolódniuk. Révai József 1951. augusztus 27-én tett javaslatot a Magyar Dolgozók Pártja (MDP) Központi Vezetőség Titkársága részére Rákosi elvtárs hatvanadik születésnapjának megünneplésére, ennek keretében pedig arra, hogy „Kisfaludy Strobl Zsigmond haladéktalanul kapjon megbízást Rákosi elvtárs portréjának megmintázására és Poór Bertalan arcképeinek megfestésére.”⁴³ A Titkárság a javaslatot 1951. augusztus 29-i ülésén el is fogadta.

3.3. Irodalom

A kultusz éveiben Rákosi személye ihletőleg hatott az írókra és költőkre is – igaz sokuknál mindez nem teljesen spontán történt. Ilyen tárgyú irodalmi alkotások nagyobb számban Rákosi hatvanadik születésnapjának tiszteletére születtek. A születésnap alkalmából az MDP Központi Vezetőség Titkársága 1951. augusztus 29-i ülésén – többek között – elfogadta, hogy „A Népművelési Minisztérium és az Írószövetség támogassa Rákosi elvtárs életéről szóló versek, elbeszélések és drámai művek megírását.”⁴⁴ Ennek a határozatnak a Magyar Írók Szövetsége eleget is tett, és szorgalmazta Rákosiról szóló irodalmi művek elkészítését. Az eredmény az lett, hogy számos olyan irodalmi alkotás született, amely Rákosi életének eseményeit dolgozta fel, a pártvezért dicsérte, magasztalta.

Így jelenhetett meg 1952-ben a Szépirodalmi Könyvkiadó gondozásában a „Magyar írók Rákosi Mátyásról” című gyűjteményes mű. A szerzők névsora igen impozáns: Zelk Zoltán, Veres Péter, Nagy Sándor, Örkény István, Szüdi György, Illés Béla, Asztalos Sándor, Rideg Sándor, Háy Gyula, Reményi Béla, Illyés Gyula, Déry Tibor, Devecseri Gábor,

⁴² Ld. Ék Sándor és Bencze László festményeit.

⁴³ MOL M-KS 276. f. 54. cs. 158. ő. e. (Magyar Országos Levéltár, MDP Központi szervei Titkárság).

⁴⁴ MOL M-KS 276. f. 54. cs. 158. ő. e. (Magyar Országos Levéltár, MDP Központi szervei Titkárság).

Gyárfás Miklós, Darázs Endre, Képes Géza, Darvas József, Aczél Tamás, Morvay Gyula, Urbán Ernő, Sötér István, Nagy László, Gergely Sándor, Kónya Lajos, Mesterházi Lajos, Rákos Sándor, Hegedűs Zoltán, Cseres Tibor, Somlyó György, Szabó Pál, Örvös Lajos, Máté György és Benjámin László. Bár az írások egy része egyértelműen a jóízlés határain belül maradt, a többség szélsőséges dicshimuszoknak minősíthető. Ebben a kötetben fogalmazza meg az egyik szerző a magyar irodalomnak Rákossal kapcsolatos feladatait. Eszerint „Irodamunkon a sor, hogy többet merítsen életművének tárházából. És, hogy ábrázolja a nagyszerű hőst, akiről írni az alkotó legszebb feladata – Rákosi elvtársat magát.”⁴⁵

A fent vázolt feladatot a kötetben megjelent több írás is felvállalta. A Rákosi életének egyes eseményeit feldolgozó irodalmi művek inkább legendák, nem nélkülözik az elferdített vagy teljesen fiktív elemeket sem. Utóbbiak közé sorolhatjuk például a nagy történelmi személyiségekkel való találkozások bemutató műveket, amilyen például Illés Béla Történelmi lecke című írása. Itt a szerző Rákosi és Lenin találkozását írja le, és különösen érdekes felhangot ad a novellának a befejezése, ahol a találkozás után Lenin telefonon beszámol Sztálinnak a kiváló magyar kommunistáról, aki egyértelműen a jövő reménysége.⁴⁶ Szintén az életút egyes elemeinek elferdítését mutatja, amikor Rákosit egyes alkotásokban, életrajzokban a Tanácsköztársaság kiváló hadvezéréként, Salgótarján védőjeként mutatják be. Ezt a frontszakaszt ugyanis más vezette.⁴⁷

3.4. Névadások

Köztársasági államformájú országokban meglehetősen ritka, hogy élő, hivatalban lévő politikai vezetőről nevezzenek el intézményeket, utcákat. Persze másképp volt ez a formailag ugyan demokratikus köztársaságnak, majd népköztársaságnak deklarált totális államokban, így a Rákosi által vezetett Magyarországon is. Itt bizony számtalan termelőszövetkezet, brigád, intézmény viselte a párt elsőszámú vezetőjének nevét.

Több helyen felmerült az országban, hogy Rákosi Mátyás tiszteletére utcát nevezzenek el a párt szeretett vezetőjéről. 1952. február 7-én például az illetékes Fejér Megyei Pártbizottság fordult engedélyért az MDP Központi Vezetőségéhez annak érdekében, hogy

⁴⁵ Máté György: A szívünket adjuk. In: Magyar Írók Rákosi Mátyásról. Budapest, 1952., 329. old.

⁴⁶ Illés Béla: Történelmi lecke. In: Magyar Írók Rákosi Mátyásról. Budapest, 1952., 80-92. old.

⁴⁷ Pünkösti Árpád: Rákosi a csúcson 1948-1953. Budapest, 1996. 426-427. old. Érdekes ugyanakkor, hogy Sztálin kultuszában is fontos szerepet kapott a hadvezér-mítosz, talán ennek köszönhető, hogy Rákosi nevéhez is jelentős hadi tetteket akartak kapcsolni.

több községben a legnagyobb utcát, Székesfehérváron a Dózsa György teret, valamint ugyanott az új színházat Rákosi elvtársról nevezhessék el.⁴⁸ A kérés felterjesztésre került Révai Józsefhez, aki az iratra kézzel vezette rá döntését. Eszerint a kezdeményezést nem engedélyezte, többek között azért mert rossz ötletnek ítélte, hogy éppen a Dózsa György teret akarják átkeresztelni, illetve „Ellenőrizhetetlen, hogy méltó utcák, terek lennének-e kiválasztva.”⁴⁹ Az itt ismertetett levélváltás igen szemléletesen mutatja a személyi kultusz elérhetetlen szférákba emelkedését. Már az utcák, közterek átkeresztelésének ötlete önmagában a pártvezető mérték nélküli dicsőítését jelzi, ezt azonban tetézi a pártvezetés azon reakciója, hogy esetleg egyes utcák, terek nem elég méltóak ahhoz, hogy Rákosi nevét viselhessék...

Persze nem minden névadási kezdeményezés jutott az elutasítás sorsára. 1947-től 1953-ig számos intézmény vette fel a párt és az ország elsősorú vezetőjének a nevét. Budapesten nagyüzem, gyermekotthon és kultúrház, Tatabányán gimnázium, Kalocsán, Kiskunfélegyházán és Szarvason utca viselte Rákosi Mátyás nevét.⁵⁰

Különösen elterjedtek és a legmagasabb szintre kerültek a pártvezért dicsőítő névadások 1952-ben, Rákosi hatvanadik születésnapjának ünnepén. Ebben az évben a Népköztársaság Elnöki Tanácsának jóvoltából egyetemet és tanulmányi érdemérmet is neveztek el Rákosi Mátyásról.

Az 1952. évi 8. tvr. a következőképpen rendelkezett: „A Népköztársaság Elnöki Tanácsa népünk bölcs tanítójának, a magyar ifjúság példaképének, Rákosi Mátyásnak hatvanadik születésnapja alkalmából a következőket rendeli el: Az 1949. évi XXIII. törvénnyel Miskolcon létesített Nehézipari Műszaki Egyetem az 1952. évi március hó 9. napjától kezdődően „Rákosi Mátyás Nehézipari Műszaki Egyetem” nevet viseli.” A jeles felsőoktatási intézmény 1956. október 18-ig viselete ezt a nevet.

A Népköztársaság Elnöki Tanácsa a 4/1952. (III. 8.) NET határozattal „Rákosi Mátyás” Tanulmányi Érdemérmet alapított. A határozat szerint: „Az egyetemet vagy főiskolát kitűnő eredménnyel végzett olyan hallgatók számára, akik legalább egy tárgyból különösen kiemelkedő tudást, s tanulmányaik folytatása alatt mindvégig kiváló eredményt mutattak fel és példát mutató magatartást tanúsítottak, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa a legmagasabb

⁴⁸ MOL M-KS 276. f. 65. cs. 388. ö. e. (Magyar Országos Levéltár MDP Rákosi Mátyás titkári iratai).

⁴⁹ MOL M-KS 276. f. 65. cs. 388. ö. e. (Magyar Országos Levéltár MDP Rákosi Mátyás titkári iratai). Gépelt, eredeti, kézirással kiegészített tisztázat.

⁵⁰ Ld. Apor Balázs: A Rákosi-kultusz kialakulása és megnyilvánulásai 1945 után. In: Sic Itur ad Asta 1999/1., 119., 127. old.

tanulmányi kitüntetésül „Rákosi Mátyás” Tanulmányi Érdemérmét alapít.” A határozat első mondata indokolást is ad a névválasztásra. Eszerint a kiváló eredményt elérő egyetemi és főiskolai hallgatók megbecsülése „legméltóbban Rákosi Mátyásnak, az ifjúság példaképének nevéhez fűzve juthat kifejezésre”.

3.5. A pártvezér képmása

A személyi kultusz látványos megnyilvánulása volt, hogy Rákosi portréja fokozatosan egyre több helyen jelent meg: fényképeken, transzparensen, plakátokon. Ezek a portrék a választások és tömegrendezvények alkalmával az utcákat, ünnepeken a középületek külső homlokzatát, a hétköznapi hivatali helyiségek folyosóit, irodáit díszítették. Ezek a – propagandát szolgáló – képek igen elterjedtek voltak, így ma is alig találunk olyan embert, aki ne emlékezne Rákosi híres, búzamezős fényképére. Az Agitációs és Propaganda Osztály törekedett a portrék egységesítésére, ennek érdekében 1949-ben és 1950-ben is különböző méretű, de uniformizált képeket küldött szét országszerte kifüggesztésre.⁵¹ 1951-től Rákosi képmása bélyegen is megjelent.⁵²

3.6. Levelek Rákosihoz

A levéltárak tanúsága szerint Rákosi titkársága nemcsak a szűkebb értelemben vett hivatalos levelezést folytatta, hanem hétköznapi magyar és külföldi megkeresésekre, üdvözlésekre is reagált. A nép fiai és lányai részéről érkező levelek témája, hangvétele sokat elárul a személyi kultusz szociálpszichológiájáról, a korszak légköréről és arról, hogy miképpen élhették meg az egyes emberek Rákosi kultuszát. A levelek íróinak egy része valamilyen kérést fogalmaz meg a pártvezérhez, mások gratulációt, üdvözlést küldenek.

A Rákosihoz írt levelek jól mutatják, hogy Magyarország polgárai nemcsak teljhatalmú vezérként, de sokszor jóságos népmesei királyként tekintettek rá. A párt első emberét egyesek keresztapának kérték fel, mások támogatást kértek hol szovjetunióbeli

⁵¹ Apor Balázs: A Rákosi-kultusz kialakulása és megnyilvánulásai 1945 után. In: Sic Itur ad Asta 1999/1., 118-119., 122-123. old.

⁵² Persze a magyar néplekület nem hagyhatta szó nélkül a Rákosi képmásával megjelenő bélyegeket, arról hamar vicc született. Eszerint elterjed a hír, hogy a Rákosi-bélyeg nem ragad. Rákosi berendelte a felelőst és kért egy sorozat bélyeget. Ráköp az első bélyegre, ragad, ráköp a másodikra majd a harmadikra, azok is ragadnak. Ekkor Rákosi kifakad: Megint egy rémhír, hogy nem ragad? – De Rákosi elvtárs a nép nem az enyvezett felét köpködi. (A viccet idézi: Pünkösti Árpád: Rákosi a csúcson 1948-1953. Budapest, 1996., 435. old.)

nyaraláshoz, hol internált rokon szabadon bocsátásához, hol útlevél kiadásához, egy esetben pedig magyar úttörő kislány olyan koreai gyermek testvért kért Rákositól, akinek a szüleit az amerikai imperialisták gyilkolták meg.⁵³

A Rákosinak szóló levelek között külön csoportot alkotnak a hatvanadik születésnapra küldött üdvözetek. 1952-ben Magyarországról és külföldről egyaránt özönlöttek a hivatalos és személyes köszöntések Rákosi titkárságára. Levélben köszöntötték Rákosit – többek között – a külföldi kommunista pártvezetők, köztük Mao és Kim Ir Szen, a híres dán író Martin Andersen Nexø, egy francia polgármester, és sok egyszerű ember, így egy hajdani vöröskatona, egy németországi nyelvtanár, stb. A számtalan személyes üdvözlés között különösen bizarr az a levél, amelyet egy Ivanova nevű szovjet asszony 1952. február 26-án írt. Születésnap köszöntőjében a levél írója kőszáli sashoz hasonlítja a magyar pártvezetőt, majd arról is tájékoztatja az olvasót, hogy első leánya azon a napon született, amikor Rákosi Mátyást életfogytiglani fegyházbüntetéssel sújtották, és ennek tiszteletére leányát(!) Mátyásnak keresztelte.⁵⁴

3.7. Ünnepek és közszereplés

A személyi kultusz legjellegzetesebb és egyben leglátványosabb megnyilvánulásai a vezető részvételével zajló ünnepek, tömegrendezvények. Ezek jó lehetőséget kínáltak a pártvezető szereplésére, illetve a tömegek spontán és szervezett érzelemnyilvánításaira. A nagygyűlésekről szóló beszámolók már 1945-től kezdve rendre éljenzésről, mámoros lelkesedéről, szünni nem akaró tapsviharról szóltak.⁵⁵

A következő években az állami ünnepek és az egyéb tömegrendezvények fokozatosan a személyi kultusz fórumaivá és eszközeivé váltak. Ugyanakkor a jelentősebb állami ünnepek a legitimáció megerősítésére is szolgáltak, illetve lehetőséget teremtettek egyes történelmi események, eredmények kisajátítására. Utóbbira példa, amikor a centenárium alkalmával az 1848-as forradalom hagyományait sajátította ki a kommunista párt, és a Kossuth-Rákosi kontinuitás felvetésével erősítették a pártvezér legitimációját.

Végül a totális pártállam kiépülésével az ünnepek és tömegrendezvények már szinte kizárólag a párttal való azonosulásnak, a vezetők feltétlen tiszteletének teátrális

⁵³ Ld. Kő András – Nagy J. Lambert: *Levelek Rákosihoz*. Budapest, 2002.

⁵⁴ MOL M-KS 276. f. 65. cs. 388. ő. e. (Magyar Országos Levéltár MDP Rákosi Mátyás titkári iratai).

⁵⁵ Ld. a *Szabad Nép* 1945. májusi számait.

megnyilvánulásaivá silányodtak. „A pártállami ünnepségeken Sztálin és Rákosi arcképével kellett felvonulni, szónoklatokban nevük elhangzásakor fel kellett állni és ütemes taps kíséretében harsogni: *Éljen Rákosi! Éljen a Párt! Sztálin, Rákosi!* Nem tapsolni életveszély volt. Mindez, vagyis a felállás, a vastaps és a skandálás kötelező szertartássá vált. A jelenlévők a besúgóktól és az ÁVH-tól tartva egyszerűen nem mertek másként viselkedni.”⁵⁶

4. Zárszó

A fenti sorokból egy abszurd és groteszk világ képe tárul elénk. Bár láthattuk, hogy a kommunista személyi kultusznak magyar sajátosságai is akadtak, mégis itt nagyrészt a Szovjetunióból importált jelenséggel, módszerekkel, eszközökkel találkozhattunk. Mindezeknek csakis egy – erőszakszervezetek segítségével kiépített és fenntartott, a társadalmi-kulturális élet jelentős részét ellenőrzés alatt tartó – totális diktatúrában lehetett talaja. Tanulság viszont, hogy amennyiben egy ilyen politikai rendszer kiépül, ott bármi megtörténhet, akár olyan dolgok is, amelyek a józan ész számára elképzelhetetlenek.

⁵⁶ Kocsis Piroska: „Hadd járjon ő a rózsában bokáig...” Rákosi Mátyás hatvanadik születésnapjának megünneplése. (www.natarch.hu/archivnet/rovat/cikk.phtml?cikk_kod=191, lekérdezés időpontja: 2007. október 22.)

Nyitrai Péter PhD hallgató,
Károli Gáspár Református Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar
Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

A nemi alapon diszkriminatív munkáltatói intézkedések szankcionálása

Jelen cikkemben a vizsgálat tárgya a munkáltató egyenlő bánásmód követelményébe ütköző intézkedésével szemben alkalmazható-alkalmazandó szankció. Tisztázni kell, hogy szankció alatt nem csupán a megtorló jellegű, represszív jogkövetkezményeket értem mint pl. a közigazgatási bírságok, szabálysértési pénzbírság, közbeszerzési eljárásból való kizárás stb., hanem a reparációs természetű, a sérelem bekövetkeztét megelőző állapot visszaállítását, illetve a jogrend sérelmének szimbolikus helyreállítását célzó jogkövetkezményeket is, így – többek között – a kártérítést, az eredeti munkakörbe való visszahelyezést, a munkaviszony létesítését, a nyilvános elégtételt. Az Európai Közösség kapcsolódó vívmányaiban számos helyen szerepel ez a kifejezés ilyen tartalommal bíró, összefoglaló elnevezésként. A cikk első részében éppen e közösségi vívmányokat, az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) vonatkozó esetjogát, illetve a bírói gyakorlatban kimunkált elveket megfogalmazó közösségi normákat igyekszem bemutatni. Ezt követően néhány olyan tagállami megoldás áttekintése következik, melyek tanulságosnak tekinthetők a cikk harmadik részében tárgyalt, vonatkozó magyar jog fejlesztése szempontjából.

1. Ubi ius ibi remedium

A legfontosabb és egyúttal a legrészletesebb, a szankciókkal kapcsolatos követelményrendszer kidolgozására elsőként a nemi diszkrimináció területén került sor az Bíróság esetjogában. E követelmények általános jellegére, illetve a nemi diszkriminációs jog, valamint a közösségi jog egyéb területei közötti párhuzamosságokra tekintettel, a nemi diszkriminációra vonatkozó közösségi jog rendelkezéseiből levezetett követelményeket más területeken is figyelembe kell venni, mint pl. a faji diszkrimináció esetében.

A Bíróság gyakorlatában kimunkált, majd a közösségi másodlagos jog szintjén is megjelenő alapkövetelmény értelmében a nemzeti jogban szabályozott szankciónak

hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lennie. A Bíróság esetjogában azonban hiába keressük az e feltételekre irányadó általános jellegű, illetve speciális iránymutatásokat, ugyanis koncepció kidolgozása helyett mindig az adott eset egyedi körülményeinek fényében vizsgálja a nemzeti jog vonatkozó intézményeinek megfelelőségét. Rendkívül ritka, ha a Bíróság döntése speciális utalásokat tartalmaz a szankcióra irányadó közösségi jog által előírt követelményekkel kapcsolatban. Erre került sor pl. diszkriminatív elbocsátás vonatkozásában, amikor a Bíróság kimondta, hogy ilyen esetekben a szankciónak kivétel nélkül tartalmaznia kell a sértett fél állásba való visszahelyezését vagy a kártérítést. Kártérítés alkalmazásának előírása csak a felső határ meghatározásának hiányában, a sértett fél kárának teljes körű megtérítésével fogadható el, azon esetek kivételével, amikor a kárt nem kizárólag a diszkriminatívnak ítélt intézkedés idézte elő.

Már itt érdemes említést tenni arról, hogy a többszörös diszkriminációra vonatkozóan az esetjog nem szolgál megfelelő példákkal, ebből adódóan nem létezik közelebbi iránymutatás arra nézve, hogy a többszörös diszkrimináció esetén alkalmazandó szankció milyen módon tükrözze a jogsértés összetettségét.

A közösségi jog tagállami szintű kikényszerítésével összefüggő követelményekkel kapcsolatos jogfejlesztő munka kiindulási alapját az antidiszkriminációs közösségi jog legújabb, már kifejezett rendelkezéseket tartalmazó generációjának megjelenését megelőzően a Tanács 1976. február 9-i, a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmódról szóló elvnek a munkához, szakképzéshez, a szakmai előmenetelhez jutás, valamint a munkafeltételek terén érvényesített végrehajtásáról 76/207/EGK számú irányelvének (a továbbiakban: 76/207/EGK irányelv) 6. cikkelye jelentette. A 76/207/EGK irányelv vonatkozó rendelkezése eredetileg a bírósági eljáráshoz való jogot rögzítette csupán⁵⁷. A von Colson ügyben⁵⁸, amely a szankcióval kapcsolatos nemi egyenlőségi ügyek úttörőjének tekinthető, Rozès főügyész véleményében kiemelte, hogy a 6. cikkely értelmében a diszkriminatív intézkedés nem maradhat büntetlenül a nemzeti jog alapján. Más szavakkal a processzuális értelemben vett „szankció” mellett a vonatkozó rendelkezés a tényleges, anyagi értelemben vett szankcióhoz való jogot is implikálja. A Bíróság a 76/207/EGK irányelv céljára, és különösen annak 6. cikkelyére tekintettel a főügyész álláspontjával egyetértett és megállapította, hogy a tényleges

⁵⁷ Az eredeti szabályozás szerint a tagállamok nemzeti jogrendszerükben meghozzák az ahhoz szükséges rendelkezéseket, hogy minden olyan személy, aki az egyenlő bánásmód elve 3., 4. és 5. cikk szerinti alkalmazásának (egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése munkafelvétel, szakképzés, munkafeltételek stb. vonatkozásában) elmulasztása miatt sérelmet szenved, igényét bírói úton érvényesíthesse, miután az esetleges jogorvoslati lehetőségeket az illetékes hatóságoknál már kimerítette.

⁵⁸ C-14/83 Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen [1984] ECR 1891.

esélyegyenlőség megteremtése nem lehetséges megfelelő szankciórendszer bevezetése hiányában.

Az ítélet alapjául szolgáló ügyben von Colson és Kamann asszonyt, képzett szociális munkásokat, a kizárólag férfi elítéltek számára fenntartott tartományi börtön azért nem alkalmazta, mert - a hivatalos álláspont szerint - nemükre való tekintettel felvételük nem kívánt kockázattal járt volna, így a felperesek helyett kevésbé képzett férfi jelentkezők felvételére került sor. A német munkaügyi bíróság a felperesek javára döntve diszkriminációt állapított meg, és azt vizsgálta, hogy a német jog alapján milyen szankció kiszabására van lehetőség. Az egyedüli, a felvételi eljárás során megállapított diszkrimináció esetén alkalmazható szankció a vonatkozó német rendelkezések szerint az a felvételi eljárásban való részvételből adódó kár megtérítése. E rendelkezés alapján a felperesek javára mindössze az útiköltség (7,20 DM) kártérítésként való megfizettetésére nyílt lehetőség. A munkaügyi bíróság mindenekelőtt azt a kérdést tette fel a Bíróságnak, hogy a 76/207/EGK irányelv alapján a tagállamoknak szankcióképpen kötelezniük kell-e a felvételi eljárás során diszkriminatív módon eljáró munkáltatót a diszkriminációval sújtott jelentkező alkalmazására. A munkaügyi bíróság álláspontja szerint az irányelv preambulumból, illetve vonatkozó rendelkezéseiből egyértelműen következik a megfelelő szankciórendszer felállításának tagállami kötelezettsége, és a vizsgált esetben a sértettek felvétele tekintendő hatékony szankciónak. A felperesek szerint az, hogy az említett, a német polgári törvénykönyv kártérítésre irányadó rendelkezése rendkívüli módon leszűkíti a kártérítésre vonatkozó általános szabályokat, ellentmond az irányelvben rögzített tagállami kötelezettségnek, ezért e különös rendelkezést a szankció megállapításánál figyelmen kívül kell hagyni, és az általános szabályok alapján akár a munkaviszony létesítése is előírható. A Német Szövetségi Köztársaság kormánya az ügygel kapcsolatban kifejtette, hogy bár tisztában van az irányelvnek megfelelő hatékony belső szabályozás megalkotásának kötelezettségével, azonban figyelembe kell venni, hogy az Európai Közösséget alapító szerződés 189. (249.) cikkelye értelmében minden tagállam a saját belátása szerint állapítja meg az egyenlő bánásmód elvébe ütköző cselekmények jogi következményeit. A német kormány ezen túlmenően elfogadja, hogy a német bíróságok a polgári jog szabályai, illetve az irányelvi követelmények alapján olyan jogi megoldásokat dolgozhatnak ki, melyek megfelelnek az egyenlő bánásmód követelményének és a felek érdekeinek egyaránt. Egy kellően súlyos jogkövetkezmény alkalmazása megfelelne az irányelv elvárásainak, azonban a szankció csak abban az esetben lenne alkalmazható, ha a sértett képzetesebb, mint a diszkriminatív módon

kiválasztott jelentkező, így azonos körülmények között a szankció alkalmazására nem lenne lehetőség.

A dán kormány szerint a 76/207/EGK irányelv szándékosan meghagyja a tagállamoknak annak lehetőségét, hogy a szankciórendszert a sajátos jogi és egyéb körülményeiknek megfelelően dolgozzák ki, és a tagállamoknak azonos módon kellene szankcionálni az egyenlő bánásmód elvébe ütköző cselekményeket azokkal a cselekményekkel, melyek a közösségi jog által nem szabályozott területekre irányadó szabályozásba ütköznek.

Az Egyesült Királyság szintén azon a véleményen volt, hogy a tagállamoknak maguknak a saját belátásuk szerint kell kidolgozniuk azokat az intézkedéseket, melyek által az irányelvben foglaltak tagállami szinten érvényre juthatnak. A 76/207/EGK irányelv nem jelöli meg azokat az intézkedéseket, melyeket a tagállamoknak meg kell hozniuk, a Bíróságnak feltett kérdések pedig egyértelműen bizonyítják, hogy mennyire nehéz a megfelelő szankciórendszer felállítása.

Az Európai Bizottság bár egyetértett azzal, hogy az irányelv adoptálásának módja, és ennek megfelelően a szankció megválasztása és szabályozása kizárólag a tagállamokra van bízva, hangsúlyozta, hogy e kötelezettség kizárólag az irányelvben megjelölt cél elérésével tekinthető teljesítettnek. Az irányelv alapján történő jogharmonizáció abban az esetben eredményes, ha a tagállami szankció megfelelő mértékben ellensúlyozza a diszkriminációval sújtott jelentkezőt ért hátrányt, és a munkáltatót elrettenti a további, az egyenlő bánásmód elvébe ütköző jogsértések elkövetésétől. A Bizottság szerint a német jog alapján alkalmazható szankció e követelményeknek nem tesz eleget.

Az EKSZ 249. cikkelyének harmadik bekezdése szerint az irányelv az abban meghatározott cél tekintetében köti a címzett tagállamokat, azonban e cél elérésének módjának megválasztása a nemzeti hatóságok feladata. Az irányelvben megállapított cél eléréséhez szükséges eszközök megválasztásának szabadsága nem érinti a tagállamok azon kötelezettségét, hogy a nemzeti jogrendszerükbe be kell építeniük mindazokat a rendelkezéseket, amelyek biztosítják az irányelvben foglaltak érvényesülését, az ott meghatározott célkitűzések figyelembevételével.

Ennek megfelelően a tagállamoknak vizsgálniuk kell, hogy a 76/207/EGK irányelvben meghatározott cél eléréséhez szükséges-e olyan speciális szankciókra vonatkozó szabályok bevezetése a belső jogukba, melyek alkalmazására a munkához való hozzájutással kapcsolatban megvalósuló diszkrimináció esetén kerül sor. A 76/207/EGK irányelv célja a

nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének tagállami biztosítása – többek között – a munkához való hozzájutás tekintetében. Ezt szem előtt tartva a 2. cikkely meghatározza az egyenlő bánásmód elvét és annak határait, a 3. cikkely (1) bekezdése a munkához való hozzájutás szempontjából állapítja meg az elv hatókörét. A 3. cikkely (2) bekezdése pedig előírja a tagállamok számára, hogy azok kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket az egyenlő bánásmód elvével ellentétes valamennyi törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezés hatályon kívül helyezésére.

A 6 cikkely arra kötelezi a tagállamokat, hogy a nemzeti jogrendszerükbe beillesszék az ahhoz szükséges rendelkezéseket, hogy minden olyan személy, aki az egyenlő bánásmód elve alkalmazásának elmulasztása miatt sérelmet szenved, igényét bírói úton érvényesíthesse. Ez következik abból a rendelkezésből, hogy a tagállamok kötelesek egyfelől meghozni azokat az intézkedéseket, melyek lehetővé teszik az irányelvben meghatározott cél elérését, másfelől biztosítani azt, hogy ezekre a rendelkezésekre az érintettek a nemzeti bíróságok előtt megalapozottan hivatkozhatnak. (A Bíróság a Johnston ügyben⁵⁹ állapította meg, hogy a bírói kontroll megteremtésének – közbiztonsági okokra tekintettel sem csorbítható – követelménye egy általános jogelvet fejez ki, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak alapját alkotja, és amelyről az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Európai Egyezményének 6. és 13. cikkelye ugyancsak rendelkezik.)

A fenti intézkedések keretében előírható, hogy a munkáltató állást ajánljon fel a diszkriminációval sújtott jelentkező számára vagy megfelelő pénzbeli elégtételt adjon a sértett számára és mindez szükség szerint – mintegy támogatásként – bírságok rendszerével is kiegészíthető. A 76/207/EGK irányelv ugyanakkor speciális szankció alkalmazását nem írja elő szabadon hagyva a tagállamok számára a különböző megoldások közötti választást. Ebből adódóan a Bíróság azt állapította meg, hogy az irányelv alapján a tagállamok nem kötelesek szankcióként előírni azt, hogy a felvételi eljárás során diszkriminatív módon eljáró munkáltató munkaszerződést kössön a sértettel.

A német munkaügyi bíróság azt a kérdést is feltette a Bíróságnak, hogy az irányelvből következik-e bármiféle más szankció alkalmazásának tagállami kötelezettsége a szerződéskötési kötelezettség előírásától eltekintve, valamint arra is választ várt, hogy a sértettek a nemzeti bíróság előtt hivatkozhatnak-e az irányelvben foglaltakra a Bíróság irányadó értelmezésének megfelelően.

⁵⁹ C-222/84 Marguerite Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary [1986] ECR 1651.

A Bíróság szerint az esélyek tényleges egyenlőségének megteremtése elképzelhetetlen megfelelő szankciók rendszere nélkül. Ez nem csupán az irányelv céljából, hanem a 6. cikkelyben foglaltakból is következik, amely cikk a bírói út biztosításának kötelezővé tételével elismeri, hogy a hátrányosan megkülönböztetett jelentkezők rendelkeznek jogokkal, melyeket bíróság előtt érvényesíthetnek.

A Bíróság megállapította, hogy bár az irányelvből fakadó kötelezettségek teljesíthetőek speciális szankciók kidolgozása nélkül is, a választott szankciónak meg kell alapoznia a tényleges és hatékony bírói védelmet, sőt, elrettentő hatással kell lennie a munkáltatókra. Így kártérítés előírása esetén a kártérítés mértékének minden esetben arányban kell lennie az okozott kár mértékével.

Ennélfogva azok a tagállami szabályok, amelyek a kártérítéshez való jogot olyan névlegesnek tekinthető összeg megfizetésére korlátozzák mint pl. a munkafelvételi eljárásban való részvétellel járó költségek, nem elégítik ki az irányelvnek megfelelő hatékony harmonizáció követelményét.

A Bíróság előtt hosszas vita folyt arról, hogy a BGB⁶⁰ hivatkozott speciális rendelkezése valóban kizárja-e a kártérítésre irányadó általános rendelkezések alkalmazhatóságát. A német kormány szerint az, hogy a különös szabály kizárja-e a generális szabályokban meghatározott kártérítés alkalmazását jogértelmezés kérdése. Az ezzel kapcsolatos döntés a kérdéses ügyben a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik.

A Bíróság kiemelte, hogy az irányelvben meghatározott cél megvalósításának tagállami kötelezettsége tagállamok valamennyi hatóságát köti, így a hatáskörébe tartozó ügyekben a nemzeti bíróságokat is. Ebből adódóan a nemzeti bíróságok kötelesek az általuk alkalmazott nemzeti jogot - különös tekintettel az irányelvben foglaltak megvalósítása érdekében meghozott rendelkezésekre – az irányelv céljának figyelembe vételével, annak megvalósulását elősegítve értelmezni.

A Bíróság szerint az irányelv nem tartalmaz olyan, részleteiben kidolgozott, diszkrimináció megállapítása esetén alkalmazandó szankcióra irányadó szabályozást, amelyre a sértett eredményesen hivatkozhatna olyan speciális elégtétel biztosítása érdekében, melynek alkalmazását a nemzeti jog nem írja elő vagy nem teszi lehetővé.

A Bíróság a Johnston ügyben azt is megállapította, hogy bár az irányelv nem tartalmaz speciális, kellőképpen kidolgozott szabályozást a szankciók vonatkozásában, a 6. cikkelyben foglaltak a szükséges mértékben konkrét és feltétlen kötelezettséget fogalmaznak meg a

⁶⁰ Bürgerliches Gesetzbuch, a német Polgári Törvénykönyv.

tagállamok számára, melyre a nemi diszkrimináció áldozatai közvetlenül hivatkozhatnak a nem teljesítő tagállamokkal szemben.

A Bíróság vonatkozó esetjogának áttekintése során érdemes kitérni a megtorlással vagy más néven viktimizációval kapcsolatos, a Coote ügyben⁶¹ hozott döntésre is. Az eljárás alapjául szolgáló ügy előzményeként a felperes munkavállaló pert kezdeményezett a munkáltatójával szemben azért, mert véleménye szerint a munkáltató terhességére tekintettel bocsátotta el állásából. Az ügyben végül megállapodás született a felek között és a munkaviszony közös megegyezéssel történő megszüntetésére került sor. Ezt követően a felperes munkaközvetítőkkal vette fel a kapcsolatot, azonban állítása szerint, korábbi munkáltatója nem volt hajlandó a szükséges referenciákat megadni, amivel megnehezítette a felperes állásszerzését. A felperes ismét bírósághoz fordult egykori munkáltatójával szemben, azt állítva, hogy a referenciák megadásának megtagadása a munkáltató részéről egyfajta bosszú amiatt, hogy korábban diszkriminációra hivatkozva pert kezdeményezett ellene. A bíróság a felperes kártérítés iránti igényét nem találta megalapozottnak, mivel a felperes által feltételezett viktimizációra az alperessel fennálló munkaviszonyának megszüntetését követően került sor. A bíróság értelmezése szerint a nemi diszkriminációról szóló törvény vonatkozó rendelkezésében foglalt tilalom pedig csupán azokra a megtorló intézkedésekre terjed ki, melyek hátrányos hatása a munkaviszony fennállása alatt jut érvényre. A felperes fellebbezett a döntéssel szemben. A fellebbviteli munkaügyi bíróság megállapította, hogy a nem diszkriminációról szóló törvény vonatkozó rendelkezései alapján diszkrimináció valósul meg akkor, ha valakit azért részesítenek hátrányban, mert a törvény alapján eljárást kezdeményezett. A fellebbviteli bíróság szerint az első fokon eljáró bíróság jogértelmezését az a tény is befolyásolta, hogy a faji diszkriminációra irányadó törvény viktimizációt tiltó rendelkezései kifejezetten azokra a megtorló intézkedésekre terjednek ki, melyeket a munkaviszony fennállása alatt hoznak meg. A fellebbviteli bíróság szerint kétséget kizáróan nem állapítható meg, hogy a nemi diszkriminációról szóló törvény rendelkezései alkalmazhatóak-e abban az esetben is, ha a megtorló magatartás megvalósítása vagy annak káros hatásai a munkaviszony megszűnését követően következnek be, ezért a Bírósághoz fordult. A Bíróság ítéletében kiemelte, hogy az irányelv céljának megvalósulását veszélyeztetné a munkáltató megtorló intézkedéseivel szembeni megfelelő jogi védelem biztosításának hiánya, így nem fogadható el az Egyesült Királyság kormányának azon védekezése, hogy az irányelv hatálya nem terjed ki a munkaviszony megszűnését követően

⁶¹ C-185/97 Belinda Jane Coote v Granada Hospitality Ltd. [1998] ECR I-5199.

megvalósuló jogsértésekre. Az irányelv 7. cikkelyének az ítélet meghozatalakor hatályos szövege értelmében a tagállamoknak meg kell hozniuk a szükséges intézkedéseket azon alkalmazottak elbocsátása ellen, akiket az egyenlő bánásmód elvének betartása érdekében a vállalkozáson belül panaszt tettek vagy egyéb jogi eszközzel éltek. (A 2002/73/EK irányelv alapján ez annyiban módosult, hogy a tagállamoknak a hátrányos bánásmódban való részesítés egyéb formáival szembeni védelmet is biztosítani kell.) A Bíróság szerint az irányelv céljára, illetve a hatékony bírói védelemhez való jog természetére tekintettel az irányelv 7. cikkelyére hivatkozva nem lehet arra következtetni, hogy a jogalkotó célja kizárólag a megtorlásképpen alkalmazott elbocsátások elleni védelem biztosítása, mivel az elbocsátás nem az egyetlen intézkedés, mellyel a munkavállaló sikeresen tartható vissza a védelemhez való jog gyakorlásától. Ilyen intézkedés lehet az elbocsátott munkavállaló akadályozása abban, hogy új munkahelyet találjon. A Bíróság mindebből arra következtetett, hogy az irányelv 6. cikkelyében biztosított bírói védelemhez való jog azokban az esetekben is megilleti a munkavállalót, amikor a munkaviszony megszűnését követően a volt munkáltató a kért referenciák kiadásának megtagadásával akadályozza a munkavállalót az álláskeresésben a munkavállaló által ellene, az egyenlő bánásmód elvének érvényesítése céljából indított jogi eljárásra való tekintettel megtorlásképpen. Az ítélet alapján tehát megállapítható, hogy az irányelvben meghatározott bírói védelem a munkaviszony megszűnését követően is fennáll, hiszen ellenkező esetben a bírói kontroll hatékonysága szenvedne jelentős mértékű csorbát.

Már a Tanács a férfiak és a nők egyenlő díjazása elvének alkalmazására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 75/117/EGK irányelvének (a továbbiakban: 75/117/EGK irányelv) 6. cikkelye kimondta, hogy a tagállamok kötelesek az egyenlő bérezés elvének megvalósításához szükséges, hatékony eszközök elérhetőségét biztosítani. Mint láthattuk a Bíróság a 76/207/EGK irányelv 6. cikkelye alapján kimondta a tényleges és hatékony bírói védelem, illetve a megelőző, elrettentő hatású szankció biztosításának követelményét, valamint a von Colson ügyben azt is kimondta, hogy a kártérítési szankció választása esetén a kártérítés összegének arányban kell állnia az okozott kárral. E három követelmény - a hatékonyság, a visszatartó hatás, illetve az arányosság követelménye - a 76/207/EGK irányelvet módosító 2002/73/EK irányelvben már kifejezett előírásként szerepel a tagállamok számára. A 76/207/EGK irányelv módosított 6. cikkének (2) bekezdése szerint *„a tagállamok nemzeti jogrendszerük keretében meghozzák azokat az intézkedéseket, amelyekkel valódi és hatékony kártérítés, illetve jóvátétel biztosítható – a tagállamok jogszabályai alapján – a 3. cikkel ellentétes hátrányos megkülönböztetést elszenvedő személy*

részére az őt ért veszteségért vagy kárért; mindez visszatartó erejű és arányos az elszenvedett kárral; az ilyen kártérítést vagy jóvátételt nem lehet felső határ megszabásával korlátozni, kivéve azokat az eseteket, amikor a munkaadó bizonyítani tudja, hogy a pályázó ezen irányelv szerinti hátrányos megkülönböztetés következtében csak azt a kárt szenvedte el, hogy pályázatát nem vették figyelembe”. A jelenleg hatályos – többek között – az eddigiekben említett irányelveket is magába foglaló új, egységes irányelv, az Európai Parlament és a Tanács, a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról szóló 2006/54/EK irányelvnek 18. cikke⁶² lényegében átveszi a 2002/73/EK irányelv rendelkezéseit. Emellett ez az irányelv (a továbbiakban: 2006/54/EK irányelv) általában a szankciókra nézve is előírja a hármas követelményrendszer érvényesítését. A 26. cikke szerint „a tagállamok megállapítják az ennek az irányelvnek megfelelően elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat, és meghoznak minden szükséges intézkedést, hogy biztosítsák ezek alkalmazását. A szankcióknak, amelyek az áldozat számára fizetendő kártérítést is magukban foglalhatják, hatékonyak, arányosak és visszatartó erejűnek kell lenniük.” A jogirodalomban⁶³ napvilágot látott értelmezések szerint a hatékony vagy tényleges szankciók alkalmasak a kívánt eredmény elérésére, az arányosság követelményének azok a szankciók tesznek eleget, melyek megfelelőképpen tükrözik a veszteség vagy sérelem súlyát, természetét és mértékét, a visszatartó hatásának köszönhetően pedig a szankció a jövőre nézve elrettent diszkriminatív intézkedések meghozatalától. A három követelmény együttes megvalósításához azonban gyors, egyszerű és időtálló jogérvényesítési eljárás kidolgozása szükséges. Ehhez hozzá kell tenni, hogy nyilvánvalóan az egyes esetek körülményeire tekintettel lehet csak eldönteni, hogy az adott esetben milyen típusú szankció milyen mértékű alkalmazása elégíti ki valamennyi fenti követelményt. Ennél fogva a jogalkotónak a szankciók minél több fajtáját kell bevezetnie, és az egyes szankciók esetében is a lehető legnagyobb mozgásteret kell biztosítania a jogalkalmazó számára. Például egy megfelelő összegű kártérítés arányban állhat a jogsértés súlyával és természetével, és

⁶² „A tagállamok nemzeti jogrendszerük keretében meghozzák azokat az intézkedéseket, amelyekkel valódi és eredményes kártérítés, illetve jóvátétel biztosítható – a tagállamok jogszabályai alapján – a nemi alapon történő megkülönböztetést elszenvedő személy részére az őt ért veszteségért és kárért; ezen intézkedések visszatartó erejűek és arányosak az elszenvedett kárral. Az ilyen kártérítést vagy jóvátételt nem lehet felső határ megszabásával korlátozni, kivéve azokat az eseteket, amikor a munkaadó bizonyítani tudja, hogy a pályázó ezen irányelv szerinti megkülönböztetés következtében csak azt a kárt szenvedte el, hogy pályázatát nem vették figyelembe.”

⁶³ Cohen, Barbara: Remedies and sanctions for discrimination in working life under the EC anti-discrimination directives, in Cormack, Janet: Discrimination in working life: Remedies and enforcement - Report of the 4th specialised equality bodies experts' meeting.

emellett a sértett is megfelelő kielégítést nyerhet, ugyanakkor egy tőkeerős nemzetközi vállalat esetében nem feltétlenül szolgálja a megelőzést, ezért a kártérítés mellett kellőképpen visszatartó erejű lehet például az állami megrendelésektől való átmeneti eltiltás.

A közösségi jog a nemi egyenlőség területén sem tartalmaz a szankciók fajtájára és mértékére nézve a 2006/54/EK irányelv fentiekben idézett cikkeiben foglaltakon kívül egyéb speciális szabályozást. Ehelyütt legfeljebb az eredetileg a 75/117/EGK irányelv 4. cikkében rögzített, jelenleg pedig a 2006/54/EK irányelv 23. cikkének b), illetve c) pontjában szereplő azon szabályok említhetők, melyek a jogsértő fizetésre irányadó előírások semmisségéről vagy módosításáról stb. rendelkeznek⁶⁴. Mint láhattuk a Bíróság kimondta, hogy a 76/207/EGK irányelv nem kötelezi a tagállamokat meghatározott szankciók bevezetésére, és a tagállamok ezzel kapcsolatos szabadsága az irányelv módosítását, illetve az új irányelv hatályba lépését követően, a korábbinál részletezőbb általános követelmények mellett is fennáll. A jogirodalom⁶⁵ ezt kontrollált kísérletezésnek hívja, melynek keretében a tagállami jogalkotók szabadon választhatnak a szankciók különböző fajtái közül, míg a kontroll a nemzeti bíróságokon keresztül a Bíróság részéről valósul meg.

A közösségi jog arról sem rendelkezik, hogy a tagállamok kötelesek-e büntető jellegű szankciók bevezetésére, mindössze a Bíróság esetjogában találhatunk arra vonatkozóan utalást, hogy például a kártérítés szükség esetén kiegészíthető bírságok rendszerével. Ez mintegy üzenetként szolgál a tagállamok számára, hogy az adminisztratív jellegű vagy büntetőjogi szankciók inkább a nemzeti jogérvényesítési rendszer kiegészítő mint központi elemként szerepeljenek, elsősorban a visszatartó hatásra, illetve arra való tekintettel, hogy az államnak ezen szankciókon keresztül közvetlenül nyílik lehetősége a diszkriminációval szembeni rosszallásának kifejezésére.

A Bíróság csupán a nemi diszkrimináció egy speciális esetére nézve állapította meg, hogy két szankció fajta közül valamelyik alkalmazása elkerülhetetlen a tagállamok számára. A Marshall ügyben⁶⁶ a Bíróság szerint az egyenlőség helyreállítása diszkriminatív elbocsátás

⁶⁴ A 2006/54/EK irányelv 23. cikkének b) és c) pontja szerint a tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy az egyenlő bánásmód elvével ellentétes rendelkezéseket, amelyek egyéni vagy kollektív szerződésekben, illetve megállapodásokban, vállalkozások belső szabályzataiban, a szabadfoglalkozásúakra, valamint a munkavállalói és munkaadói szervezetekre vonatkozó szabályokban vagy bármely egyéb intézkedésben szerepelnek, semmissé nyilvánítsanak vagy nyilváníthassanak, illetve módosíthassanak, valamint az ilyen rendelkezéseket tartalmazó foglalkoztatási szociális biztonsági rendszerek közigazgatási határozatokkal ne legyenek jóváhagyhatók vagy általánosan kötelező érvényűnek nyilváníthatók.

⁶⁵ Afilalo, Ari: How far Francovich? Effective judicial protection and associational standing to litigate diffuse interests in the European Union, Jean Monnet Paper, 1/98.

⁶⁶ C-271/91 M. Helen Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority [1993] ECR I-4367.

esetén a sértett állásba való visszavétele vagy az okozott kár, illetve veszteség megtérítésére irányuló kártérítés nélkül nem valósítható meg. Ebben az esetben tehát a tagállami szabadság a megnevezett két variáns közti választásra korlátozódik. A választott szankció természetesen a preventív hatás fokozása érdekében kiegészülhet további szankciókkal, mint például a sértettől való bocsánatkérés, büntető jellegű szankciók vagy egyéb típusú szankciók.

A közösségi jogban a kiindulási pont az, hogy a szankciók szabályozásának feladata a tagállamokra hárul, ugyanakkor a tagállamok ennek teljesítése során kötelesek betartani az EKSZ 10. cikkelyéből levezetett ekvivalencia, illetve a hatékonyság elvét. Az ekvivalencia elve a Bíróság gyakorlatában először a Rewe ügyben⁶⁷ fogalmazódott meg, lényege, hogy a tagállamoknak úgy kell meghatározniuk a közösségi jogból közvetlenül fakadó jogosultságok érvényesítésére irányadó, részletes rendelkezéseket, hogy azok nem lehetnek hátrányosabbak a hazai jogban biztosított, hasonló természetű jogosultságok érvényesítésére vonatkozó rendelkezéseknél. Ezen elv a szankciók vonatkozásában úgy határozható meg, hogy a közösségi jogban közvetlenül biztosított jogokat ugyanolyan szankciókkal kell védelmezni, mint a hazai jogban biztosított, hasonló természetű jogokat. A hatékonyság Edis ügyben⁶⁸ megjelenő elve pedig azt jelenti, hogy a tagállamok nem tehetik ténylegesen lehetetlenné vagy rendkívül nehézé a közösségi jog által biztosított jogok gyakorlását.

A Johnston ügyben kimondott ítélet alapján a Heylens ügyben⁶⁹ a diplomák kölcsönös elfogadásával kapcsolatban a Bíróság a bírói védelemhez (illetve ebből adódóan a szankcióhoz) fűződő általános jog fennállását az egyenlőségi jog területén túlmenően más, közösségi jogban biztosított jog esetében is megállapította. A Bíróság szerint arra való tekintettel, hogy a munkához való szabad hozzájutás az EKSZ-ben a Közösség valamennyi munkavállalója számára biztosított alapjog, a bírósági eljárás igénybevételének lehetővé tétele alapvető követelmény a tagállamok számára az e jogból származó előnyt elutasító hatósági döntés esetén.

A mezőgazdasági adókkal összefüggő Greek Maize ügyben⁷⁰ a Bíróság általános érvénnyel mondta ki, hogy ahol a közösségi jog nem tartalmaz a jogsértés esetén alkalmazandó szankcióra speciális rendelkezéseket, a tagállamok az EKSZ 5. cikkelye alapján kötelesek minden, a közösségi jog alkalmazása és hatékonysága érdekében szükséges

⁶⁷ C-33/76 Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG v Landwirtschaftskammer für das Saarland [1976] ECR 1989.

⁶⁸ C-231/96 Edilizia Industriale Siderurgica Srl (Edis) v Ministero delle Finanze [1998] ECR I-4951.

⁶⁹ C-222/86 Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v Georges Heylens and others [1987] ECR 4097.

⁷⁰ C-68/88 Commission of the European Communities v Hellenic Republic [1989] ECR 2965.

intézkedést megtenni. Habár a szankció megválasztása tagállami hatáskörbe tartozik, a Bíróság szerint a közösségi jogba ütköző cselekményt a tagállamoknak – mind eljárási, mind pedig anyagi jogi szempontból – oly módon kell büntetni rendelni, hogy az megfeleltethető legyen a hasonló jellegű és fontosságú nemzeti jogi jogsértésekre irányadó szabályozással, és a szabályozott szankció legyen hatékony, arányos és visszatartó hatású. A tagállamoknak e szankció(k) kidolgozásánál pedig a hazai intézményekhez hasonló gondossággal kell eljárniuk. Ezek megállapítására került sor a közúti közlekedésre, és ezen belül a sofőrök pihenőidejére irányadó szabályozás harmonizációjával kapcsolatos Vandevenne esetben⁷¹ is, melyben a Bíróság úgy rendelkezett, hogy a tagállamok nem kötelesek sem a vizsgált irányelv, sem pedig az EKSZ 5. cikkelye alapján a jogi személyek büntetőjogi felelősségére irányadó szabályozás bevezetésére, tekintettel a tagállamok fentiekben kifejtett, szankciók mineműségével kapcsolatos döntési szabadságára. A Bíróság Nunes ügyben⁷² hozott ítéletéből kiderül, hogy a szankciókra irányadó, speciális közösségi jogi szabályozás sem zárja ki egyéb szankciók tagállami bevezetésének lehetőségét, ha nem a szankciók kimerítő jellegű meghatározására kerül sor. Az ügyben hivatkozott, az Európai Szociális Alap feladatairól szóló rendelet ugyanis kizárólag polgári jogi szankciókról rendelkezik (a nem megfelelő módon használt támogatás felfüggesztése, csökkentése, visszavonása), azonban a Bíróság szerint ez nem zárja ki a büntetőjogi eszközök alkalmazásának lehetőségét, ezért Portugália nem hibázott azzal, hogy a Közösség pénzügyi érdekeit büntetőjogi szabályok bevezetésével is igyekezett védelmezni. Természetesen a fentiekben meghatározott, a nemzeti jogban megállapított szankciókra irányadó követelményeket ebben az esetben is teljesíteni kell.

A Bíróság esetjogára tekintettel a jogirodalom⁷³ álláspontja az, hogy az ahol jog ott szankció elv a közösségi jog elve, amely az EKSZ rendszerének lényegi eleme. Az elv alapján a megfelelő bírói védelem biztosítása tagállami kötelezettség, így például a jóvátétel választott formájának arányban kell állnia a jogsérelem természetével és fokával. Ehhez hasonlóan általános, a közösségi jogból fakadó tagállami kötelezettségként fogalmazódott meg a jogirodalomban⁷⁴, hogy a szankcióknak hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.

⁷¹ C-7/90 Criminal proceedings against Paul Vandevenne, Marc Wilms, Jozef Mesotten and Wilms Transport NV. [1991] ECR I-4371.

⁷² C-186/98 Criminal proceedings against Maria Ameli Nunes and Evangelina de Matos [1999] ECR I-4883.

⁷³ Van Gerven, Walter: Of rights, remedies and procedures, Common Market Law Review, 2000.

⁷⁴ Prechal, Sacha: Directives in EC law, Oxford University Press, 2005.

A Bíróság esetjogát vizsgálva megállapítható, hogy a szankciókra irányadó hármas követelményrendszer alapján pontosan milyennek is kellene lennie az alkalmas szankcióknak. A Hansen esetben⁷⁵ a Bíróság nem tartotta az alapul szolgáló irányelvben meghatározott felhatalmazáson túlterjeszkedőnek a sérelmezett dán szabályozást, amely arra az esetre nézve is megállapította a munkáltató büntetőjogi felelősségét, amikor a kötelező napi pihenőidőre irányadó rendelkezéseknek a munkáltató munkavállalója általi megsértése a munkáltatónak sem szándékos, sem pedig gondatlan magatartására nem volt vissza vezethető. A Bíróság a büntetőjogi eszközök bevetését tehát nem találta szigorúnak, hanem az irányelv egyik céljának, a közúti biztonság megvalósulását elősegítő, illetve a jogsértés természetére és súlyára tekintettel arányos, olyan intézkedésként minősítette azt, amely önmagában nem torzítja a közös piacon belüli versenyt. További magyarázattal azonban a Bíróság nem szolgált. Ugyancsak nem bocsátkozott részletes indokolásba abban az ítéletében, melyben megalapozottnak minősítette a Bizottságnak az Olaszországgal szemben meghozott, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalaphoz való kifizetések 2 %-kal történő csökkentésére vonatkozó döntését. Az eset érdekessége, hogy az ügyben alkalmazott, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló rendelet 2. cikkelyének (1) bekezdése kifejezetten előírja, hogy a bevezetett szankcióknak hatékonyak, arányosnak és visszatartó hatásúnak kell lenniük.

Említést kell tenni a többszörös diszkrimináció problémájáról is, hiszen előfordulhat, hogy a sérelmezett intézkedés a sértett több tulajdonságára tekintettel is diszkriminatívnak minősül. A diszkriminációra irányadó közösségi jogban a Tanács a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK irányelvének preambuluma tér ki⁷⁶ a többszörös diszkrimináció esetére, azonban tényleges rendelkezéseket – pl. a szankciók vonatkozásában – ez az irányelv sem tartalmaz, habár az arányosság követelményére tekintettel indokolt lenne annak kifejezett előírása, hogy a többszörös diszkrimináció esetén alkalmazandó szankciónak tükröznie kell a többszörös alapon álló jogsértés súlyát. A tagállamok csupán elvétve szabályozzák a diszkrimináció e speciális fajtáját, és a kifejezett rendelkezések sem feltétlenül az alkalmazandó szankcióra vonatkoznak. Megemlíthető Németország esete, ahol a vonatkozó

⁷⁵ C-326/88 Anklagemyndigheden v Hansen & Soen I/S. [1990] ECR I-2911.

⁷⁶ Az irányelv preambuluma (14) bekezdése szerint „a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazása során a Közösségnek az EK-Szerződés 3. cikkének (2) bekezdésével összhangban célul kell tűznie az egyenlőtlen ségek megszüntetését, és elő kell segítenie a férfiak és nők közötti egyenlőséget, különösen azért, mert a nők gyakran többszörös megkülönböztetés áldozatai”.

jogszabály *expressis verbis* rendelkezik a többszörös diszkriminációról, és az irányadó szabályok indokolása megállapítja, hogy az egynél több alapon történő hátrányban részesítés esetére nagyobb mértékű kártérítés megállapításának lehet helye.

2. A kártérítés

A nemi egyenlőséggel kapcsolatos esetjog vizsgálata alapján egyértelműen megállapítható, hogy az egyik legjellemzőbb szankciónak, a kártérítésnek ki kell terjednie a tényleges veszteség (*damnum emergens*) és/vagy az elmaradt haszon (*lucrum cessans*) megtérítésére. Emellett a Bíróság a Marshall ügyben azt is megállapította, hogy a kamatok megfizetése ugyancsak elengedhetetlen eleme a kártérítésnek, az egyenlő bánásmód tényleges helyreállításának céljára való tekintettel.

A nemi alapú diszkrimináció esetében a kártérítés felső határának megállapítását a közösségi jog - mint láthattuk - nem teszi lehetővé. E rendelkezés irányelvbe való beemelése szintén a Bíróság korábbi ítéleteiben megfogalmazott megállapításai nyomán került sor. Érdekesnek mondható, hogy ezen megállapítások alapjául szolgáló indokok inkább általános jellegűek mint nemi diszkrimináció specifikusak, ezért elgondolkodtató, hogy miért csak a diszkrimináció eme fajtájánál tiltja a közösségi jog a kártérítés felső határának rögzítését. A Bíróság a Marshall ügyben kimondta, hogy ahol a tagállami jogalkotó által választott szankció a kártérítés, úgy annak alkalmasnak kell lennie a diszkriminatív intézkedés elbocsátás bekövetkező kár és veszteség teljes kiegyenlítésére a vonatkozó tagállami szabályozásnak megfelelően. A Bíróság szerint a kártérítés felső határának meghatározásával nem teljesíthető a 76/207/EGK irányelv 6. cikkelyében foglalt tagállami követelmény, az összeg előre történő behatárolása nem segítené elő az egyenlő esélyek tényleges megteremtését. E megközelítést a legtöbb esetben az arányosság követelményével magyarázzák, míg más vélemények szerint ennek oka az általánosabb jellegű ekvivalencia és hatékonyság elvére tekintettel - a Bíróságnak a közösségi antidiszkriminációs jog hatékonysága iránti aggodalmában keresendő.

A Draehmpaehl ügyben⁷⁷ a Bíróság megállapította, hogy a kártérítés felső határának tagállami normában való rögzítése elfogadható abban az esetben, amikor a diszkriminatív módon elutasított jelentkező munkára való felvételére a diszkrimináció hiányában sem került volna sor. A Bíróság tehát különbséget tett azon jelentkezők között, akik az adott állás

⁷⁷ C-180/95 Nils Draehmpaehl v Urania Immobilienservice OHG [1997] ECR I-2195.

megszerzéséhez nem rendelkeznek megfelelő képzettséggel, és azok között, akik kizárólag nemükre tekintettel vagyis a diszkrimináció következtében nem nyernek felvételt. A különbségtétel alapja annak figyelembe vétele, hogy az előbbi csoportba tartozó jelentkezők esetében a diszkrimináció nyilvánvalóan kisebb sérelmet okoz. A Draehmpaehl ügyben született megállapítás ugyancsak a 76/207/EGK irányelv, és ezzel együtt 2006/54/EK irányelv részévé is vált.

3. Tagállami megoldások

3.1 Nagy-Britannia

Nagy-Britanniában a diszkrimináció megállapítása esetén alkalmazható magánjogi jogkövetkezmények rendszerének kiemelkedő eleme a kártérítés. A joggyakorlatban a kártérítés alábbi fajtái különböztethetőek meg:

- a múltbeli és az előre látható jövőbeli tényleges kár, veszteség megtérítése,
- a lelki sérelem megtérítése,
- a személyes sérelemért járó kártérítés,
- súlyosbító körülmények fennállása esetén fizetendő kártérítés,
- példamutató (büntető jellegű) kártérítés.

A múltbeli tényleges kár vagy veszteség jelentheti pl. a kiesett jövedelmet vagy annak egy bizonyos részét vagy egy másik munkahely keresésével járó költségeket. A kártérítés összegének megállapításakor figyelembe veendő alapelv az, hogy a sértettet ugyanabba a helyzetbe kell hozni, mintha a diszkriminatív cselekmény elkövetésére nem került volna sor. Az előre látható jövőbeli veszteség magába foglalja a várhatóan elmaradó kereset, illetve egyéb juttatások - ideértve a járadékokat is - összegét, valamint pl. az új munkahely keresésével járó felbecsült költségek összegét. Ezen összegek megbecsülésének módját az esetjog részleteiben kidolgozta, melynek, illetve az alábbiakban említett kártérítési fajtákkal kapcsolatos gyakorlatnak az ismertetésére az egyes esetek bemutatása keretében kerül sor.

A lelki sérelemért fizetendő kártérítés célja a diszkriminatív eljárásból közvetlenül következő a sértettelt sújtó gyötrellem pénzben történő jóvátétele. Az ilyen típusú kártérítés összege nem egyszerű becslésen alapul, hanem pontos bizonyítás szükséges. A megfelelő munkahely elvesztése, a ténylegesen elszenvedett gyötrellem vagy a jó hírnévben, becsületben esett kár alapozhatják meg a kártérítés megítélését.

2002 decemberében a fellebbviteli bíróság a Vento v Chief Constable of West Yorkshire ügyben három fizetési sávot határozott meg:

a legsúlyosabb esetekben a kiszabható kártérítés összege 15.000 és 25.000 angol font között állapítható meg (a felső határ csak kivételes esetben haladható meg) – ilyen mértékű kártérítés alkalmazható pl. hosszú ideig tartó zaklatás esetén;

a fentiekhez képest kevésbé súlyos esetekben az összeg 5 és 15 ezer angol font közé esik;

végül a kisebb súlyú sérelem okozásakor 750 és 5.000 angol font közötti összeg állapítható meg kártérítésként – a fellebbviteli bíróság szerint a 750 angol fontot el nem érő összegű kártérítés kiszabását el kell kerülni, mivel az ilyen gyakorlat súlytalanná tenné a lelki sérelemért járó kártérítés intézményét.

Az Armitage, Marsden and the HM Prison Service v Johnson ügyben a fellebbviteli munkaügyi bíróság megállapította, hogy az ilyen alapon kiszabott kártérítés kizárólag kárpótló jellegű, így az anyagi ellensúlyozás mellett az elkövető büntetése az alapul szolgáló cselekmény feletti felháborodásra tekintettel sem célozható ezen intézmény segítségével. Ehhez hozzáteszi azt is, hogy bár a túl alacsony összegű kártérítés valóban negatív következményekkel járhat az antidiszkriminációs célok tiszteletben tartása szempontjából, ugyanakkor az indokolatlanul magas összegű kártérítés megítélésétől is tartózkodni kell, hogy az ne tűnjék az „adómentes gazdagodás” egyik formájának sem.

A személyes sérelemért járó kártérítés a diszkrimináció okozta tényleges pszichés, illetve fizikai sérelmek ellensúlyozására szolgál. Az ilyen jellegű sérelemről rendszerint orvosi jelentést kell a bírósághoz benyújtani, amely megfelelően bizonyítja a sérelem fennállását, illetve annak súlyát. Ennek az igénynek a diszkriminációs perben történő érvényesítése esetén azonban a sértettnek figyelembe kell vennie, hogy e sérelmeivel kapcsolatban a későbbiekben indított új eljárásban a bíróság keresetét valószínűleg elutasítja majd a res judicata elvre hivatkozva. A Judicial Studies Board által kiadott, a „Az általános kártérítés megállapításának elvei a személyes sérelemmel összefüggő ügyekben” (Guidelines for the Assessment of General Damages in Personal Injury Cases) címet viselő dokumentumban a bíróságok megtalálhatják annak leírását, hogy milyen sérelem esetén milyen összeghatárok közötti kártérítés kiszabása fogadható el. A dokumentum meghatározza azokat a szempontokat, amelyek alapján lehetővé válik a kártérítés összegének pontos meghatározása: a sértettnek az élet, illetve a munkavégzés feladatainak ellátásához szükséges képességei korlátozódásának foka; a sértett családi, baráti és egyéb személyes kapcsolataira

gyakorolt hatás mértéke; a gyógyuláshoz szükséges kezelés szintje; maradandó károsodás, sérülékenység foka. A „súlyos” besorolási osztályba azok az esetek tartoznak, amikor a sértett a fentiek szerint megállapított szempontok figyelembe vételével a diszkriminatív cselekmény eredményeképpen rendkívül nehéz helyzetbe kerül, aggodalomra okot adó egészségügyi kilátásokkal⁷⁸. A másik végletet azok az esetek alkotják, ahol „mindössze” átmeneti jellegű szorongás kialakulására került sor⁷⁹. A bíróság rendkívül jelentős összegű (2003-as adatok szerint 15.000 és 20.000 angol font közötti) kártérítés megállapítására jogosult például abban az esetben is, ha az okozott sérelem hosszú időre alkalmatlanná teszi a sértettet az eredeti munkájához hasonló munka elvégzésére (meg kell említeni, hogy a sérelem okozta jövedelem-kiesést ettől függetlenül állapítja meg a bíróság).

A súlyosbító körülményekből fakadó gyötrelme esetén fizetendő kártérítés megítélése esetén a diszkriminatív cselekmény elkövetésének módja vagy motivációja, illetve a cselekmény megvalósítását követően tanúsított magatartás által a sértettnek okozott gyötrelme, megaláztatás, a sértett méltóságában esett sérelem képezi a bírói mérlegelés alapját. A kártérítés e formája kiszabásának feltétele az erőszakos, gyűlölködő, rosszindulatú, packázó, súlyosan bántó szándékú vagy elnyomó jellegű cselekmény az eljárás alá vont részéről. A bíróság azonban abban az esetben is megítélhet ilyen típusú kártérítést, ha az eljárás alá vont utólag semmiféle megbánást nem tanúsít az ügyvel kapcsolatban, és egyáltalán nem törekszik enyhíteni a jogsértés következményeit⁸⁰, akadályozza a sértett jogérvényesítő lépéseit, a bizonyítási eljárás során megfélemlítő módon lép fel vagy túlzónak esetleg hazugnak akarja beállítani a sértett felet. Az ilyen típusú kártérítés megítélésével tehát nem kizárólag a sérelmezett munkáltatói eljárást, hanem kifejezetten az eljárás alá vont bírósági eljárás alatt tanúsított magatartását is szankcionálhatja a bíróság. Bár a gyakorlatban kiegyenlítő, kárpótló jellegű kártérítésként alkalmazzák, a jogirodalom megemlíti, hogy a kompenzáció mellett – észrevétlenül – könnyen helyet kaphat a büntető jelleg. A kártérítés e fajtájának eredeti rendeltetése csupán abban az esetben teljesül, ha az eljárás alá vont cselekményére kizárólag mint okra tekintünk, és a kártérítés kiszabására csak akkor kerül sor, ha az adott cselekmény valóban gyötrelmet okozott a sértett félnek. Ez a kártérítés ennek a sérelemnek a pénzbeli jóvátételeként szolgál. Ellenkező esetben ugyanis igazából az

⁷⁸ 2003-as adatok alapján a megítélhető összeg 28.500 és 60.000 angol font között van.

⁷⁹ 2003-as adatok alapján a megítélhető összeg 750 és 3.000 angol font között van.

⁸⁰ A már említett *Armitage, Marsden and the HM Prison Service v Johnson* ügyben a bíróság arra való tekintettel ítelt meg 7.500 angol font kártérítést, hogy a munkáltató sorozatosan semmibe vette a sértett zaklatással kapcsolatos panaszait problémáinak okát személyiségének fogyatékoságában jelölve meg.

alábbiakban bemutatásra kerülő példamutató kártérítés alkalmazásáról van szó. A kártérítés e két fajtájának a különválasztása azonban csak elméletben egyszerű. A súlyosbító körülményekből fakadó gyötrelem esetén fizetendő kártérítés feltétele a súlyosnak minősülő magatartás, melynek vizsgálata könnyen elvonhatja a figyelmet az okozott sérelemről és a kártérítéssel kapcsolatos döntést is alapvetően annak – és nem az okozott sérelem – súlyossága befolyásolja, ilyen módon pedig a kártérítés már sokkal inkább büntetésként fogható fel. Ugyancsak büntető célúvá válhat a kártérítés ezen fajtája abban az esetben is, ha egyúttal személyes sérelemért járó kártérítés megítélésére is sor kerül.

Az egészen a közelmúltig diszkriminációs ügyekben is megítélhető⁸¹ példamutató kártérítés az előzőekben bemutatottakhoz képest nem kárpótló jellegű, hanem célja kifejezetten az elkövető megbüntetése, illetve az elkövetéstől való elrettentés és ezáltal annak kifejezésre juttatása, hogy az alkotmányos értékek fényében elfogadhatatlan az ilyen magatartás tanúsítása. A kártérítés az olyan hatósággal szemben szabható ki, melynek eljárása elnyomó, önkényes jellegű, azonban a mi témánk szempontjából nagyobb jelentőséggel bír, hogy olyan munkáltatókkal szemben is megállapítható, amely arra számítva követi el a sérelmezett cselekményt, hogy a sértettnek egyébként fizetendő kártérítés összege nem éri el a diszkriminatív eljárással elérhető hasznot.

A bíróság a felmerülő károknak a tárgyalás napjáig számított kamatai megfizetését is elrendelheti. A kártérítés határidőn túl történő megfizetése esetén a kamatok automatikusan járnak.

A pénzbeli kártérítés fentiekben összefoglalt egyes formáin túlmenően további eszközök is bevetethetők a diszkriminatív intézkedésekkel szemben, hiszen adott esetben a sértett karrierje a tét, melynek védelméhez nem feltétlenül elegendő a méltányos összegű kártérítés kiszabása.

Ha a bíróság a sértett állításait megalapozottnak találja, annak kérésére döntésének a szokásosnál sokkal részletesebb indokolását írásban biztosítja a győztes sértett számára. Egy ilyen részletes indokolás más tárgyú munkaügyi perek esetében is kérhető, azonban az erre irányuló kérelem csak a diszkriminációs ügyekben kötelező. Ez a dokumentum részleteiben kifejti, hogy a pernyertes fél milyen körülmények között vált diszkrimináció áldozatává. A bíróság ehhez a dokumentumhoz csatolja az abban foglaltak igazolására szolgáló - rendszerint rövid terjedelmű - nyilatkozatot.

⁸¹ A Lordok Háza egyik 2001-ben hozott határozatában úgy döntött, hogy diszkriminációs ügyekben ne kerüljön sor a kifejezetten büntető-elrettető jellegű példamutató kártérítés alkalmazására.

A bíróság emellett olyan ajánlás kibocsátására is jogosult, amely előírja az elkövető számára, hogy az ott megjelölt határidőn belül milyen módon kellene elhárítania vagy enyhítenie az elkövetett diszkrimináció káros hatásait. Ha az elkövető ésszerű indokra való hivatkozás nélkül nem tesz eleget az ajánlásban foglaltaknak, a bíróság felemelheti a sértett javára megítélt kártérítés összegét vagy, ha kártérítés kiszabására bár lett volna lehetőség azonban arra nem került sor, a bíróság utólag is megítélhet kártérítést. Az ajánlás intézményével a bíróságok számára biztosított lehetőségek azonban korlátozottak az 1975. évi Sex Discrimination Act (a továbbiakban: SDA) vonatkozó rendelkezésének szűkebb értelmezéséből fakadóan. A szabályozás alapján kialakult esetjog szerint ajánlás csak és kizárólag a panasszal élővel kapcsolatban fogalmazható meg. Ennek megfelelően az eljárást kezdeményező sértettel azonos pozícióban levő munkavállalókra mint harmadik személyekre nézve általános jellegű ajánlással nem élhet a bíróság. A brit jog egyéb szankciók esetében sem teszi lehetővé olyan szankció alkalmazását, melyre harmadik személyek védelmében kerül sor. Tény, hogy ilyen tartalmú szabályozás bevezetése nagyban hozzájárulna a diszkrimináció megelőzéséhez, illetve az igazságszolgáltatási rendszer tehermentesítéséhez. Érdeemes megemlíteni, hogy az ír jog felhatalmazza az eljáró bíróságokat arra, hogyha a feltárt bizonyítékok alapján megállapítható, hogy a sérelmezett diszkrimináció az eljárásban részt nem vevő személyek számára is negatív következménnyel jár, a bíróság előírhatja olyan intézkedés végrehajtását, melynek hatóköre nem korlátozódik a panaszos vagy panaszosok személyére (pl. zaklatás elleni vállalati politika, megfelelő képzési vagy az egyenlő bérezés elvéhez kapcsolódó munka-értékelési rendszer bevezetése).

3.2 Brit bírói gyakorlat

A *Vento v Chief Constable of West Yorkshire* ügyben a sértett azzal fordult a munkaügyi bírósághoz, hogy próbaidejének letöltését követően nemére való tekintettel nem erősítették meg státuszában és ebből adódóan került sor a testülettől való elbocsátására. A rendőrfőnök méltatlanságra hivatkozva védekezett. A bíróság a sértett állítását megalapozottnak találta és több ajánlás megfogalmazása mellett kártérítés megfizetését is elrendelte. A bíróság elrendelte, hogy az írásos bocsánatkérés mellett a helyettes rendőrfőnök kezdeményezzen megbeszélést az ügyben érintett rendőrökkel és vitassa meg velük a bírói döntés releváns részeit. A bíróság azt is előírta, hogy az érintett rendőrök külön-külön is kérjenek írásban bocsánatot a sértettől, a helyettes rendőrfőnök pedig ugyancsak írásban

számoljon be a sértettnek a beszélgetés lefolytatásáról, illetve arról, hogy valamennyi rendőr hajlandóságot mutatott az írásos bocsánatkérés elkészítésére. A fellebbviteli munkaügyi bíróság jó megoldásnak tartotta azt, hogy a munkáltató a bírói döntés megvitatásának útján nézzen szembe a diszkriminatív eljárással és annak következményeivel, azonban azt feleslegesnek tartotta, hogy az állomány érintett tagjai külön írásbeli bocsánatkérésre legyenek kötelezve.

A munkaügyi bíróság összesen 257.844 angol font kártérítést ítelt meg a sértett javára, amelyből 165.829-t jövőbeli keresetkiesés, 65.000-t lelki sérelem (ebből az összegből 15.000-t a súlyosbító körülményekből fakadó gyötrelem esetén fizetendő kártérítés tett ki), 9.000-t személyes sérelem, 18.015-t pedig kamat címén állapított meg. A fellebbviteli munkaügyi bíróság nem tartotta megfelelőnek az alsóbb bíróság kalkulációját és felhívta azt a kártérítés ezen részének újbóli megállapítására. Emellett a lelki sérelemért járó kártérítés összegét túlzónak találta és azt 25.000 angol fontban állapította meg, amely 5.000 angol fontnyi, a súlyosbító körülményekből fakadó gyötrelem esetén fizetendő kártérítést tartalmaz. A fellebbviteli bíróság egyetértett a fellebbviteli munkaügyi bírósággal abban, hogy a lelki sérelemért járó kártérítés összege valóban túl nagy. Döntése még szigorúbb, amennyiben a nem anyagi jellegű kártérítés teljes összegét 32.000 angol fontban jelölte meg, melyből 18.000 a lelki sérelemért, 5.000 a súlyosbító körülményekből fakadó sérelemért, 9.000 pedig a pszichés gyötrelemért jár. Helyesnek ítélte meg ugyanakkor a munkaügyi bíróságnak a jövőbeli keresetkieséssel kapcsolatos döntését. Véleménye szerint a munkaügyi bíróság úgy járt el ahogyan azt a fellebbviteli munkaügyi bíróság a lentebb ismertetett *Ministry of Defence v Cannock* ügyben meghatározta. A munkaügyi bíróság 75%-nyi esélyt látott arra, hogy a sértett nyugdíjazásáig folytatja rendőri karrierjét. A becslés kiindulási alapjaként használt statisztikák szerint 1989 és 1999 között a női dolgozók mindössze 9%-a szerelt le 18 évi szolgálat után. A munkaügyi bíróság emellett figyelembe vette az adott időszakban jellemző társadalmi változásokat, a rendőrség család-centrikus hozzáállásának erősödését, illetve a sértett azon egyértelmű elhatározását, hogy a rendőri karriert fut be.

A *Ministry of Defence v Cannock and others* esetben azonos helyzetű nők fellebbezését kellett elbírálnia a fellebbviteli munkaügyi bíróságnak, amely - mint láthattuk - a jövőbeli keresetkiesés megbecsülésének módjára nézve használható irányelveket dolgozott ki a gyakorlat számára. A sértettek a Védelmi Minisztérium munkavállalói voltak, akiket terhességük miatt bocsátottak el. A diszkrimináció megállapítása ezekben az esetekben nyilvánvalóan nem jelentett gondot, ugyanakkor a fizetendő kártérítés összegének

meghatározása már komoly fejtörést okozott a bíróságnak. A módszer alapelve az, hogy a sértettet olyan helyzetbe kell hozni, mintha a minisztérium diszkriminatív eljárására nem került volna sor. Ehhez pedig fel kell becsülni, hogy megközelítőleg mennyit keresett volna a sértett, ha a jogsértő elbocsátás nem következik be, vagyis dönteni kell arról, hogy a sértett vajon visszatért volna a szülési szabadságát követően a munkájához, visszatérése esetén mennyi ideig állt volna munkaviszonyban, illetve vajon előléptették volna ezalatt. A bíróság a sértettek sajátos körülményeinek vizsgálata mellett statisztikai adatokat is felhasznált. A sértett részéről elvárható, hogy igyekszik kárát a lehetőségekhez mérten mérsékelni. A bíróság szerint a sértett arra vonatkozó panaszát, hogy karrierje szempontjából súlyos veszteséget jelentett számára a diszkriminatív munkáltatói döntés, általában csak abban az esetben lehet megalapozottnak tekinteni, ha a sértett a fiktív szülési szabadságát követően aktívan kereste karrierje továbbépítésének lehetőségeit. A fellebbviteli munkaügyi bíróság azt is megállapította, hogy a karrier-kilátások elvesztéséért külön kártérítés megítélése nem lehetséges, ezeket a károkat ugyanis együtt kell kezelni a munkaviszony elvesztéséből származó egyéb veszteségekkel. Már a munkaügyi bíróság kifejtette, hogy a kielégítést nyújtó munkahely, illetve karrier elvesztéséből származó sérelem a lelki sérelemért járó kártérítés keretén belül kompenzálendő. A kártérítés összegénél figyelembe kell venni a kiesett járadék, illetve a munkáltatói hozzájárulás összegét. Ugyanakkor a munkába való visszatéréssel felmerülő gyermekelhelyezési költségek becsült összegét, mellyel a sértettnek az elbocsátás hiányában számolnia kellett volna, le kell vonni a kártérítés összegéből.

A Coleman v Skyrail Oceanic Ltd ügyben a sértett egy utazási iroda alkalmazottjaként feleségül ment egy, a cégével konkuráló másik cég alkalmazottjához. A cégek megegyeztek abban, hogy az összefonódásból adódó problémák elkerülése végett valamelyik munkavállaló munkaviszonyát meg kell szüntetni, és tekintettel a férj „főkenyérkereső” státuszára, a sértettet bocsátották el. A munkaügyi bíróság a keresetet megalapozottnak találta és a tisztességtelen elbocsátásra tekintettel 667, az ezzel okozott lelki sérelemért 1.000 angol font kártérítés megfizetését rendelte el. A fellebbviteli munkaügyi bíróság szerint azonban nem történt diszkrimináció, és egyébként is sokallta az 1.000 font összegű kártérítést. A sértett fellebbezése alapján a fellebbviteli bíróság a munkaügyi bíróság döntését hagyta helyben, mivel szerinte valóban diszkriminációt valósított meg a munkáltató a sértett elbocsátásával, ugyanakkor egyetértett a fellebbviteli munkaügyi bírósággal abban, hogy a lelki sérelemért járó kártérítés összege túlzottan magas. A sértett ugyanis arra nézve is kártérítést követelt, hogy a hírnevén esett csorba azzal, hogy a cégével kapcsolatos információk

kiszivároztatásáért elbocsátására való tekintettel őt fogják felelősnek tartani. A bíróság úgy vélekedett, hogy az ilyen jellegű sérelem, amelynek fennállását amúgy sem sikerült bizonyítani, nem áll összefüggésben az ügyben megvalósított nemi diszkriminációval, így az nem vehető figyelembe a kártérítés összegének megállapításakor.

A HM Prison Service v Salmon ügy sértette az egyike volt annak a két női munkavállalónak, akik a Canterbury-i Börtön 120 munkavállalója közül egyedüli nőként dolgoztak. A munkavállalók közötti nőellenes hangulatnak és az évek során számos alkalommal ismétlődő zaklatásnak köszönhetően a sértett rendkívül boldogtalanná vált és közepesen súlyos depresszióba esett. A munkaügyi bíróság megalapozottnak találta a keresetet és 76.345 angol font végösszegű kártérítést állapított meg, amely magába foglalta az 5.000 fontnyi súlyosbító körülményekből fakadó gyötrelem esetén fizetendő kártérítést is tartalmazó, 20.000 font összegű lelki sérelemért járó kártérítést, valamint a pszichés sérelemért járó 11.250 fontot. (Az egyik munkavállalóval szemben külön 1.000 font összegű kártérítést is megítélt a bíróság.) A munkáltató - túlzónak találva a kártérítés összegét - fellebbezett. A fellebbviteli munkaügyi bíróság megállapítása szerint a Judicial Studies Board által kiadott, az ügy elbírálásakor érvényes útmutatás alapján a sértett által bizonyítottan elszenvedett pszichés megbetegedés a 9.500-tól 27.500 fontig terjedő összegű kártérítéssel kompenzálható kategóriába esett. A munkaügyi bíróság által megítélt 11.250 font összegű kártérítés tehát tekintett el a sérelem súlyosságára és időtartamára megfelelő volt. A munkaügyi bíróság figyelembe vette azt is, hogy bár a megbetegedés fő oka a munkahelyi zaklatás és kirekesztettség volt, a sértett egészségromlásához nem kizárólag a nemi diszkrimináció vezetett, hanem egyéb tényezők is közrejátszottak, így az eredeti 15.000 fontos kártérítés összegéből végeredményben levonásra került annak 25%-a. A fellebbviteli munkaügyi bíróság megállapította azt is, hogy abban az esetben, ha a pszichés megbetegedésért megítélt kártérítés mellett lelki sérelemért járó kártérítés megfizetését is elrendeli a bíróság felmerül a kétszeres megtérítés veszélye. A kártérítés e két fajtájának alapjául szolgáló sérelem elválasztása csupán elméletben tűnik egyszerűnek. A bíróság szerint bár meglepőnek tűnhet, hogy a munkaügyi bíróság 20.000 font összegű kártérítést ítél meg a lelki sérelmekért és szinte az adható minimumot a pszichés megbetegedésért, ez csupán egy mesterséges megosztás eredményének tekinthető, és e kettő végösszege az alapul szolgáló valamennyi sérelemre való tekintettel semmiféleképpen nem minősül túlzottnak.

Az Irvine v Prestcold Ltd esetben a sértett egy részmunkaidőben foglalkoztatott gépíró volt, aki helyett egy férfi munkavállalót léptettek elő. A munkaügyi bíróság nemi

diszkrimináció megvalósítását állapította meg, és a keresetkiesésért járó kártérítés mellett olyan tartalmú ajánlást fogalmazott meg a munkáltató számára, hogy a sértettet kvalitásai alapján a legalkalmasabb jelöltnek tekintse a célzott pozíció betöltésére, mihamarabb megüresedik, és ennek a pozíciónak vagy valamely más ezzel egyenértékű pozíciónak a betöltéséig a bérkülönbséget fizesse ki a sértett számára. A fellebbviteli munkaügyi bíróság szerint nem adható ki olyan tartalmú ajánlás, amely a sértett fizetésének megemelését írja elő, ugyanis a kártérítés a megfelelő eszköz a diszkriminációból fakadó keresetkiesés kompenzálására. A fellebbviteli bíróság is ezt az álláspontot képviselte, és tekintettel arra, hogy a jövőbeli keresetkiesést ajánlás útján nem oldható meg, visszautalta az ügyet a munkaügyi bíróság elé a kártérítés összegének korrigálása (feltételezhetően emelése) érdekében.

A D. Watt (Shetland) Ltd. v. Christian Reid esetben a sértett szexuális zaklatás áldozatává vált munkahelyén. Tekintettel arra, hogy férfi, munkáltatója nem vette komolyan a sértett panaszát és azt tanácsolta, hogy egészséges fiatalemberként vigyázzon magára, és a testi erőszaktól eltekintve tegye meg mindazt, ami a zaklatás elhárításához szükséges. A munkaügyi bíróság diszkriminatívnak találta a munkáltató eljárását, mivel a sértett nemere figyelemmel hátrányos elbánásban részesítette azzal, hogy nem lépett fel a zaklatással szemben, ahogyan azt női munkavállalói panasz esetén megtette volna. A sértettet ért gyötrelme és megaláztatás, illetve a mennyasszonyával való kapcsolatának súlyos megromlása megtérítése érdekében a munkaügyi bíróság 7.500 font összegű lelki sérelemért járó kártérítés, ezenfelül pedig további 2.500 font összegű súlyosbító körülményekből fakadó gyötrelme esetén fizetendő kártérítés megfizetését rendelte el. A fellebbviteli munkaügyi bíróság szerint a sértettet ért károk nem indokolták volna külön súlyosbító körülményekből fakadó gyötrelme esetén fizetendő kártérítés megítélését, ugyanakkor a 10.000 font összegű lelki sérelemért járó kártérítés nem állt volna arányban az elszenvedett sérelmek súlyával, ezért kizárólag a lelki sérelemért járó, 7.500 font összegű kártérítés alkalmazását tartotta megalapozottnak.

Az brit jog kapcsán említést kell tennünk az úgynevezett antidiszkriminációs figyelmeztetésről is. Az SDA – többek között – a konkrét nemi diszkriminációs ügyek kivizsgálását az Egyenlő Esélyek Bizottságának feladatákként határozza meg. Ha a

kivizsgálás⁸² során, annak eredményeképpen bebizonyosodik⁸³, hogy az eljárásban érintett munkáltató az SDA rendelkezéseibe ütköző cselekményt valósít vagy valósított meg, a Bizottság antidiszkriminációs figyelmeztetést küld meg számára, melyben felszólítja a jogellenes magatartás abbahagyására, és amennyiben szükséges a munkáltatói gyakorlat módosítására, változtatások végrehajtására, a Bizottság tájékoztatására a változashoz szükséges intézkedések végrehajtásáról, ezen intézkedések mibenlétéről, illetve az érintetteknek az ezekről való tájékoztatására. A munkáltató a figyelmeztetés kézbesítésétől számított hat héten belül fellebbezhet. A hatáskörrel rendelkező bíróság ha úgy ítéli meg, hogy a Bizottság figyelmeztetése téves megállapításon alapszik vagy bármi más okból az nem megalapozott, a figyelmeztetés érintett rendelkezését megsemmisíti. A bíróságnak ugyanakkor lehetősége van a megsemmisített rendelkezést egy új előírással felváltani, mellyel szemben a fellebbezés már kizárt.

3.3 Svédország

A svéd, 1991-ben hatályba lépő Esélyegyenlőségi Törvény⁸⁴ (a továbbiakban: Et.) közvetlenül két, a nemek közötti egyenlő bánásmód, illetve esélyegyenlőség követelményének megsértése esetén alkalmazandó jogkövetkezményt határoz meg. Az érvénytelenségre, mint jogkövetkezményre vonatkozó szabályozás szerint a szerződés - ex lege – érvénytelenné válik a diszkriminatív rendelkezései erejéig. A szerződésen kívül minden más munkáltató és munkavállaló között létesült megállapodás, illetve a munkáltató egyéb jogi aktusainak érvénytelensége diszkrimináció esetén a munkavállaló kérésére állapítható meg. Az Et.-ben szabályozott másik szankció a kártérítés. A tágabb értelemben vett diszkrimináció (zaklatás, viktimizáció) valamennyi formájával szemben alkalmazandó szankcióként meghatározott kártérítés tekintetében nem találunk annak összegére vonatkozó rendelkezést, az Et. mindössze a kártérítés enyhítésének vagy elengedésének lehetőségéről rendelkezik, ha azt az ésszerűség indokolja. Fontos megjegyezni, hogy a kártérítési igénnyel nem csupán a munkavállaló, hanem a munkakereső személyek is élhetnek az Et. alapján. A

⁸² A Bizottság által bekért dokumentumok szándékos módosítása, elrejtése, megsemmisítése, érdemi körülménnyel kapcsolatban – akár gondatlanul, akár szándékosan – félrevezető, hamis nyilatkozat tétele 400 fontig terjedő bírsággal sújtandó.

⁸³ A kivizsgálás eredményeit rendszerint nyilvánosságra hozzák, de a Bizottság bizonyos esetekben bárki számára elérhetővé teszi annak adatait.

⁸⁴ Bár a norma címéből ez nem derül ki, az Et. – miként azt az Et. célját meghatározó első szakasz kimondja – kizárólag a nemek közötti esélyegyenlőség megvalósítását hivatott szolgálni méghozzá a munka világában, elsősorban a nők foglalkoztatásbeli helyzetének javítására koncentrálna.

munkakeresőkkel szembeni diszkrimináció megelőzését, illetve a megtörtént jogsértés bizonyítását nagyban elősegíti az Et.-nek azon rendelkezése, hogy a munkáltató köteles a fel nem vett jelentkező (illetve az elő nem léptetett vagy az előléptetéshez szükséges képzésre ki nem választott munkavállaló) kérésére írásban köteles tájékoztatást adni arról, hogy mi indokolta a másik nemhez tartozó személy felvételét (vagy képzésre való kiválasztását) tekintettel a szakmai tapasztalatra, végzettségre, illetve képesítésre (valamint a képzés jellegére).

Az Et.-ből természetesen nem maradt ki a bírság sem mint klasszikus represszív szankció, amely bár szokásos eleme a diszkrimináció elleni küzdelem jogi eszköztárának, azonban az alkalmazásának körülményeiről érdemes néhány szót ejteni. Az Et. az antidiszkriminációs szabályok betartásának, ellenőrzésének szervezeti hátterét biztosítandó rendelkezik az Esélyegyenlőségi Ombudsman (továbbiakban: Ombudsman), valamint az Esélyegyenlőségi Bizottság (továbbiakban: EB) felállításáról és működéséről. Az Ombudsman, aki minden rendelkezésére álló eszközzel köteles ösztönözni a munkáltatókat az Et. rendelkezéseinek betartására, bírságot állapíthat meg azon munkáltató terhére, amely az Ombudsman kérésére az Et.-ben meghatározott munkáltatói kötelezettségek ellenőrzéséhez szükséges tájékoztatást nem adja meg, illetve az Ombudsman munkahelyi vizsgálatával összefüggő kötelezettségének nem tesz eleget. A munkáltató Et.-ben meghatározott egyéb kötelezettségeivel⁸⁵ kapcsolatos mulasztás esetén – az Ombudsman javaslatára, illetve ha az kijelenti, hogy nem kíván javaslatot tenni, akkor az érintett munkáltatóra vonatkozó kollektív szerződésben a munkavállalói oldalon szereplő központi munkavállalói szervezet bejelentésére⁸⁶ - az EB kötelezi a munkáltatót az Et.-ben előírtak teljesítésére. A munkáltatóval szemben az EB további bírságot szabhat ki, ha az ügyben nem nyilatkozik, nem hajlandó a vizsgálatban való együttműködésre vagy nem jelenik meg a meghallgatáson. Ha az EB a javaslatban (bejelentésben) foglaltakat megalapozottnak találja, az abban foglalt intézkedések megtételére hívja fel a munkáltatót megjelölve a végrehajtás módját és

⁸⁵ Ilyen kötelezettségek pl.: mindkét nem számára megfelelő munkakörülmények megteremtése, a kereső foglalkozásból eredő, illetve a szülői feladatok összehangolásának megkönnyítése nemre való tekintet nélkül, a szexuális, illetve a nemi diszkrimináció miatt panasszal élő munkavállalót sújtó zaklatás megelőzése, valamint orvoslása, képzések, képesség fejlesztő tanfolyamok és egyéb megfelelő intézkedések megtétele a különböző típusú és szintű munkák (beosztások) nemek közötti kiegyensúlyozott elosztásához, az egyik nem alulreprezentáltsága esetén az érintett munkakör (beosztás) tekintetében az adott nem képviselőinek főszabály szerinti előnyben részesítése, fizetési diszkrimináció felderítése, kiküszöbölése, megelőzése, ehhez szükséges terv készítése, ettől különálló, esélyegyenlőségi terv elkészítése.

⁸⁶ Ebben az esetben az Ombudsman a javaslat kapcsán kifejtheti a véleményét, meglátásait az ügyben. A javaslatnak (bejelentésnek) tartalmaznia kell azokat az intézkedéseket, melyeket a munkáltatónak meg kellett volna tennie, a javaslat alapjául szolgáló indokokat, illetve az ügyben lefolytatott vizsgálat leírását.

határidejét, nem vagy nem megfelelő teljesítés esetén pedig ugyancsak bírság kiszabására kerül sor. Az EB-nek lehetősége van a javaslatban (bejelentésben) meghatározott intézkedésektől eltérő intézkedések előírására is, melyek azonban nem róhatnak nagyobb terhet a munkáltatóra az eredetileg megjelölt intézkedéseknél. Az Ombudsman bírságot megállapító határozatával szemben lehetőség van az EB-hez fellebbezni, ugyanakkor az EB döntésével szemben már csupán annak bírósági felülvizsgálata lehetséges. Mint láthatjuk a svéd jog alapján a bírság vagy az adott ügy felderítéséhez szükséges információk kiadásának, illetve megszerzésük lehetővé tételének kikényszerítését szolgálja, vagy a nemek közötti egyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések foganatosítására ösztönöz, amikor a megtorló természetű jogkövetkezmény pozitív jellegű intézkedések szankciós zárköveként szerepel. A hangsúly tehát az együttműködésen, illetve a munkáltatói gyakorlat tényleges befolyásolásán, megváltoztatásán, és nem a büntetésen van. Nem véletlen, hogy a törvény címében is az esélyegyenlőség, és nem az egyenlő bánásmód szerepel. Önmagában a munkáltató bírsággal történő sújtása a nemi esélyegyenlőség eléréséhez nem elegendő, hiszen az is könnyen előfordulhat, hogy a munkáltatónak segítségre van szüksége ahhoz, hogy következetesen felszámolja a nemi diszkriminációt, amelyhez pontos felmérések, vizsgálatok, gazdasági szempontból is kivitelezhető tervek kidolgozása és végrehajtása, és mindennek háttérében szemléletbeli váltás szükséges.

3.4 Norvégia

Bár nem tagja az Európai Uniónak és így a vonatkozó közösségi követelményeknek sem kellett megfelelnie, Norvégia nemi egyenlőségről szóló, illetve az Egyenlőségi és Diszkriminációellenes Ombudról, valamint a Diszkriminációellenes Törvényszékről szóló törvényében (a továbbiakban: Tv.) szereplő megoldások a jogkövetkezmények szempontjából is számos hasonlóságot mutatnak a fentiekben tárgyalt svéd Et.-ban foglalt szabályozással. Emellett sajátos jogalkotói megoldásként a Tv. szabályozza az Ombud, illetve a Törvényszék határozatába ütköző cselekmény esetén érvényesítendő büntetőjogi felelősséget is. Az Etv. mind az elkövetőt, mind annak bűnsegédjét pénzbüntetéssel rendeli büntetni - gondatlanság esetén is. Nem terheli büntetőjogi felelősség azt, aki beosztotti minőségéből adódóan

kényszerült a diszkriminatív intézkedés végrehajtására. Pénzbüntetéssel⁸⁷ büntetendő az is, aki - az Ombud vagy a Törvényszék eljárását szándékosan vagy gondatlanul akadályozva - nem tesz eleget tájékoztatási kötelezettségének. A diszkriminatív helyzet megszüntetése, illetve a megisméltődés megelőzése végett, a vádhatóság kérheti, hogy a bíróság további intézkedéseket írjon elő az elkövető számára⁸⁸. A vádhatóság a törvény erejénél fogva csak akkor lép fel, ha azt a Törvényszék kéri, vagy a közérdek megköveteli.

3.5 Finnország

Finnországban a 2005. június 1-jén hatályba lépett módosítását megelőzően a férfiak és nők közötti egyenlőségről szóló törvény úgy rendelkezett, hogy a munkáltatói diszkrimináció esetén alkalmazandó kártérítés összege 2820 Eurótól 9380 Euróig terjedhet, ugyanakkor a hátrányos megkülönböztetés jellege, valamint az egyéb körülmények indokoltá tehetik a felső összeghatár átlépését, a kártérítés összege azonban ebben az esetben sem haladhatja meg a maximum kétszeresét. A hatályos szabályozás már csupán az alsó összeghatárt határozza meg, méghozzá 3.000 Euróban. A közösségi szabályozással összhangban kizárólag a felvételi eljárással kapcsolatos esetekben szabja meg a felső összeghatárt, amely 15.000 Euró, a jogsértés súlyára és egyéb körülményekre tekintettel azonban ennek a határnak a túllépése is megengedett, melynek mértékére nézve a korábbi szabályozáshoz képest a Tv már nem tartalmaz korlátozást. Az összeg megállapításánál figyelembe kell venni a diszkrimináció természetét, mértékét és időtartamát, valamint azt is, hogy más törvény erejénél fogva sor került-e ugyanazon jogsértés alapján pénzbeli szankció kiszabására az elkövetővel szemben. Tekintettel a munkáltató pénzügyi helyzetére, a diszkriminatív intézkedése hatásainak csökkentésére vagy megszüntetésére irányuló törekvéseire, valamint az ügy egyéb körülményeire, a kártérítés összege - ha ez ésszerű - a minimális mértékhez képest megfelelő módon csökkenthető, illetőleg el is engedhető. A Tv. mindemellett kimondja, hogy az irányadó rendelkezései alapján megítélt kártérítés nem zárja

⁸⁷ A korábbi, 2006-ban hatályon kívül helyezett szabályozás még szigorúbb volt, amennyiben annak alapján az Ombud vagy a Törvényszék eljárásának szándékos vagy gondatlan akadályozása esetén három hónapot meg nem haladó szabadságvesztés is kiszabható volt.

⁸⁸ A represszió mellett tehát még a büntető-eljárásban is helyet kap a reparáció.

ki, hogy a sérelmet elszenvedett fél az őt ért veszteség megtérítésével kapcsolatos igényét az 1974-es Kártérítési Törvény⁸⁹ vagy egyéb más törvény alapján érvényesítse.

A finn büntető törvénykönyv 47. fejezetének 3. szakasza szerint, ha a munkáltató, annak képviselője álláshirdetés útján, felvételi eljárás során vagy a munkaviszony fennállása alatt jelentős és igazolható ok nélkül munkakeresőt vagy munkavállalót – többek között – nemére való tekintettel hátrányos bánásmódban részesít, munkahelyi diszkriminációért pénzbüntetéssel vagy hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Norvégiával ellentétben tehát, ahol 2006-ban a szabadságvesztés büntetését kiiktatták a jogkövetkezmények rendszeréből, Finnországban igen szigorú büntetőjogi következményei lehetnek a munkáltató részéről elkövetett diszkriminációnak. Megjegyzendő, hogy bár e büntetőjogi rendelkezés alkalmazásával kapcsolatos gyakorlat alakulása nem ismeretes számomra, feltételezhető, hogy az egyenlő bánásmód követelményének nemi alapon történő megsértésére tekintettel nem jellemző szabadságvesztés kiszabása, legfeljebb a szexuális zaklatás szélsőségesen súlyos eseteiben.

3.6 Portugália

A portugál jog ugyancsak tartalmaz olyan elemeket melyekről érdemes szót ejteni. A szokásos elemek mellett, mint a magánjogi szankciók között a munkaviszonyba való visszahelyezés vagy a kártérítés különböző formái, a közigazgatási szankciók között pedig a bírságok, említésre méltóak az alábbiak:

- az elmarasztaló döntés nyilvánosságra hozatala;
- a diszkriminatív cselekmény elkövetőjének megrovásban való részesítése;
- olyan hivatás gyakorlásának tilalmazása, amely közforráson alapul, vagy amely hatósági jóváhagyáshoz, engedélyhez kötött;
- az engedély felfüggesztése;
- az állami támogatások megvonása.

Az utóbbi elemmel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az állami támogatások igénybevételétől való eltiltás az osztrák jogban is megjelenik, azonban Ausztria esetében ez a tiltás nem terjed ki a közbeszerzési eljárásra, ami az osztrák szakértők szerint fokozná a

⁸⁹ Ez a törvény – többek között – a munkavállaló által okozott károkért, harmadik személyekkel szemben fennálló munkavállalói, illetve mögöttes munkáltatói kártérítési felelősség szabályait, a megtérítendő károk (tulajdonban keletkezett kár, személyi jellegű, testi-lelki sérelem, gazdasági veszteség stb.) fajtáira vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza.

szankció hatékonyságát. Ezzel szemben a portugál, az olasz, illetve a francia jog kifejezetten kiterjeszti a szankció hatályát a közbeszerzési eljárásra is. Az olasz jog kimondja, hogy azok a diszkriminatív módon eljáró vállalkozások, melyek közpályázaton nyertek, szerződtek az állammal vagy éppen közpénzekből támogatást nyertek el, sújthatóak a felsoroltak visszavonásával. Emellett legfeljebb két évig tilthatóak el a közpályázatokon való részvételtől vagy támogatások elnyerésétől. Franciaországban a Penal Code tartalmazza a közbeszerzési eljárásokban való részvételtől való eltiltást.

Annak ellenére, hogy ez a szankció esetlegesen a kártérítéseknél vagy bírságoknál lényegesen nagyobb veszteséggel jár a munkáltató számára és ebből adódóan a preventív hatása kiemelkedőnek mondható, még mindig nem nyerte el méltó helyét a diszkrimináció elleni küzdelemben felvonultatott jogkövetkezmények rendszerében. A Bíróság már a közbeszerzési eljárásra irányadó közösségi jog megalkotását megelőzően a kimondta⁹⁰, hogy a nem gazdasági jellegű szempontok – így pontosan körülhatárolható esetekben az egyenlőség elve – a közösségi jog vonatkozó általános rendelkezései alapján jogszerűen érvényesíthetők ezen eljárások során. Az Európai Parlament és a Tanács vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK irányelvének 38. cikke, illetve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/18/EK irányelvének 26. cikke szerint az ajánlatkérő különleges feltételeket állapíthat meg valamely szerződés teljesítésére vonatkozóan, feltéve, hogy e feltételek összeegyeztethetők a közösségi joggal és szerepelnek a (pályázati felhívásként használt) hirdetményben vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentációban. A szerződés teljesítésére irányadó feltételek különösen szociális és környezetvédelmi tárgyúak lehetnek. A vonatkozó közösségi jog tehát már kifejezetten lehetővé teszi az idézett irányelvek hatálya alá tartozó szerződések esetében az egyenlőségi elv mint szerződési feltétel érvényesítését. A közbeszerzési eljárásokban ugyanakkor nem csupán a kizárás útján történő megtorlás illetve elrettentés lehetséges, de a nemek közötti esélyegyenlőség megteremtése érdekében tett munkáltatói intézkedések jutalmazása és ezáltal az ilyen intézkedések megtételének ösztönzése is.

⁹⁰ Judgment of 20/09/1988, Beentjes / Netherlands State C-31/87.

4. A magyar jog és gyakorlat

4.1 Egyenlő Bánásmód Hatóság

Az egyenlő bánásmód követelménye érvényesülésének ellenőrzésére felállított Egyenlő Bánásmód Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 14.§-ának (1) bekezdése szerint kérelem alapján, illetve az e törvényben meghatározott esetekben hivatalból⁹¹ vizsgálatot folytat annak megállapítására, hogy megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét, valamint kérelem alapján vizsgálatot folytat, hogy az arra kötelezett munkáltatók elfogadtak-e esélyegyenlőségi tervet, a vizsgálat alapján pedig határozatot hoz. Amennyiben a hatóság az Ebtv. egyenlő bánásmód követelményét biztosító rendelkezéseinek megsértését állapítja meg,

- a) elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését,
- b) megtilthatja a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsítását,
- c) elrendelheti a jogsértést megállapító jogerős határozatának nyilvános közzétételét,
- d) bírságot szabhat ki,
- e) külön törvényben meghatározott jogkövetkezményt alkalmazhat [Ebtv. 16.§ (1) bek.].

A fentiekben meghatározott jogkövetkezményeket az Ebtv. rendelkezései szerint az eset összes körülményeire - így különösen a sérelmet szenvedettek körére, a sérelem következményeire, a jogsértő állapot időtartamára, a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására és a jogsértő teljesítőképességére - tekintettel kell meghatározni. A felsorolt jogkövetkezmények együttesen is alkalmazhatóak. Az Ebtv. meghatározza a bírság összegének alsó és felső határát egyaránt: ötvenezer forinttól hatmillió forintig terjedhet. Az Ebtv. 2007. I. 1-jétől hatályba lépő módosításának köszönhetően az esélyegyenlőségi terv⁹²

⁹¹ Az Ebtv. 4.§-ának a)-d) pontjai, illetve a 15.§-ának (5) bekezdése értelmében a Hatóság hivatalból is eljár az egyenlő bánásmód követelményének a magyar állam, a helyi és kisebbségi önkormányzatok, ezek szervei, a hatósági jogkörrel rendelkező szervezetek, valamint a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek általi megsértésével kapcsolatban, ha az adott ügyben más közigazgatási szerv előtt nincs folyamatban eljárás.

⁹² Az Ebtv. 63.§-ának (4) bekezdése szerint az ötven főnél több személyt foglalkoztató költségvetési szervek és többségi állami tulajdonban álló jogi személyek kötelesek esélyegyenlőségi tervet elfogadni. Az esélyegyenlőségi terv tartalmára vonatkozó rendelkezéseket a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 70/A.§-a tartalmazza iránymutató jelleggel. Eszerint az esélyegyenlőségi terv tartalmazza a munkáltatóval munkaviszonyban álló, hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok pl. a nők foglalkoztatási helyzetének - így különösen azok bérének, munkakörülményeinek, szakmai előmenetelének, képzésének, illetve a gyermekneveléssel és a szülői szereppel kapcsolatos kedvezményeinek - elemzését, valamint a munkáltatónak

elfogadása a Hatóság számára ellenőrizhetővé, annak elmulasztása pedig szankcionálhatóvá vált. Így, ha a hatóság megállapította, hogy az arra kötelezett munkáltató elmulasztotta az esélyegyenlőségi terv elfogadását, felszólítja a munkáltatót a mulasztás pótlására, és az előzőekben ismertetett rendelkezések figyelembevételével az Ebtv.-ben meghatározott szankciókat is alkalmazhatja.

Korábban a bírság felhasználásáról az Ebtv. úgy rendelkezett, hogy a bírság a Köztársasági Esélyegyenlőségi Program költségvetési előirányzatát illeti. Az eredeti szabályozás szerint a központi költségvetésből finanszírozott Köztársasági Esélyegyenlőségi Programot (a továbbiakban: Program), amelynek célja az volt, hogy az élet valamennyi területén megelőzze a hátrányos megkülönböztetést és elősegítse egyes társadalmi csoportok tagjainak esélyegyenlőségét, a Kormány javaslata alapján - a társadalmi és érdek-képviselői szervezetekkel, valamint a munkáltatói és munkavállalói érdek-képviselői szervezetekkel való egyeztetést követően, az esélyegyenlőségi ügyek koordinációjáért felelős miniszter előterjesztése nyomán - az Országgyűlés két évente fogadta volna el. Elfogadása esetén az Ebtv. alapján a Program tartalmazta volna pl. a társadalmi szemlélet kedvező irányú megváltoztatásához szükséges intézkedéseket, a jogsértésekkel szembeni fellépés lehetőségeire vonatkozó felvilágosító intézkedéseket, a hátrányos helyzetű csoportok munkaerő-piaci helyzetének javításához, valamint a munkaerő-piaci aránytalanságok csökkentéséhez szükséges intézkedéseket, a munkáltatóknak a Program **eredményességében** való érdekelttségét növelő állami intézkedéseket, valamint a kitűzött célok megvalósításához szükséges jogalkotási feladatok meghatározását. A feltételes múlt időt az indokolja, hogy az Ebtv. Programra irányadó IV. fejezetének hatályon kívül helyezéséig [2007. I. 1., 2006. évi CIV. törvény 13.§ (3) bek.] a Kormány nem terjesztett e tárgykörben javaslatot az Országgyűlés elé. A bírság felhasználására vonatkozó, jelenleg hatályos szabályozást pedig már nem az Ebtv, hanem az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól szóló 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) tartalmazza, melynek 14/A.§ (1) bekezdése szerint a hatóság által kiszabott bírság 50%-át a szociális és munkaügyi miniszter az egyenlő bánásmód követelményének biztosítását és az esélyegyenlőség előmozdítását célzó programokra használja fel, 50%-át a hatóság - saját

az esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó, az adott évre megfogalmazott céljait és az azok eléréséhez szükséges eszközöket, így különösen a képzési, munkavédelmi, valamint a munkáltatónál rendszeresített, a foglalkoztatás feltételeit érintő bármely programokat.

De inisprudencia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
I. évfolyam, 2007/3. szám

bevételeként - a (2) bekezdésben meghatározott célokra fordíthatja. A (2) bekezdés alapján ilyen cél lehet:

- a) az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület működésével összefüggő kiadások fedezése,
- b) az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatos tájékoztató, ismertető, a hatóság tevékenységét széles körben ismertté tevő kiadványok megjelentetése,
- c) szakmai konferenciák és rendezvények szervezése és lebonyolítása,
- d) a hatóság köztisztviselőinek szakmai továbbképzése,
- e) a hatóság tevékenységét segítő szakértők megbízása,
- f) az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő ismeretek oktatásának támogatása.

A jogkövetkezményekre irányadó szabályok ismertetését követően tekintsük át, hogy a Hatóság gyakorlatában milyen tényállások mellett mely szankciók alkalmazására került sor. Ennek elvégzéséhez nagy segítséget jelentett, hogy a hatóság honlapján megtalálhatóak az egyes esetek rövid leírása⁹³.

2005-ben egy anyasággal kapcsolatos ügy került kivizsgálásra, melyben az illetékes munkaügyi központ a kérelmezőt két helyre, a helyi önkormányzat polgármesteri hivatalához, és egy általános iskolához közvetítette ki. A kérelmező a felvételi eljárás során előadta, hogy lombikbébi programban vesz részt és emiatt időközönként vizsgálatokra kell járnia, amelyre esetlegesen munkaidő alatt is sor kerülhet. Mindkét helyen azt írták rá a kérelmező közvetítő lapjára, hogy gyermek tervezett vállalása miatt nem alkalmazzák. A Hatóság a polgármesteri hivattal szemben megállapította az egyenlő bánásmód megsértését, az iskolával szemben nem. A polgármesteri hivatal javára értékelte, hogy későbbi időpontban megkeresték a kérelmezőt és határozott idejű munkát ajánlottak fel számára, azonban ő ekkor már állapotos volt s ezt nem fogadta el. Az iskola eredményesen kimentette magát, így az egyenlő bánásmód megsértését nem lehetett megállapítani, mivel olyan munkakört kellett volna betöltenie a kérelmezőnek, amelyhez egyrészt gyermekfelügyelői képesítéssel nem rendelkezett, másrészt a tárgyaláson kiderült, hogy az állapota miatt vállalni sem tudta volna a 8 órás folyamatos jelenlétet fogyatékos gyermekek mellett.

⁹³ A Korm. r. 16.§-ának (1) bekezdése szerint a hatóság a közvélemény folyamatos tájékoztatása érdekében jelentéseit, javaslatait, valamint a működésével kapcsolatos részletes információkat honlapján rendszeresen közzéteszi.

552/2005. számú ügyben a kérelmező azért kezdeményezte az eljárást a Hatóság előtt, mert véleménye szerint terhességére való tekintettel nem került sor továbbfoglalkoztatására. A bizonyítási eljárás során a munkáltató azzal védekezett, hogy a magasabb színvonalú oktatás ellátása érdekében az iskolának szakos nevelőkre van szüksége, és kifejezetten emiatt nem hosszabbította meg a kérelmező szerződését, hiszen nem rendelkezett megfelelő nyelvtanári oklevéllel, illetve gyógypedagógiai szakképzettséggel. A hatóság mérlegelése alapján megállapította, hogy - tekintettel a kérelmező végzettségére, valamint a folyamatban levő tanulmányaira - a jogszabályi előírások alapján a munkáltató nem tudta bebizonyítani, hogy megtartotta az egyenlő bánásmód követelményét, és az Ebktv. 16.§ (1) bekezdésének b) és c) pontjában foglalt szankciók, a jogsértő magatartás további folytatása megtiltásának, illetve a jogsértő magatartást megállapító határozat nyilvánosságra hozatalának alkalmazását rendelte el az eljárás alá vont munkáltatóval szemben. A határozat nyilvánosságra hozatalának két helyen, egyrészt a Hatóság honlapján, másrészt az eljárás alá vont oktatási intézmény fenntartójánál történő közzététele mellett a jövőbeni jogsértések megelőzése, valamint az eredményesebb jogérvényesítés céljából döntött.

A 18/2006. számú ügyben a férfi panaszos azért fordult kérelemmel a hatósághoz, mert sérelmezte, hogy az ünnepek (családi, nemzeti, szakmai) alkalmával évi 12-13 alkalommal a női dolgozókat a munkáltatói jogkör gyakorló 16 óra helyett 12 órakor hazaengedik, míg a férfiak kötelesek a munkaidő végéig dolgozni. A kérelem alapján a hatóság eljárást indított a közvetlen munkáltatóval (területi szerv), a szervre vonatkozó, évi munkaszüneti napok körüli munkarendről szóló utasítást kiadó országos hatáskörű szervvel és az ezek irányítását ellátó, ugyanezen tárgyban intézkedést kibocsátó minisztériummal szemben. A hatóság megállapította, hogy a minisztérium a 2005. évi munkaszüneti napok körüli munkarendről szóló intézkedése kiadásával, valamint az országos hatáskörű szerv az utasítása kibocsátásával megsértette az egyenlő bánásmód követelményét. A Hatóság megtiltotta a jogsértő magatartás további folytatását. A Hatóság megállapította továbbá, hogy a munkáltató nem sértette meg az egyenlő bánásmód követelményét, mert az a hatályos jogszabályok alapján utasítást hajtott végre, melynek megtagadása fegyelmi felelősségre vonást vonhatott volna maga után.

A 69/2006. számú ügy háttérében munkahelyi zaklatás áll. A kérelmező ebben az esetben azzal a panasszal fordult a Hatósághoz, hogy korábbi munkahelyén azért nem alkalmazták tovább a próbaidő leteltét követően, mert sérelmezte közvetlen főnöke durva és obszcén vicceit, homályos célozgatásait, az ebből fakadó megalázó helyzetét. Az eljárásban

az érintett szervezeti egység vezetője is részt vett, és az általa, a tárgyalást követően elrendelt belső vizsgálat eredményei alátámasztották a kérelmező állításait.⁹⁴ A Hatóság az eljárás alá vont szervezeti egység vezetőjének aktív közreműködésére tekintettel csupán a jogellenes magatartás további folytatásától való eltiltás szankciójának alkalmazását rendelte el.

A 242/2006. számú ügy panaszosa azért fordult beadvánnyal az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz, mert munkáltatója megsértette az egyenlő bánásmód követelményét azzal, hogy nemi hovatartozása miatt kedvezőtlenebb bánásmódban részesítette a vele azonos munkakörben dolgozó és egyenlő értékű munkát végző férfi dolgozókhoz képest, és órabérét ezeknek a férfi dolgozóknak az órabéréhez viszonyítottan alacsonyabb összegben állapította meg. Az eljárás alá vont védekezésében előadta, hogy a kérelmező által megnevezett, vele azonos munkakörben foglalkoztatott férfi dolgozók rendelkeznek megfelelő szakképesítéssel, a munkahelyükön belső képzésben részesültek, ezért órabérük magasabb. Az eljárás alá vont ugyanakkor nem csatolt olyan bértáblázatot illetve bérezési rendszert, amely átlátható és világos módon tartalmazta volna, hogy az adott munkakörben foglalkoztatottak órábéré miatt mutat különbségeket, és a kérelmező órábéré miatt marad el átlagosan 150 Ft-tal a vele azonos munkát végző férfi dolgozók órábéréitől. Nem fogadta el a hatóság az eljárás alá vont azon védekezését sem, hogy a kérelmező nem rendelkezik megfelelő szakképesítéssel és emiatt alacsonyabb az órábéré, hiszen az általa ellátott munka senki által sem vitatottan betanított munka volt. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság megállapította, hogy a munkáltató megsértette az egyenlő bánásmód követelményét azzal, hogy a kérelmezőt nemi hovatartozása miatt kedvezőtlenebb bánásmódban részesítette a vele azonos munkakörben dolgozó és egyenlő értékű munkát végző férfi dolgozókhoz képest, és órabérét ezeknek a férfi dolgozóknak az órabéréhez viszonyítottan alacsonyabb összegben állapította meg. A Hatóság az egyenlő bánásmód követelményébe ütköző magatartás jövőbeni folytatását a határozat kézhezvételétől megtiltotta és a munkáltatót 1.000.000 Ft, azaz egymillió forint összegű bírság megfizetésére kötelezte.

⁹⁴ A Hatóság a zaklatás Ebktv. 10.§-ának (1) bekezdésében foglalt tényállásának megvalósulását, illetve az egyenlő bánásmód követelményének nem [Ebktv. 8.§ a) pont], valamint egyéb tulajdonság [Ebktv. 8.§ t) pont] alapján történő megsértését állapította meg. Az Ebktv. 10.§-ának (3) bekezdése külön szabályozza a megtorlás tényállását, amely szerint megtorlásnak minősül az a magatartás, amely az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt kifogást emelő, eljárást indító vagy az eljárásban közreműködő személlyel szemben ezzel összefüggésben jogsérelmet okoz, jogsérelem okozására irányul vagy azzal fenyeget, így véleményem szerint a megtorlás megállapításának is helye lett volna, és ilyen esetekben úgy gondolom, hogy súlyosabb szankció kiszabása is indokolt, amennyiben a munkáltató többszörösen megsérti az egyenlő bánásmód követelményét, és megtorló gyakorlatával visszaretenti más munkavállalóit a jogérvényesítési lehetőségek igénybevételétől.

A 307/2006. számú ügyben a kérelmező állítása szerint munkáltatója (egy minisztérium) anyaságára, pontosabban gyermekgondozás céljából igénybevett fizetés nélküli szabadságára való tekintettel vonta vissza vezetői megbízását. Az eljárás alá vont munkáltató azzal védekezett, hogy az érintett főosztályon átszervezés történt, és szükségessé vált, hogy aktív dolgozó lássa el a kérelmező munkakörét, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 31.§-ának (5) bekezdése alapján a vezetői megbízás pedig bármikor, külön indokolás nélkül visszavonható. A Hatóság álláspontja szerint a kérelmező vezetői feladatai helyettesítés útján elláthatóak lettek volna. Kimondta, hogy a munkáltató a kérelmezővel szemben anyasága miatt megsértette az egyenlő bánásmód követelményét és olyan gyakorlatot kezd kialakítani, amely a gyermekvállalás miatt munkát nem végző női vezetők vezetői megbízásának visszavonását eredményezi. A Hatóság a munkáltatót eltiltotta a jogsértő magatartás jövőbeni folytatásától.

A 142/2007. számú ügyben az eljárás alá vont munkáltató ugyancsak az előző esetben elmarasztalt minisztérium volt, és a vele szemben benyújtott kérelemben előadott jogsértés is lényegében megegyezik a 307/2006. számú ügygel kapcsolatban ismertetett tényállással. Ebben az ügyben azonban a Hatóság amellet, hogy az egyenlő bánásmód követelményébe ütköző magatartás jövőbeni folytatását megtiltotta, elrendelte a jogsértést megállapító jogerős és végrehajtható határozatának 90 napra történő nyilvánosságra hozatalát is, valamint az eljárás alá vontat 1.500.000,-Ft, azaz egymillió-ötszázezer forint összegű bírság megfizetésére kötelezte. A szankciók alkalmazásával kapcsolatban a Hatóság azt állapította meg, hogy jelen esetben azok megelőző, visszatartó hatásának eléréséhez a jogsértő magatartás további folytatásának megtiltásán túl szükséges a pénzbírság kiszabása, valamint a határozat nyilvánosságra hozatala is. A Hatóság a bírság összegének megállapítása során tekintettel volt az Ebktv. 16. § (2) bekezdésben meghatározott körülményekre, különösen arra, hogy az eljárás alá vont a Hatóság korábbi elmarasztaló határozatát követően ismételt jogsértő magatartás tanúsított, illetve jogsértő gyakorlatát a továbbiakban is folytatta.

A 445/2006. számú ügyben a Hatóság a kérelmezőt, aki a terhessége miatti hosszabb ideig táppénzen volt, jóllehet az objektív, tehát mérhető szempontok alapján teljesítménye ezt lehetővé tette volna, az eljárás alá vont nem részesítette jutalomban, vele szemben – anyasága (terhessége) illetve nemi hovatartozása miatt hátrányos megkülönböztetést alkalmazott. A Hatóság az eljárás alá vontat 600.000.Ft pénzbírság megfizetésére és a jogsértő magatartás jövőbeni eltiltására kötelezte.

Az 564/2006. számú ügyben a Hatóság megállapította, hogy az eljárás alá vont munkáltató a kérelmezővel szemben női nemhez tartozására tekintettel megsértette az egyenlő bánásmód követelményét, és közvetlen hátrányos megkülönböztetést alkalmazott vele szemben akkor, amikor a foglalkoztatási jogviszony létesítését megelőző eljárása során a kérelmezőt elsődlegesen a három műszakban végzendő, gépkezelői munkával járó fizikai megterhelésre hivatkozással nem választotta ki a gyárlátogatáson részt vevők közé, és kérelmező első érdeklődésére elutasító választ adott, mondván, hogy női munkaerőt nem kíván alkalmazni. A Hatóság az eljárás alá vont céggel szemben alkalmazott szankció – jövőbeni eltiltás a jogsértő magatartás folytatásától, illetve pénzbírság⁹⁵ kiszabása – tekintetében figyelemmel volt arra, hogy a női jogok védelme még mindig megoldatlan abban az esetben, ha a sérelem nem a már meglévő jogviszonyon belül következik be: így a nők alkalmazásának a megtagadása, állaspályázatuk hátrányos elbírálása. A pénzbírságot azért rendelte alkalmazni a Hatóság, mert jelen ügy is példa arra, hogy a toborzásánál még mindig a sztereotípiákat helyezik előtérbe a leendő munkaadók, és a női munkaerőt ki sem próbálják olyan munkakörökben, ahol a hagyományok szerint csak férfiakat alkalmaznak.

A Hatóság szankciós mérlege tehát a következő: minden esetben sor került a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsításától való eltiltásra, két alkalommal rendelte el a Hatóság marasztaló határozatának nyilvánosságra hozatalát, és négy esetben szabott ki bírságot.

4.2 A munkaügyi ellenőrzés

Nem a Hatóság az egyetlen közigazgatási szerv, amely az egyenlő bánásmód követelményének megsértése megállapítása esetén szankciót állapíthat meg. A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Met.) 3.§ (1) bekezdésének d) pontja értelmében a munkaügyi ellenőrzés – többek között – kiterjed az egyenlő bánásmód követelményének megtartására. Az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőségről szóló 295/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 8.§-ának (1) bekezdése alapján az ellenőrzéssel járó munkaügyi hatósági feladatokat az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: OMMF) munkaügyi felügyelőségei, illetve munkaügyi felügyelői (a továbbiakban: felügyelő) útján látja el. A felügyelő az ellenőrzés során tapasztalt, az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatos szabálytalanságok megszüntetése érdekében:

⁹⁵ Az összeg megjelölésére az ügy Hatóság honlapján történő bemutatásában nem kerül sor.

- a) felhívhatja a foglalkoztató figyelmét a foglalkoztatásra vonatkozó szabályok megtartására,
- b) kötelezheti a foglalkoztatót a szabálytalanság meghatározott időn belül történő megszüntetésére,
- c) javaslatot tehet munkaügyi bírság kiszabására,
- d) szabálysértési eljárást folytathat le,
- e) illetve megállapítja a foglalkoztatásra irányuló jogviszonynak a munkába lépés napjától történő fennállását és kötelezi a foglalkoztatót a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyra vonatkozó szabályok betartására [Met. 6.§ (1) bek.]. Munkaügyi bírság már akkor kiszabható, ha a foglalkoztató az egyenlő bánásmód követelményét egy munkavállaló vonatkozásában megsérti.

A munkaügyi bírság mértéke

- amennyiben a megállapított egy jogsértés egy munkavállalót érint - harmincezer forinttól kétmillió forintig,
- amennyiben a megállapított több jogsértés egy munkavállalót érint - harmincezer forinttól négymillió forintig,
- amennyiben a megállapított egy jogsértés több munkavállalót érint - harmincezer forinttól hatmillió forintig,
- amennyiben a megállapított több jogsértés több munkavállalót érint - harmincezer forinttól nyolcmillió forintig terjedhet [Met. 7.§ (1)-(2) bek.].

A munkaügyi bírság mértéke százezer forinttól húszmillió forintig terjedhet, ha a korábbi munkaügyi ellenőrzés eredményeként meghozott bírságot kiszabó közigazgatási határozat jogerőre emelkedésétől számított három éven belül legalább egy, a korábbival azonos jogsértés megállapítására kerül sor. Húsz főt meg nem haladó számú munkavállalót foglalkoztató, illetve természetes személy munkáltató esetén a munkaügyi bírság felső összege a főszabály szerinti összeg feléig, illetve negyedéig terjedhet. A munkaügyi bírság összegének megállapításánál figyelembe kell venni különösen a jogszabály megsértésével okozott jogellenes állapot időtartamát, az okozott hátrány nagyságát, a megsértett jogszabályi előírások számát és hatását, valamint az érintett munkavállalók számát [Met. 7.§ (4)-(7) bek.]. Munkaügyi bírság kiszabására első fokon annak a munkaügyi felügyelőségnek az igazgatója jogosult, amelynek illetékességi területén az ellenőrzött munkahely található [R. 8.§ (4) bek.]. Az OMMF honlapján megjelentetett az OMMF 2006. évi, illetve a 2007. év első félévi tevékenységéről szóló tájékoztató még csak említést sem tesz az egyenlő bánásmód

követelményéről. A tájékoztatóban megjelenített statisztikák tanúsága szerint ugyanakkor 2006-ban a munkaügyi bírság összege meghaladta az ötmilliárd forintot, 2007 első félévében pedig majdnem elérte a három és fél milliárd forintot. A statisztikákban kiemelt jogsértések között mint a feketefoglalkoztatás, a munkaidő és a pihenőidő szabályainak megsértése, a nyilvántartással, illetve a munkabér védelmével kapcsolatos szabályok megsértése, valamint az igazolások kiadásának elmulasztása, az egyenlő bánásmód követelményének megsértése egyáltalán nem kerül feltüntetésre. A közzétett dokumentumok alapján megállapítható, hogy az igen jelentős összeghatárok között mozgó bírság és egyéb szankciók kiszabására a munkaügyi ellenőrzés hatóságai részéről az egyenlő bánásmód elvének védelmében a vártnál jóval kisebb arányban kerül sor, amennyiben ebben a tárgyban egyáltalán megindul az eljárás. Tekintettel arra, hogy a későbbiekben tárgyalt, a munkavállaló hátrányos megkülönböztetése megnevezésű szabálysértés miatti eljárás – a bányakapitányság mellett – az OMMF hatáskörébe tartozik, a rendelkezésre álló adatok alapján arra is lehet következtetni, hogy általában a szabálysértési felelősség megállapítása is elenyésző az OMMF gyakorlatában.

4.3 Bírói út

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) IX. fejezete tartalmazza a munkáltató kártérítési felelősségére irányadó rendelkezéseket. Az Mt. 174.§-ának (1) bekezdése szerint a munkáltató a munkavállalónak munkaviszonyával összefüggésben okozott kárért vétkességére tekintet nélkül, teljes mértékében felel. A 177. § értelmében a munkáltató kártérítési felelőssége alapján a munkavállalónak elmaradt jövedelmét, dologi kárát, a sérelemmel, illetve ennek elhárításával összefüggésben felmerült indokolt költségeit, valamint azt a kárát is köteles megtéríteni, amely nem vagyoni kár.

Az Mt. 5.§-ának (1) bekezdése alapján a munkáltató köteles az egyenlő bánásmód követelményét megtartani. Ezt a keretszabályt az Ebtv. tölti meg tartalommal, amennyiben az e követelménnyel kapcsolatos részletszabályokat ez a törvény foglalja magában. A munkáltató tehát teljes mértékben felel azokért a vagyoni, illetve nem vagyoni károkért, melyek a munkavállalót az egyenlő bánásmód követelményének megszegéséből adódóan sújtják.

A legkézenfekvőbb vagyoni kár az egyenlő, illetve egyenlő értékűként elismert munka díjazása elvének megsértéséből keletkező kár. Az Mt. 2001. július 1-jén hatályba lépő 142/A.§-a meghatározza egyfelől, hogy a munka egyenlő értékének megállapításánál

különösen milyen szempontokat kell figyelembe venni, másfelől pedig azt, hogy ezen elv alkalmazásában mit kell munkabér alatt érteni. A bíróság tehát vizsgálja a munkavállaló munkakörét, és a kiemelt, illetve egyéb szempontok alapján megállapítja, hogy az eltérő bérezést az összehasonlított munkakörök értékének eltérései indokolják-e vagy sem. Ha van vagy volt egyenlő vagy egyenlő értékűként elismert munkát végző, az érintett tulajdonsággal nem rendelkező munkavállaló, aki nagyobb összegű munkabért kap, mint a keresetet benyújtó munkavállaló, a bíróság a bérkülönbözet megfizetésére kötelezi a munkáltatót. Ugyancsak elmaradt jövedelemként ítéltető meg a munkavállaló számára, ha pl. nemére való tekintettel nem léptetik elő, ha gyermekgondozás céljából kivett fizetés nélküli szabadsága miatt vezetői megbízását visszavonják, ha a jutalmazásban nemi okokból nem részesül. Sérelemmel járó kár lehet például a szexuális zaklatás vagy a diszkriminatív munkakörülmények okozta mentális, fizikális problémák orvosi kezelésének költségei.

Bár ezen kárösszegek kalkulálása sem könnyű feladat, azonban a nem vagyoni károk megtérítése céljából fizetendő összegek megállapítása igazi kihívás elé állítja a bíróságokat. Az Alkotmánybíróság a 34/1992. (VI. 1.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a nem vagyoni károk vagyoni mércével megmérhetetlenek, így a kártérítés a sérelemhez képest valójában inadekvát. A nem vagyoni károknak pénzbeli egyenértékük voltaképpen nincs is, így azok szoros értelemben vett megtérítéséről nem is lehet szó. Ezekhez az ellentmondásokhoz járul az a körülmény, hogy az intézmény történetileg büntetőjogi gyökerű. A pénzbeli kártérítésnek a nem vagyoni károknál az a funkciója, hogy az elszenvedett sérelem hozzávetőleges kiegyensúlyozásáról olyan vagyoni szolgáltatás nyújtásával gondoskodjon, amely az elszenvedett sérelemért körülbelül egyenértékű másnemű előnyt nyújt. Így a nem vagyoni kártérítés legfeljebb a vagyoni kár fikciós esete; az Alkotmánybíróság ezen határozatának meghozataláig⁹⁶ ezért törekedett azt a jogalkotó meghatározott tényálláshoz kötött felelősségként szabályozni és ezzel objektívnek megtartani (élet, társadalmi életben való részvétel megnehezülése). A Legfelsőbb Bíróság az MfV. I. 10.708/1998. sz. (BH 2000. 569) döntésében rámutatott arra, hogy nem vagyoni kártérítésként a károsultat ért hátrány csökkentéséhez vagy kiküszöböléséhez szükséges kárpótlásként olyan kárösszeget kell megítélni, amely arányban áll az elszenvedett sérelemmel. Annak megítélésénél, hogy milyen

⁹⁶ Az Alkotmánybíróság e határozatában semmisítette meg a nem vagyoni kártérítés azon esetekre történő, Ptk.-ban, az akkor éppen hatályba lépés előtt álló Mt.-ben és más jogszabályokban előírt korlátozását, melyekben az állapítható meg, hogy a személyhez fűződő jogsértés a károsult társadalmi életben való részvételét, vagy egyébként életét tartósan vagy súlyosan megnehezíti, illetőleg a jogi személynek a gazdasági forgalomban való részvételét hátrányosan befolyásolja.

mértékű lehet ez a kárösszeg, nem mellőzhető a károsult személyi körülményeinek részletes megismerése és azoknak a konkrét sajátosságoknak az értékelése, amelyek megalapozzák az arányos és mértéktartó nem vagyoni kártérítés megállapítását. Magasabb összegű nem vagyoni kártérítést bizonyított súlyos körülmények alapoznak meg [Mt. 177. § (2) bek.].

A Fővárosi Munkaügyi Bíróság részéről rendelkezésre bocsátott ítéletek közül egyik sem állapít meg nem vagyoni kártérítést a munkavállaló javára nemi diszkrimináció alapján, ugyanakkor a nem vagyoni kártérítés összegének megállapítására vonatkozó gyakorlat bemutatása céljából érdemes röviden kitérni egy olyan ügyre, melyben a felperes munkavállaló nem vagyoni kártérítést is követelt. A felperes igényét arra alapozta, hogy az alperes a véleménynyilvánításának elfojtására törekszik azért, hogy szakmai, kritikai észrevételei miatt, továbbá amiatt, hogy az alperes elnöki posztját megpályázta, különböző retorziókban részesíti. A felperes ezzel hozta összefüggésbe a kiküldetési számának csökkenését, a jutalmakból való kizárását, bejelentett béremelésének elmaradását, a munkakörében történő munkavégzés ellehetetlenítését, valamint azt is, hogy az alperes elzárta a magasabb beosztásba megszerzésének lehetőségétől. A felperes előadta, hogy mindezek a körülmények az emberi méltóságát sértő helyzetet teremtettek számára a munkahelyén és a magánéletben is, ezért – többek között – 12 millió forint nem vagyoni kártérítés megfizetésére kérte kötelezni az alperest. Az elsőfokú bíróság szerint az egyenlő bérezés elvének bizonyított módon történő megsértése a vagyoni kártérítés megítélése mellett is megalapozhatja – és ebben az esetben a sérelem megvalósulásának körülményeire tekintettel meg is alapozta – a nem vagyoni kártérítést. Az elsőfokú bíróság azt is megállapította, hogy az alperes azzal, hogy a felperest elzárta a munkavégzés lehetőségétől megsértette az emberi méltóságát, ami nem vagyoni kártérítés alapjául szolgál. A felperes nem vagyoni kárigényét ugyancsak megalapozta, hogy a munkavégzés lehetőségétől való elzárását követően az alperes felperest - mindenfajta szakmai vagy egyéb indok nélkül – a korábbinál jóval alacsonyabb beosztásban foglalkoztatta tovább. Tekintettel arra, hogy a felperes semmiféle konkrét, a korábbi beosztásánál magasabb és számára esetlegesen betölthető beosztást nem jelölt meg, a bíróság nem találta megalapozottnak a felperes azon hivatkozását, hogy alperes akadályozta ilyen beosztásba történő előrelépését. Nem nyert bizonyítást az sem, hogy az alperes a felperes elnöki pályázata miatt alkalmazott volna retorziót vele szemben. A bíróság ítéletében megjegyzi, hogy elsősorban a felperes feleségének tanúvallomása útján tájékozódhatott a felperes személyi körülményeivel kapcsolatban. Eszerint a munkahelyi konfliktus kihatott a felperes családi életére is, ráadásul egészségügyi problémái is jelentkeztek, és nyilvánvalóan

nehezen viselte azt is, hogy anyagi gondjainak megoldásához rokonságától kellett segítséget kérnie. A bíróság figyelembe vette azt is, hogy a felperes házastársa a kérdéses, egzisztenciális bizonytalansággal jellemezhető időszakban tartósan beteg volt. Az elsőfokú bíróság – tekintettel valamennyi körülményre – eltúlzottnak ítélte a nem vagyoni kártérítés felperes által megjelölt összegét, és az alperest – 12 millió helyett – 1 millió forint nem vagyoni kártérítés megfizetésére kötelezte. A másodfokú bíróság ugyanakkor nem találta megalapozottnak az elsőfokú döntést abból a szempontból, hogy a felperes semmivel sem támasztotta alá azon állítását, hogy egészségi problémái voltak amiatt, hogy az alperes a munkavégzéstől eltiltotta. Ezzel kapcsolatban a másodfokú bíróság arra is rámutatott, hogy bár a munkavégzéstől való eltiltás valóban retorzióként szolgált, ugyanakkor a felperes mindennemű munkavégzés nélkül továbbra is bérezésben részesült. A másodfok véleménye szerint, bár az alperes részéről az egyenlő bánásmód követelményének megsértése valóban megállapítható, a jogsértés súlyát tekintve csekélyebb, mint ahogyan azt az elsőfokú bíróság értékelte, ezért a nem vagyoni kártérítés első fokon megítélt 1 millió forintos összegét 500.000 forintra szállította le.

Speciális eset, amikor a munkáltató a felvételi eljárás során sérti meg az egyenlő bánásmód követelményét. Az Mt. 77. § (1) bekezdése szerint a munkaviszony létesítése során a munkavállalótól csak olyan nyilatkozat megtétele vagy adatlap kitöltése kérhető, illetve vele szemben csak olyan alkalmassági vizsgálat alkalmazható, amely személyiségi jogait nem sérti, és a munkaviszony létesítése szempontjából lényeges tájékoztatást nyújthat. A (2) bekezdés alapján pedig tilos a munkavállalót terhesség megállapítására irányuló vizsgálat elvégzésére, illetve erről szóló igazolás bemutatására kötelezni, kivéve, ha erre a munkaköri alkalmasság vizsgálata és véleményezése körében, jogszabály előírása alapján kerül sor. Az Mt. tehát munkavállalóként határozza meg azt a személyt, aki a felvételi eljárás során értelemszerűen még nem áll munkaviszonyban a munkáltatóval. Az Mt. 199.§-ának (1) bekezdése értelmében a munkavállaló a munkaviszonyból származó igényének érvényesítése érdekében kezdeményezhet az Mt. rendelkezései szerint munkaügyi jogvitát. A munkaviszony kezdete azonban az Mt. 78.§-ának (1) bekezdése alapján a munkába lépés napja. Véleményem szerint mindebből adódóan nem megalapozott az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület⁹⁷

⁹⁷ Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület (a továbbiakban: Testület) felállításáról, összetételéről, működéséről eredetileg a Korm. r. 17-21.§-ai rendelkeztek. A Testületre irányadó szabályozást az Ebtv.-t módosító 2006. évi CIV. törvény 8.§-a emelte törvényi szintre. A Testület véleményezi mindazokat a jogszabályokat, előterjesztéseket, amelyek az egyenlő bánásmód érvényesülésével kapcsolatosak, javaslatot tehet jogszabályok megalkotására vagy módosítására, jelentős szerepe van a közvélemény tájékoztatásában.

1/2007. TT. számú, az állásinterjún feltehető munkáltatói kérdésekről szóló állásfoglalásában az a megállapítás, hogy „ha a munkáltató az állásinterjúval összefüggésben megsérti az egyenlő bánásmód követelményét, akkor a jogaiban sértett fél munkaügyi jogvitát kezdeményezhet”, hiszen ilyen jogvita kizárólag a munkaviszonyból származó igények érvényesítésére szolgál, a diszkriminatív megfontolásból fel nem vett munkakereső és a munkáltató között pedig nem létesül munkaviszony. Megjegyzendő, hogy bár az Ebtv. foglalkoztatásra irányadó 21.§-ának a) pontja értelmében az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét jelenti, ha a munkáltató a munkavállalóval szemben közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést alkalmaz a munkához való hozzájutásban, különösen nyilvános álláshirdetésben, a munkára való felvételben, az alkalmazási feltételekben, ugyanakkor az Mt. 5.§-ának (1) bekezdése a munkáltatót csupán a munkaviszonnyal kapcsolatban kötelezi az egyenlő bánásmód követelményének megtartására. Minderre tekintettel úgy vélem, hogy az egyenlő bánásmód követelményének betartására vonatkozó generálklauzula megfogalmazásában szükséges lenne szerepeltetni a munkaviszony létesítéséhez közvetlenül kapcsolódó eljárásra történő utalást is, és a munkakereső számára is *expressis verbis* lehetővé kellene tenni a munkaügyi jogvita kezdeményezését, ha a munkáltató a felvételi eljárás során jogsértő módon lép fel, vagy az eljárás során szerzett információk alapján diszkriminatív döntést hoz.

Itt szükséges kitérni arra, hogy a Ptk. személyiségvédelmi eszközei ebben az ilyen esetekben is rendelkezésre állnak. A Ptk. 84.§-a szerint:

„(1) Akit személyhez fűződő jogában megsértenek, az eset körülményeihez képest a következő polgári jogi igényeket támaszthatja:

a) követelheti a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását;

b) követelheti a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől;

c) követelheti, hogy a jogsértő nyilatkozattal vagy más megfelelő módon adjon elégtételt, és hogy szükség esetén a jogsértő részéről vagy költségén az elégtételnek megfelelő nyilvánosságot biztosítsanak;

Egyetértése szükséges az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatban nemzetközi szervezetek, így különösen az Európa Tanács számára készülő kormányzati jelentések, az Európai Unió Bizottsága számára az egyenlő bánásmódra vonatkozó irányelvek harmonizációjáról szóló jelentések Hatóság által történő elfogadásához, együttműködik a hatóság tevékenységéről szóló, a Kormány elé terjesztendő éves jelentés elkészítésében.

d) követelheti a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását a jogsértő részéről vagy költségén, továbbá a jogsértéssel előállott dolog megsemmisítését, illetőleg jogsértő mivoltától megfosztását;

e) kártérítést követelhet a polgári jogi felelősség szabályai szerint.

(2) Ha a kártérítés címén megítélhető összeg nem áll arányban a felróható magatartás súlyosságával, a bíróság a jogsértőre közérdekű célra fordítható bírságot is kiszabhat.”

Tekintettel arra, hogy a Ptk. 76.§-a szerint az egyenlő bánásmód követelményének megsértése a személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti, a felvételi eljárás során diszkriminációval érintett munkakereső nem csupán a Hatósághoz, hanem bírósághoz is fordulhat, és a fenti polgári jogi igények közül akár vagyoni, illetve nem vagyoni kártérítést is követelhet. Fontos megemlíteni, hogy a személyhez fűződő jogok megsértése önmagában nem alapozza meg a nem vagyoni kártérítés iránti igényt, így nem csak az összecszerűség a bírói mérlegelés tárgya. A kárfelelősség megállapításához a károsultnak a köztudomású tények kivételével igazolni kell a kár tényét⁹⁸ és annak a károkozó magatartással való okozati összefüggését is (Fővárosi Bíróság 47. Pf. 21 263/1998/2.). Érdekes, hogy a magyar polgári jogban is megjelenik a represszív jellegű jogkövetkezmény a személyiségi jogok súlyos megsértése esetén, ugyanakkor nem büntető célú kártérítés (lásd. a brit jogban a súlyosbító körülményekből fakadó gyötrelem esetén fizetendő kártérítés, illetve példamutató kártérítés), hanem közérdekű bírság formájában, amit értelemszerűen nem a sértett kap, így a polgári jogi bíróság eljárása kapcsán ebből a szempontból is kizárt, hogy kirívóan súlyos ügyekben kivételesen magas összegű kártérítés megítélésére kerüljön sor. A Legfelsőbb Bíróság a Pfv. IV. 20.822/2001. (BH2003. 150) sz. döntése szerint a Ptk. 84.§-ának (2) bekezdése alapján a bíróság közérdekű bírságot szabhat ki a jogsértővel szemben - a felek indítványától függetlenül -, ha aránytalanság áll fenn a felróható magatartás súlya és a megítélhető kártérítés között. Abban az esetben azonban, amikor a sérelmet szenvedett fél kártérítési

⁹⁸ Az Alkotmánybíróság korábban már hivatkozott 34/1992. (VI. 1.) AB határozatának megfogalmazásában a nem vagyoni kártérítés alkalmazásához objektív kritériumokat nem lehet felállítani. Ebben egyedül a bíróságok józanságának, személyes elkötelezettségének és mértéktartásának lehet meghatározó szerepe. A Complex Kiadó Kft. által kiadott Complex Jogtárban található Ptk. Kommentár szerint ez az álláspont az ítélkezésben egy olyan gyakorlatnak adott teret, mely a személyhez fűződő jogsértés megállapítása esetén a nem vagyoni kárpótlás iránti kérelemnek minden további vizsgálódás nélkül helyt adott, mégpedig a jogsértés mérlegelésen alapuló súlyához igazodó mértékben, abból kiindulva, hogy a személyhez fűződő jogsértés feltétlenül immateriális károkozással jár. A Legfelsőbb Bíróság által követett, helyesnek tartott, s elfogadott gyakorlat azonban ettől a szemlélettől eltér, megköveteli a nem vagyoni kár bekövetkeztének vizsgálatát, ami arra ad választ, hogy a felrótt magatartás eredményeként - adott esetben a külvilágban is észlelhető módon - csökkent-e a személy testi vagy lelki életminősége, illetve hátrányosan változott-e a jogi személy autonómiája, értékelése. Amennyiben igen, tehát a személyhez fűződő jog megsértése nyomán valamilyen pótolandó hiány keletkezett, úgy megállapítható a nem vagyoni kár, és megalapozott az e tárgyú igény.

igényt nem terjeszt elő, de a jogsértés indokolatlanul súlyos, az ahhoz vezető magatartás pedig felróható, és megfelelő igényérvényesítés esetén a kártérítési kötelezettség nem zárható ki, a közérdekű bírság kiszabásának a feltételei ugyanúgy megvalósulnak, mintha a ténylegesen megítélhető kártérítés mutatna aránytalanságot a felróható magatartáshoz képest. Meg kell említeni, hogy a munkáltató felróhatósága mindkét jogkövetkezmény szempontjából feltétel. A 84.§ (1) bekezdésének c) pontjában foglalt jogkövetkezmény kapcsán magyarázatra szorul, hogy mit kell érteni elégtétel alatt. E jogszabályhely értelmezése a bírói gyakorlatban is problémaként merült fel: egy felülvizsgálati eljárásig eljutó esetben a másodfokú bíróság elégtételadás keretében ítélt meg nem vagyoni kártérítést, habár az elbírált jogsértés a másodfokú bíróság álláspontja szerint sem valósított meg olyan hátrányt, amely a nem vagyoni kártérítés kompenzációs funkciójával csökkenthető vagy kiegyenlíthető lett volna. A Legfelsőbb Bíróság a Pfv. IV. 20.419/2006. sz. (EBH2006. 1398) döntésében kimondta, hogy a személyiségvédelem keretében érvényesíthető szankciók rendszeréből és a Ptk. 84. §-a (1) bekezdésének c) pontjában foglalt jogkövetkezmény megszővegezéséből egyértelműen az következik, hogy elégtételadás keretében a sérelmet szenvedett személy erkölcsi jóvátételt, általában olyan tartalmú nyilatkozat közzétételét követelheti, amely a jogsértés megtörténtét tudatosítja azzal a személyi körrel, amely előtt őt a sérelem érte. A Ptk. 84. §-a (1) bekezdésének c) pontja szerinti elégtételadás azonban nem tartozik a kártérítési felelősség szabályozási körébe, ezért nem láthatja el a kártérítés egyik funkcióját sem. Amennyiben a kártérítési felelősségnek a Ptk. 84. §-a (1) bekezdésének e) pontján keresztül alkalmazandó általános feltételei (Ptk. 339. §, 355. §) nem állnak fenn, a Ptk. jelenleg hatályos szabályai nem adnak lehetőséget nem vagyoni kártérítés megítélésére.

A személyiségi jogok megsértésének vagyoni elégtétellel történő szankcionálását az új Polgári Törvénykönyv Konceptiója (a továbbiakban: Konceptió) új módon kívánja rendezni. A Konceptió ugyanis a személyiségi jogok megsértését - az adott egyéb szankciók mellett - sérelemdíjjal kívánja szankcionálni. „Sérelemdíj megítélhető volna olyan esetekben is, amelyekben a személyiségi jogsértés a sértett oldalán nem eredményezett hátrányt, de az eset összes körülményei alapján a sértettnek nyújtandó elégtétel indokolt. A Konceptió a sérelemdíjat mint a személyiségi jogok megsértésének közvetett kompenzációját és (vagy) pénzbeli elégtételt jelentő magánjogi büntetését fogja fel. Mindezek miatt a sérelemdíjat a Konceptió nem a kártérítési jogban, hanem - az intézmény tartalmi beágyazottságát rendszertanilag is kifejező módon - a személyiségi jogvédelem szankciói között javasolja

elhelyezni. Ez a megoldás egyben a nem vagyoni kártérítés intézményének megszüntetését eredményezi.”

A Konceptió ilyen módon igyekszik kiküszöbölni azt, hogy a kárfelelősség szabályai szerint kelljen megtéríteni a személy testi, szellemi, érzelmi, erkölcsi, személyiségi javainak azon sérelmét, amely által előidézett hátrány, a nem vagyoni kár pénzbeli egyenértéke nem határozható meg, vagyis nem károkozásról van szó. „A nem vagyoni kártérítés fogalmi alapellentmondása (immateriális hátrány kártérítéssel szankcionálása) mellett a mai bírói gyakorlatot további problémák terhelik: hozzátartozók nem vagyoni kártérítési igénye, a nem vagyoni kártérítési igény átruházhatósága és örökölhetősége stb.” A Konceptió szerint a változtatás eredményeképpen a bíróságokat terhelő, a nem vagyoni **kártérítés** megítélhetőségével kapcsolatos bizonyítási kényszerhelyzet is megszűnne, amennyiben a sérelemdíj megítéléséhez a bíróságnak nem kellene a sértett oldalán bekövetkezett hátrányt kutatnia és bizonyítottnak találnia: „sérelemdíjat ítélné meg a hátrányra tekintettel (közvetett kompenzáció), de hátrány hiányában is (elégtétel)”. „Mivel a sérelemdíj megítélésének nem lenne feltétele hátrány kimutatása, a bíróság a hátrány nagysága mellett a személyiségi jogsértés és a felróhatóság súlya alapján döntene a sérelemdíj megítélhetőségéről, és mérlegelési jogkörében állapítaná meg annak összegét”. A sérelemdíj – a személyiségi jogsérelem szankciója lévén - csak a sérelmet elszenvedett személyt megillető igény volna, másra élők között nem volna átruházható, és nem is öröklődne. A sérelemdíj fizetési kötelezettsége viszont a jogsértő jogutódjait is terhelné. A Konceptió szerint a sérelemdíjra egyéb vonatkozásokban a kártérítési felelősség szabályai lennének az irányadók. Ennek megfelelően ezek a szabályok vonatkoznának „mindenekelőtt a sérelemdíj megfizetésére köteles személy meghatározására (üzembentartói felelősség, munkáltatói felelősség, közös jogsértők helytállása stb.), a sérelemdíjért való helytállási kötelezettség alóli kimentés feltételeire, továbbá a sérelemdíj megfizetésének főbb részletszabályaira (esedékesség, elévülés stb.)”.

A Konceptió ugyanakkor nem kívánja kizárni annak lehetőségét, hogy a személyiségvédelem körében a sérelemdíj mellett a vagyoni kár megtérítése is elrendelhető legyen a kártérítési felelősség szabályai szerint. Kártérítés és sérelemdíj egymástól függetlenül, adott esetben egymás mellett is megítélhető lenne.

Az új Ptk.-ban a személyiségi jogok megsértéséért kiszabható közérdekű célra fordítható bírság azonban már nem kapna helyet: a Konceptió által a gyakorlatban sem élő,

illetve a magánjogi szabályozástól elvi alapjait tekintve is idegen intézménynek minősített közérdekű bírság a sérelemdíj bevezetésével tárgytalanná válik.

A diszkriminációval és azon belül különösen a viktimizációval, azaz a megtorlással szemben alkalmazandó jogkövetkezmény a munkavállaló munkaviszonyának jogellenes megszüntetése esetén a munkavállaló eredeti munkakörében való továbbfoglalkoztatása a munkavállaló kérelme esetén [Mt. 100.§ (1) bek.]. Főszabály szerint a munkáltató kérelmére a bíróság mellőzi a munkavállaló eredeti munkakörbe történő visszahelyezését, feltéve, ha a munkavállaló továbbfoglalkoztatása a munkáltatótól nem várható el. Azonban, ha a munkáltatói intézkedés az egyenlő bánásmód követelményébe ütközik, a munkáltató kérelme, illetve a szükséges feltételek fennállása esetén sem lehet eltekinteni a munkavállaló továbbfoglalkoztatásának elrendelésétől, ha ezt maga a munkavállaló kéri. Ha a munkavállaló nem kéri az eredeti munkakörébe történő visszahelyezését, a bíróság a munkáltatót - az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelésével - a munkavállaló legalább két, legfeljebb tizenkét havi átlagkeresetének megfelelő összeg megfizetésére kötelezi. A jogalkotó tehát olyannyira súlyosnak tekinti a munkaviszony jogellenes megszüntetését, hogy minimum kéthavi átlagkeresetnek megfelelő összeg megfizetésére a munkáltató minden esetben köteles, amellet, hogy a munkaviszony jogellenes megszüntetése esetén meg kell térítenie a munkavállaló elmaradt munkabérét (egyéb járandóságait) és felmerült kárát is. A munkáltatói kártérítés kapcsán a Legfelsőbb Bíróság az Mfv. I. 11.262/2001/3. sz. (EBH2002. 786) határozatában kimondta, hogy a munkáltató jogellenes rendkívüli felmondása megalapozhatja a nem vagyoni kártérítésért fennálló felelősségét; az ezzel összefüggő nem vagyoni kártérítésre vonatkozó igény elbírálásánál pedig a munkáltató kártérítési felelősségére vonatkozó szabályok megfelelően irányadók. Nem kell megtéríteni a munkabérnek (egyéb járandóságnak), illetve a kárnak azt a részét, ami máshonnan megtérült⁹⁹. A munkavállalót, ha munkaviszonya nem rendes felmondással szűnt meg – az előzőekben meghatározottakon kívül - megilleti a felmentési időre járó átlagkeresete és a rendes felmondás esetén járó végkielégítés is.

⁹⁹ A korábbi bírói gyakorlat „máshonnan megtérülő” jövedelemként vette figyelembe a munkaügyi központ által (a volt munkavállalónak) munkanélküli járadékként folyósított összeget, mellyel a munkáltató fizetési kötelezettségének mértékét csökkentette. Ennek megszüntetése érdekében a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 37.§-ának (6) bekezdése előírja, hogy ha a bíróság jogerősen megállapította, hogy a munkáltató a munkavállaló munkaviszonyát jogellenesen szüntette meg, a munkáltató köteles a bíróság határozatának jogerőre emelkedéséig az érintett részére kifizetett munkanélküli járadék és annak járulékai összegét a Munkaerőpiaci Alap szolidaritási alaprészébe befizetni.

5. Állami támogatás és közbeszerzés

Más tagállamok példáinak áttekintése során említésre került az állami támogatások, illetve a közbeszerzések diszkrimináció elleni küzdelemben való bevonása. Az ezekhez való hozzájárulás megtiltása, illetve annak kilátásba helyezése igen hatékony eszközként alkalmazható.

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 15.§-ának (1) bekezdése szerint a központi költségvetésből és az elkülönített állami pénzalapokból egyéb törvényi feltételeken túlmenően akkor nyújtható támogatás, ha a támogatás iránti kérelem benyújtója megfelel a rendezett munkaügyi kapcsolatok e törvényben meghatározott követelményének. A (9) bekezdés szerint a munkáltató munkaügyi kapcsolatrendszere – többek között – akkor minősül rendezettnek, ha a munkáltatóval szemben a Met. 3. §-a (1) bekezdése *d)* pontjának vagy az Ebtv. alapján az egyenlő bánásmód követelményének betartásáról rendelkező szabályok megsértése miatt a támogatás igénylésének időpontját megelőző két éven belül meghozott jogerős és végrehajtható közigazgatási határozat, illetőleg - a határozat bírósági felülvizsgálata esetén - jogerős bírósági határozattal elbírált közigazgatási határozat nem szabott ki munkaügyi, más közigazgatási vagy szabálysértési bírságot vagy munkaügyi bíróság nem állapított meg jogsértést. A magyar jog tehát – bizonyos kivételes esetektől eltekintve – mint pl. az alanyi jogon járó, illetve állami vagy önkormányzati feladat támogatás – megvonja a támogatásban való részesülés lehetőségét azoktól a munkáltatóktól, akik az egyenlő bánásmód követelményét megsértik. Az Ebtv. 17/A.§-a előírja, hogy a Hatóság az egyenlő bánásmód követelménye megtartásának más szervek előtti eljárásokban történő igazolása céljából hatósági nyilvántartást vezessen, amely tartalmazza azoknak a foglalkoztatóknak az adatait, amelyekre vonatkozóan a Hatóság jogerős és végrehajtható határozata a fentiekben meghatározott jogsértést állapított meg. A (4) bekezdés szerint a hatóság az általa vezetett nyilvántartás adatai alapján az egyenlő bánásmód követelményével összefüggésben a foglalkoztatás területén öt éven belül jogsértést elkövető, bírsággal sújtott munkáltatók nevét, székhelyét, adószámát, az elkövetett jogsértés jogszabályhelyre utalással történő megnevezését és az alkalmazott jogkövetkezményt, valamint a jogsértést megállapító határozat keltének és végrehajthatóvá válásának napját a honlapján történő közzététel útján nyilvánosságra hozza. Az Ebtv. Hatóságra irányadó rendelkezéseivel azonos módon a Met. is előírja, hogy a munkaügyi hatóság a munkáltatók munkaügyi kapcsolatai rendezettségének más szervek előtti eljárásokban történő igazolása céljából vezessen hatósági nyilvántartást. A

nyilvántartás tartalmára, az adatok kezelésére, illetve a nyilvánosságra hozatalra nézve is az Ebtv.-ben foglalt szabályozással megegyező rendelkezések vonatkoznak a munkaügyi hatóságra [Met. 8/C.§].

A közbeszerzésekről szóló 2003. CXXIX. törvény 60.§-a (1) bekezdésének i) pontja értelmében a közbeszerzési eljárásban ajánlattevőként, illetve alvállalkozóként nem vehet részt, aki az egyenlő bánásmód követelményének az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvénybe ütköző - két évnél nem régebben meghozott - jogerős közigazgatási, illetve bírósági határozatban megállapított és bírsággal sújtott magatartást tanúsított. A jogalkotó tehát a közbeszerzési eljárásból is kikívánja zárni azokat a munkáltatókat, akik az egyenlő bánásmód követelményét oly súlyos mértékben szegték meg, hogy velük szemben bírság kiszabására került sor. A közbeszerzések vonatkozásában a magyar jogalkotó a fentiek mellett lehetőséget teremt arra is, hogy az ajánlatkérő az eljárásban részt vevő munkáltatókat az egyenlő bánásmód, illetve - bizonyos körben - az esélyegyenlőség megvalósításának elősegítésére ösztönözze. A törvény 53.§-ának (6) bekezdése alapján az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban előírhatja, hogy a nyertes ajánlattevővel kötendő szerződés teljesítését sajátos - a jogszabályokkal összhangban álló - feltételekhez, így különösen szociális, illetőleg környezetvédelmi, minőségbiztosítási feltételekhez köti. A (8) bekezdés szerint – többek között – ilyen szociális feltételnek minősül különösen gyermekgondozási segélyben, valamint gyermeknevelési támogatásban részesülő személynek az ellátás folyósítása alatt, illetve az ellátás megszűnését követően, terhességi-gyermekágyi segélyben és gyermekgondozási díjban részesülő személynek az ellátás megszűnését követően részmunkaidőben történő foglalkoztatása, vagy az egyenlő bánásmód követelményének biztosítása érdekében teendő intézkedések előírása. Az első esetben gyakorlatilag a nők meghatározott helyzetben történő foglalkoztatásának elősegítését célzó, közvetett jellegű pozitív diszkriminációról van szó, míg a második esetben a cél a diszkrimináció megelőzését szolgáló munkáltatói intézkedések egyfajta kikényszerítése.

5.1 Szabálysértési felelősség

A munkaügyi felügyelőre irányadó szabályozás áttekintésekor láthattuk, hogy a felügyelő szabálysértési eljárást is kezdeményezhet. Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. r. (a továbbiakban: Szabs. r.) VI. fejezete szabályozza a munkaügyi szabálysértéseket. Ezek között szerepel a munkavállaló hátrányos

megkülönböztetésének tényállása is. A tényállás megnevezése kissé félrevezető, hiszen nem csupán a munkavállalókkal, hanem a munkakeresőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetése esetén is megállapítja az elkövető szabálysértési felelősségét. A Szabs. r. 93.§-ának (1) bekezdése értelmében az a munkáltató, aki a munkavállaló alkalmazását nemre továbbá minden egyéb, a munkaviszonnal össze nem függő körülmény (pl. terhesség, anyaság) miatt jogellenesen megtagadja, vagy a munkavállalók között ilyen körülmény okán hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. A finn szabályozással ellentétben a magyar jogalkotó tehát nem értékelte oly mértékben súlyosnak a munkavállalók, illetve munkakeresők hátrányos megkülönböztetését, hogy az elzárás büntetését is kilátásba helyezze, vagy büntetőjogi felelősséget állapítson meg. Bár a szabadságvesztéssel járó büntetések ilyen jellegű jogsértések esetén történő alkalmazásának megalapozottságáról, eredményességéről lehet vitatkozni, hiszen annak végrehajtása adott esetben csak elmélyíti az elkövető előítéleteit, azonban tény, hogy az egyenlő bánásmód követelményének megsértése nem csupán a hátrányos megkülönböztetés különböző formáinak (közvetlen-közvetett) elkövetésével valósítható meg, hanem – az Ebtv. 7.§-ának (1) bekezdése alapján – zaklatással¹⁰⁰, jogellenes elkülönítéssel¹⁰¹, illetve megtorlással, valamint az ezekre adott utasítással is. Feltételezhető, hogy a jogalkotó pl. a munkahelyi zaklatást nem kívánta büntetlenül hagyni, ugyanakkor ehhez – figyelembe véve, hogy a Szabs. r. vagy annak alkalmazására nézve egyéb jogszabály a hátrányos megkülönböztetés fogalmával kapcsolatban az Ebtv.-ben foglaltaktól eltérő értelmező rendelkezést nem tartalmaz, az egyéb jogszabályokhoz hasonló módon – az egyenlő bánásmód követelményének megsértésére kellene utalni a tényállás megnevezésében és annak szövegében, aminek eredményeképpen az Ebtv.-ben felsorolt bármelyik tényállás megvalósítása esetén lehetővé válna a szabálysértési jogi felelősségre vonás.

¹⁰⁰ Az Ebtv. 10.§-ának (1) bekezdése szerint zaklatásnak minősül az az emberi méltóságot sértő magatartás, amely az érintett személynek az Ebtv. 8.§-ában meghatározott valamely tulajdonságával (pl. nem, anyaság, apaság) függ össze, és célja vagy hatása valamely személlyel szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegyenítő vagy támadó környezet kialakítása.

¹⁰¹ Az Ebtv. 10.§-ának (2) bekezdése szerint jogellenes elkülönítésnek minősül az a magatartás, amely az Ebtv. 8.§-ában meghatározott tulajdonságai (pl. nem, anyaság) alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól - tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül - elkülönít.

6. Összegző gondolatok

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa (a továbbiakban: kisebbségi biztos) az Ebtv. tervezetével kapcsolatban annak szankciórendszerére vonatkozóan tett megállapításainak körében a jogi szankcióval, mint az állam által, a társadalom nevében közvetített szemrehányással szemben támasztható követelményekkel összefüggésben arra is felhívja a figyelmet, hogy a szankciónak a jogsértés természetéhez kell igazodnia, így bizonyos jogsértések esetében arra következtethetünk, hogy a represszív, megtorló jellegű szankciók helyett a reparáció szolgálja hatékonyabban a jogsértés következményeinek orvoslását, illetve a megelőzést. A munka világában a nemi alapon elkövetett diszkriminatív cselekmények anyagi és erkölcsi kárt okoznak a sértett számára, amely vagyoni és nem vagyoni kártérítés keretében orvosolható a legegyszerűbben. A kártérítés eredményeképpen az elkövetőt a társadalom szemrehányásaként anyagi veszteség éri, míg a sértett anyagi és erkölcsi szempontból is kielégítést nyerhet. Léteznek azonban egyéb reparatív eszközök is, melyek közvetlenül a jogsértést megelőző állapot visszaállítását célozzák. Így a jogalkotó előírhatja, hogy a diszkriminatív módon elutasított jelentkezőt alkalmazni kell¹⁰² vagy például azt is, hogy a diszkriminatív módon elbocsátott munkavállalót - annak beleegyezése esetén - vissza kell venni. A helyzetet az előbbi esetben – amint erről már volt szó - tovább bonyolíthatja, ha a jelentkező diszkriminatív elutasítására olyan körülmények között kerül sor, hogy a jelentkező - például képzettségére való tekintettel - tárgyilagos elbírálás alapján sem kaphatná meg az állást. Ilyen esetekben az automatikus felvétel helyett a jogsértés kisebb súlyára, illetve az esetleges egyéb, az adott állás szempontjából kedvezőbb feltételekkel rendelkező jelentkezők érdekeire való tekintettel, a kártérítés alkalmazása tűnik indokoltnak. Az erkölcsi sérelem vonatkozásában - akár a kártérítés kiegészítéseként - szóba jöhet még az elkövetővel szemben hozott döntésben a társadalmi rosszállásnak az elkövető megdorgálása útján történő kifejezésre juttatása, a sértettől való bocsánatkérés előírása, illetve az elmarasztaló döntés nyilvánosságra hozatala. Azonban a jogsértéssel előálló helyzet sértettet kielégítő orvoslásán túl - kiváltképp a megelőzésre való tekintettel - szükség lehet represszív

¹⁰² A már említett Von Colson ügyben a Bíróság megállapította, hogy a hivatkozott 76/207/EGK számú irányelv szövegéből nem következik az a tagállami kötelezettség, hogy a munkáltatót a diszkrimináció miatt elutasított jelentkezővel munkaviszony létesítésére kötelezzék. Ugyanakkor a valódi és hatékony jogi védelem biztosítása körében ilyen megoldás is szóba jöhet miként azt a görög Legfelsőbb Bíróság gyakorlata is példázza. Az említett bírói testület a kötelmi jog szabályait alkalmazta abban az esetben, ha a munkáltató jogellenesen nem alkalmaz olyan személyt, aki nyilvános versenyben eleget tett a felvételi követelményeknek. Ilyenkor a pályázati felhívást ajánlatnak, a versenyben elért eredményt pedig az ajánlat elfogadásának, s így a munkaszerződést megkötöttnek tekintik.

jellegű szankciók bevetésére is. A megtorló szankciók közül az anyagi jogi bírság bevezetése egyszerű és így igen kézenfekvő megoldásnak tűnik. Tény, hogy a bírsággal kapcsolatban nem merülnek fel különösebb jogalkotási vagy jogalkalmazási problémák. A kisebbségi biztos ugyanakkor kételkedik abban, hogy a bírság valóban a diszkriminációval szembeni fellépés hatékony eszközének tekinthető-e. Véleménye szerint a bírsággal szemben sokkal hatékonyabbak azok a jogkorlátozó intézkedések, melyek „a jogsértő tevékenységére, annak helyére, tárgyára, eszközére kívánnak közvetlenül hatni, ily módon csökkentve a jogsértés megismétlésének, folytatásának esélyeit”. Az eltöltő, jogkorlátozó szankciók köréből külön is megemlíti az adott tevékenység folytatásához szükséges engedély visszavonását, a diszkrimináció elkövetője működésének ideiglenes felfüggesztését, az állam által biztosított kedvezmények megvonását, valamint az engedélyezett tevékenység korlátozását. Példaként állítja az üzleti tevékenységet végző elkövető esetét, ha a vele szemben alkalmazott szankció e tevékenység felfüggesztése. A felfüggesztés eredményeképpen nem csupán a kieső bevétel okoz hátrányt a munkáltatónak, „hanem az üzlet kliensi körének elpártolása, a korábban kivívott piaci pozíció elvesztésének a veszélye is felmerül”. Ehhez hozzátehetjük azt is, hogy egy ilyen jellegű jogkorlátozó szankció alkalmazásával elkerülhetővé válik, hogy a diszkriminatív módon eljáró munkáltató egy egyszerű bírság (vagy akár kártérítés) kifizetésével megvásárolhatóan tekinthesse a jogsértést. A bírsággal szemben támasztott aggályokat osztva ugyanakkor nem értek egyet azzal a megállapítással, hogy a kártérítés csupán e jogkorlátozó szankciók bevetését követően kerüljön sor. Véleményem szerint a kártérítés (vagy egyéb reparációs jellegű szankció, mint például a munkavállaló állásba való visszavétele) alkalmazásának minden esetben helye van, tekintettel arra, hogy a jogsértés eredményeképpen előálló egyenlőtlenség kizárólag reparációs eszközökkel orvosolható, és állítható vissza a nemek közötti egyenlőség. A megelőzés érdekében emellett sor kerülhet a fent említett tiltó-korlátozó szankciók alkalmazására.

A bírság kiszabásával kapcsolatos gyakorlat vonatkozásában láthattuk, hogy a munkaügyi ellenőrzés kapcsán még csak az egyenlő bánásmód fogalma sem merül fel az OMMF tevékenységéről az elmúlt 2-3 évben készült összefoglaló dokumentumokban. A több mint három és fél év óta működő Hatóság által három ügyben kiszabott bírságok összege a rendelkezésre álló adatok alapján feltehetően nem haladja meg a négymillió forintot. Az ilyen mértékben visszafogott bírságolási gyakorlatnak egyenes következménye, hogy rendkívül csekély azon munkáltatóknak a köre, akik a velük szemben alkalmazott bírságra való tekintettel kimaradnak a közbeszerzési eljárásból, illetve nem részesülhetnek a központi

költségvetésből és az elkülönített állami pénzalapokból nyújtható támogatásokból. Hiába tehát a közösségi jognak teljes mértékben megfelelő, az egyenlő bánásmód követelményének megtartására ösztönző szabályozás, ha az annak feltételül szabott bírság alkalmazására csak elvétve kerül sor. Ehhez kapcsolódóan azt is érdemes megemlíteni, hogy a közszférához tartozó munkáltatókkal szemben a közbeszerzéssel, illetve állami támogatással kapcsolatos joghátrány bírsággal szankcionált jogsértés esetén sem vethető be. Márpedig a Hatóság által bírsággal sújtott három munkáltató közül az egyik is állami szerv (minisztérium) volt. A közszféra munkáltatóival szemben előírható jogkövetkezmény lehetne például az is, hogy a jogsértő munkáltató köteles kizárólag az egyenlő bánásmód követelményének betartása érdekében működő munkacsoportot felállítani, amely meghatározott határidőn belül konkrét, a további jogsértések megelőzésére alkalmas intézkedéseket, illetve ezekre vonatkozó végrehajtási ütemtervet dolgoz ki, melyet a Hatóság hagy jóvá. Természetesen az intézkedések Hatóság által előírt határidőn belül történő végrehajtásáról is tájékoztatni kellene a Hatóságot. Ezen kötelezettségek elmulasztása pedig bírság kiszabását vonná maga után – kötelező jelleggel.

A bírsággal kapcsolatos, a kisebbségi ombudsman részéről is megfogalmazott fenntartásokra adott válaszként általában megállapítható, hogy a bírság pozitív intézkedések¹⁰³ (pl. a munkakörök értékelési rendszerének kidolgozása, és ennek alapján a bérezési diszkrimináció felszámolása, a személyzeti politika megreformálása, az előrejutáshoz szükséges képzésekben való részvétel, illetve az előléptetés lehetőségének diszkriminációtól mentes biztosítása, a munkával, illetve a családi élettel járó kötelezettségek összehangolása érdekében tett intézkedések) elrendelésével összekötve sokkal hatékonyabbnak tekinthető a megelőzés vonatkozásában. Az ebből a szempontból példaértékű svéd modell szerint a bírság nem közvetlenül a jogsértéssel szemben alkalmazott szankció. A hatóságok az egyenlő bánásmód követelményébe ütköző munkáltatói gyakorlat megváltoztatása érdekében meghatározzák azokat az intézkedéseket, melyek révén az újabb jogsértés elkerülhetővé válik, és bírság kiszabására csupán abban az esetben kerül sor, ha az előírt intézkedés megtétele, terv kidolgozása, végrehajtása nem vagy nem az előírt módon, nem a megadott határidőn belül történik meg. A siker persze önmagában a fentieknek megfelelő szabályok magyar jogba való bevezetésével nem érhető el. A jog adta lehetőségek kihasználásához a Hatóság részéről

¹⁰³ Az Európa Tanács Fajgyűlölet és Intolerancia elleni Európai Bizottsága (ECRI) a 7. számú a faji megkülönböztetés elleni nemzeti jogalkotásról szóló ajánlásához fűzött magyarázatában is támogatja a klasszikus szankciók - mint a kártérítés vagy bírság - mellett a munkáltató intézkedések megtételére való kötelezését.

rendkívül nagy aktivitásra is szükség lenne. A klasszikus, represszív eszközök alkalmazásával jellemezhető hatósági szerepkörből kilépve a munkáltatókkal együttműködő, együttgondolkodó, a munkáltatók számára gyakorlati jelentőségű, a teljes szervezeti kultúrát átformáló intézkedések előírását tartalmazó határozatokat, illetve egyéb nem kötelező jellegű javaslatokat, állásfoglalásokat megfogalmazó partnerré kellene alakulnia, ha szükséges, a jogon kívüli más területekről érkező szakértők bevonásával. Véleményem szerint az, hogy az egyenlő bánásmód követelményének betartása idővel természetessé váljon a munkáltatók számára, más módon nem valósulhat meg. A Hatóságra irányadó szabályozás áttekintésekor már említésre került, hogy az Ebtv. 2007. január 1-jével hatályba lépő módosításának eredményeképpen az Ebtv. 16.§-a (1) bekezdésének c)-e) pontjaiban meghatározott szankciók az esélyegyenlőségi terv elfogadásának elmulasztása esetén is alkalmazhatóak. Ez a megoldás már látszólag megfelel az előzőekben taglalt modellhez, ugyanakkor figyelembe kell venni azt is, hogy az esélyegyenlőségi terv tartalmára irányadó rendelkezések [Mt. 70/A.§] csupán rendkívül általános jelleggel határozzák meg, hogy az esélyegyenlőségi tervben mi szerepeljen. Ennélfogva mindössze általános megállapításokat vagy éppen semmitmondó, határidőhöz nem kötött intézkedéseket, ígéreteket, használhatatlan statisztikákat tartalmazó terv elkészítésével is elkerülhető a szankció, hiszen az Ebtv. csak ahhoz fűz jogkövetkezményeket, ha az esélyegyenlőségi terv elkészítésére egyáltalán nem kerül sor, a Hatóság pedig nem mérlegelheti, hogy az adott terv használható-e vagy semmit sem ér. A valóban hatékony megoldást az jelentené, ha a Hatóság felhatalmazást kapna az esélyegyenlőségi tervek tartalmi felülvizsgálatára és a svéd ombudsmanhoz hasonlóan a felfedezett hiányosságok pótlására határidőt szabhatna meg, a tartalmi kifogások figyelembevételének elmulasztása esetén pedig akár bírságot is alkalmazhatna. A kiszámíthatóság érdekében a tervekészítés fázisaira, a munkavállalói érdekképviselő bevonására, a szükséges adatok gyűjtésére, az elemzés szempontjaira, a felmérés eredményeire alapozott intézkedések, illetve az ezekkel elérni kívánt konkrét célok lényegi elemeire nézve – az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület részéről – állásfoglalások¹⁰⁴, iránymutatások kibocsátására lenne szükség, amely megfelelő kiindulási alapot jelentene a munkáltatók számára. Jobbiztonsági szempontból megfontolandó, hogy az esélyegyenlőségi

¹⁰⁴ Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület fennállása óta öt állásfoglalást adott ki olyan témákban mint az állásinterjú feltehető munkáltatói kérdések, az egyenlő bánásmód követelménye a közoktatásban, vagy a bizonyítási kötelezettség megosztása.

tervvel kapcsolatos alapvető tartalmi rendelkezéseket jogszabály foglalja magában pl. egy, az esélyegyenlőségért felelős miniszter által kiadott rendelet.

A bírsággal kapcsolatos további észrevételként megjegyezném, hogy véleményem szerint a megtorlást minden esetben bírsággal kellene szankcionálni tekintettel mindenekelőtt arra, hogy ebben az esetben a munkáltató részéről az alapjogsértés (hátrányos megkülönböztetés, zaklatás, jogellenes elkülönítés) mellett sor kerül egy további jogsértés elkövetésére, amely a jogérvényesítés megghiúsítását vagy annak megbosszulását célozza. Emellett figyelembe kell venni azt is, hogy a megtorlás alkalmazásával a munkáltató az anyagi károkozáson és személyi jogsértésen túl a jogrend egészével helyezkedik szembe, amennyiben megghiúsítani igyekszik az adott élethelyzet jog alapján történő rendezését vagy éppen megbüntetni kívánja a munkavállalót törvényben foglalt jogainak érvényesítése miatt. Ehhez hozzátehetjük, hogy a jogsértő intézkedésnek súlyos preventív hatása is van, hiszen megtorló munkáltatói gyakorlat a munkáltató más munkavállalóit könnyen elrettentheti a jogérvényesítéstől. Ilyen esetekben mindenféleképpen indokolt a közbeszerzéssel, illetve az állami támogatással kapcsolatos jogkövetkezmény alkalmazása, amelynek a hatályos szabályozás alapján feltétele a bírság kiszabása.

Az összegző gondolatok körében – gyakorlati jelentőségére tekintettel – ismételten érdemes szólni a munkaviszony létesítését megelőző eljárás során alkalmazott, az egyenlő bánásmód követelményébe ütköző munkáltatói intézkedéssel szembeni jogi fellépés lehetőségeiről. Tapasztalataim szerint a felvételi eljárás során elkövetett jogsértések rendkívül nagy számban fordulnak elő, így erre való tekintettel is indokolt lenne annak egyértelmű módon történő szabályozása, hogy a munkakereső személy is kezdeményezhet munkaügyi jogvitát, ha a munkáltató eljárása az egyenlő bánásmód követelményébe ütközik. Emellett az Mt. korábban idézett §-ai konkrét rendelkezéseket tartalmaznak arra nézve, hogy a munkáltató milyen magatartástól köteles tartózkodni a felvételi eljárás során. A jogérvényesítési lehetőség biztosítása hiányában e rendelkezések alapján a jogsértő munkáltatói intézkedés, eljárás munkaügyi jogvita keretében nem támadható meg. A munkajogi jogvédelem munkakeresők számára történő megteremtéséhez az Mt. 5. és 199.§-ának – a korábban leírtaknak megfelelő – módosítása szükséges. Megfontolandó, hogy a svéd jogalkotó megoldásához hasonló módon érdemes lenne a munkáltatót arra kötelezni, hogy a munkavállaló kérelmére írásbeli tájékoztatást adjon arról, hogy mi indokolta a másik nemhez tartozó személy felvételét tekintettel a szakmai tapasztalatra, végzettségre, illetve képesítésre.

További jogalkotói feladat, hogy ne csupán a hátrányos megkülönböztetés, hanem az egyenlő bánásmód valamennyi Ebtv.-ben meghatározott formájával szemben megállapítható legyen a szabálysértési jogi felelősség. Ehhez a Szabs. r. 93.§-ának a fentiekben már ugyancsak részletezett módosítására lenne szükség.

A magyar jog mind a munkaügyi jogvita [Mt. 199.§] mind pedig a személyiségvédelem [Ptk. 84.§] keretében lehetővé teszi a kártérítési igény érvényesítését. A kártérítés mértékét a vonatkozó jogszabályok nem határozzák meg, ami a közösségi jogi követelményeknek teljes mértékben megfelel. Akár a munkajogi, akár a polgári jogi felelősség alapján kerül sor a kártérítési igény érvényesítésére, lehetőség nyílik a vagyoni károk mellett a nem vagyoni károk megtérítésének elrendelésére is. Emellett a személyiségi jogsértés alapján indított polgári perben a bíróság közérdekű célra fordítható bírság kiszabására is fel van hatalmazva. A rendelkezésre álló adatok alapján megállapítható, hogy a kártérítési összeg felső határának meghatározása hiányában sem kerül sor a bírói gyakorlatban a brit kártérítési ügyekben ismertetett összegű kártérítés megítélésére. Amint láthattuk a brit bírói gyakorlatban is a személyiséget ért sérelem ellensúlyozásaként, illetve a jogsértés súlyossága alapján mintegy büntetesként kiszabott kártérítési elemek emelik a kártérítés végösszegét rendkívül magasra. A hazai bírói gyakorlatban ugyanakkor nem nagyon képzelhető el, hogy a nem vagyoni kár megtérítéseként több tízmillió forintot elérő kártérítést ítéljen meg a bíróság, a közérdekű bírság kiszabása pedig rendkívül ritka, és annak összege esetleges alkalmazása esetén sem haladja meg a pár százezres összeghatárt¹⁰⁵. Elgondolkodtató, hogy a Koncepció által az új Ptk.-ba bevezetni kívánt sérelemdíj milyen módon és mértékben változtatja majd meg ezt a gyakorlatot, hiszen a sérelemdíj lényeges jellemzője, hogy megítéléséhez a nem vagyoni kártérítéssel szemben nincs szükség a sérelemmel okozott hátrány fennállásának bizonyítására, vagyis a bíróság sokkal kevésbé lenne kötve akár a megítélhetőség, akár az összegszerűség tekintetében.

Mindent összevetve elmondható, hogy a magyar jogalkotó messzemenőig eleget tett a közösségi jog elvárásainak, ugyanakkor tény, hogy a nemi alapon diszkriminatív munkáltatói gyakorlat visszaszorításához, e gyakorlat háttérében álló előítéletes

¹⁰⁵ A Legfelsőbb Bíróság a Pfv. IV. 20.822/2001. (BH2003. 150) sz. döntésében helybenhagyta az elsőfokú bíróság közérdekű bírságot kiszabó ítéletét, amely a falu egyetlen vendéglátóüzletét üzemeltető alperest mindössze 100 000 forint közérdekű bírsággal sújtotta, arra való tekintettel, hogy a felpereseket éveken át nem szolgálta ki roma származásukra való tekintettel. A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a nyilvános helyen, tehát mások előtt ismételt tanúsított diszkrimináció az emberi méltóságot különösen súlyosan sérti, mert azzal, hogy a minden embert megillető jogegyenlőséget figyelmen kívül hagyja, egyúttal a sérelmet szenvedett fél önbizalmát is jelentősen csorbítja.

gondolkodásmód megváltoztatásához további jogfejlesztésre van szükség, melynek bázisán a diszkrimináció elleni küzdelemben résztvevő hatóságok a jelenleginél sokkal közvetlenebbül, a munkáltatókkal és munkavállalókkal együttműködve, a hatósági mivoltot meghaladva, célirányosan léphetnek fel a nemek közötti egyenlő bánásmód, illetve hosszú távon a nemek közötti esélyegyenlőség megteremtése érdekében.

Felhasznált irodalom

- Afilalo, Ari*: How far Francovich? Effective judicial protection and associational standing to litigate diffuse interests in the European Union, Jean Monnet Paper, 1/98.
- Explanatory Memorandum to ECRI general policy recommendation No. 7: on national legislation to combat racial discrimination*; Paragraph 12 of the Recommendation
- Hill, Henrietta*: Making the race framework directives real: remedies and sanctions for unlawful discrimination, 2003.
- Legislation concerning wage surveys, analysis and equal pay action plans*; Report on Swedish experiences by the Euqal Opportunities Ombudsman, June 2003.
- Moon, Gay*: Race and employment directives: remedies, 2004.
- Prechal, Sacha*: Directives in EC law, Oxford University Press, 2005.
- Prof. Tobler, Christa*: Remedies and sanctions in EC non-discrimination law
- Steps to Pay Equity – Equal Opportunities’ Ombudsman*; www.jamombud.se
- Szajbély Katalin*: A magyar antidiszkriminációs szabályozás szankciórendszere közösségi követelmények tükrében, Európai Tükör,2004/7
- Szakvélemény Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciójáról*
- Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa
- Van Gerven, Walter*: Of rights, remedies and procedures, Common Market Law Review, 2000.

*Rixer Ádám egyetemi adjunktus,
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási Jogi Tanszék*

Jogászok a közigazgatásban

1. A jogásképzés egykor és ma

A hazai közigazgatási szakemberképzés a jogásképzéstől tartalmilag elválaszthatatlan. Az 1883. évi minősítési törvény a doktori diplomát képesítő erővel ruházta fel, így a közigazgatás felső szintjén a fogalmazói tevékenységhez, középszinten a törvényhatósági, továbbá a városi igazgatásban a vezető tisztségviselők alkalmazásához jogvégzettséget írtak elő. A törvény minden érdemi ügyintézőnek minimumként írta elő az államtudományi államvizsga letételét. Ez egyébiránt alacsonyabb követelmény volt, mint a bírának előírt jogtudományi államvizsga.

A XIX. század második felében megteremtődött az a jogász, aki végzettségénél fogva a közigazgatás felső- és középszintjén közigazgatási generalistává nőtte ki magát. A jogi karok egyoldalú igazságszolgáltatás-centrikus képzése miatt azonban már mintegy 100 évvel ezelőtt felmerült az önálló, egyetemi szintű közigazgatási szakember-képzés gondolata, mivel – egy korabeli dokumentumból idézek: “(...) a közintézmények legnagyobb részében a közigazgatási ügyeket félbemaradt egzisztenciák és dilettánsok végezték”. Lényeges adalék, hogy a jogi oktatásban az egyetemek mellett a részben vallásfelekezeti alapon szervezett jogakadémiák és joglíceumok is hosszabb-rövidebb ideig közreműködtek¹⁰⁶ – kivéve részüket a közigazgatásban mutatkozó szakember-szükséglet csillapításából is. Az 1930-as években bevezetésre került a gyakorlati közigazgatási vizsga, amely a vezető tisztségre pályázó jogvégzetteknek tette lehetővé az elhelyezkedést. Az 1871 és 1949 közötti időszakban mindvégig megfigyelhető a jegyzőképzés, illetve vizsgarendszer különállása és önálló szabályozása is.¹⁰⁷

A II. világháború után a közigazgatási felsőoktatás különválása a jogásképzéstől csak töredékesen valósult meg, a generalista ismeretanyagra épülő egyetemi szintű közigazgatás-

106 Jogi Lexikon – KJK., 2000., 306. o.

107 Dr. Hencz Aurél: A jegyzőképzés Magyarországon. Szeged, JATE Központi Könyvtára, 1976.

képzésre 2004-ig várni kellett. Az Államigazgatási Főiskola igazgatás-szervező képzése (ma BCE Közigazgatástudományi Karának hasonló elnevezésű, főiskolai és egyetemi szintű képzése) sajátos színfoltja ma is a legtágabban értelmezett jogi/közigazgatási képzésnek. Az intézmény – egyes szervezési-vezetési, retorikai és pszichológiai többlettartalmak mellett – gyakorlatilag a jogi felsőoktatás tantárgyainak rövidített, közigazgatással való kapcsolatuk jellegzetességeinek megfelelően szelektált, kivonatos közlését és átadását valósította/valósítja meg.

Az elmúlt évtizedekben alapvetően megváltoztak a közigazgatásban dolgozókkal szembeni elvárások is, ma már nem csupán elméleti kérdés, hogy a jogásznak is kreatív, problémamegoldó személynek kell lennie, aki akár több nyelven is képes ugyanazt előadni. S miután a mai jogászképzés alapvetően nem problémamegoldásra van kihegyezve; sokkal inkább tömegáru gyártásra rendezkedik be – üdvözlendő a kislétszámú (mintegy 60 fős) évfolyamokkal beindult egyetemi szintű közigazgatás-képzés. A bizakodó hang még akkor is indokolt, ha a képzés tartalmának újdonsága, gyakorlat-orientáltsága, illetve a majdani fogadó közeg általi ismertsége legalábbis megkérdőjelezhető.

A mai jogi karok tananyagába elsősorban olyan alapozó jellegű jogi ismeretek tartoznak, amelyek csupán a klasszikus jogi foglalkozások gyakorlásához szükséges elemi elméleti ismereteket jelentik, és semmiféleképpen nem terjeszkednek túl ezen a körön. Ez azt jelenti, hogy valamely közfunkció betöltéséhez, politikai jellegű tevékenység végzéséhez sem ad feltétlenül elegendő muníciót a képzés, még kevésbé tesz alkalmassá pl. egy üzleti vállalkozás vitelére. Nyilvánvaló, hogy a tananyagnak célszerű túlterjeszkednie a jogdogmatikai alapismeretek közlésén, valamint – témánknál maradva – az egyes szakigazgatási területek hatályos joganyagának ismertetésén. Szintén óriási dilemma mind a jogászképzésben, mind pedig az önálló(sodó) közigazgatás-képzésben, hogy a gyakorlati ismeretek helye és súlya miként alakuljon a képzési időszakban, illetve az azt követő években. A jelenleg divatozó, stabil elképzelés szerint a gyakorlati ismeretek megszerzésének elsődleges helye az első (néhány) munkahely. Ennek az elképzelésnek ellentmondani látszik a teljeskörű foglalkoztatottság megszűnése nyomán előálló jogászi, illetve pályakezdő jogászi, közigazgatási munkanélküliség problematikája, amelynek egyik feloldási lehetősége – a képzés oldalán – a munkaerőpiac szakmai gyakorlatot, akár egyetemi évek alatt szerzett munkatapasztalatot preferáló attitűdjének felismerése, s konkrét lépések formájában történő megválaszolása.

1.2 Képzéstől a karrierszolgáltatásig

A vizsgált területen megjelenő új kihívások között nem csupán a felsőoktatási képzések szerkezetének átalakítását kell említünk, hanem – részben ezzel összefüggésben – a felsőoktatás “piaci”, azaz közigazgatási szereplőkkel való kapcsolatának új dimenzióit és folyamatos alakváltozásait is.¹⁰⁸ Hol vannak már azok az idők, amikor az Államigazgatási Főiskola tanóráira rendszeresen beült egy-egy tanácselnök vagy VB-titkár, hogy az órai aktivitás vagy egyéb szimpátiák nyomán rögvest munkát is ajánljon valamely jelenlévőnek? A múlt kódébe vesznek azok a – folyamatosan érkező – telefonhívások is, amelyek az ELTE ÁJK párttitkárát nógatták, hogy ugyan, ajánlana egy-egy felkészült és/vagy megbízható személyt valamely közigazgatási munkára. A jogásképzést folytató intézmények és a munkaerő-piac kapcsolatának számos új intézménye és színtere jelent meg az elmúlt években.

Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv egyik céljaként megfogalmazott, munkaerő-piaci igényekhez igazodó oktatási rendszer kialakítása során fontos feladatot szánt a magyar fejlesztéspolitika a karrierszolgáltatások fejlesztésének.¹⁰⁹ Ma már egy önmagára valamit is adó állam- és jogtudományi kar nem lehet meg kiépült karrierszolgáltató rendszer, illetve ennek intézményes keretéül szolgáló Karrier Iroda nélkül. Az eseti és csekély számú lehetőséget kínáló jogász állásbörzék helyett/mellett egyre inkább előtérbe kerülnek a folyamatos szolgáltatást kínáló megoldások. Ezen szolgáltatások között kell említünk a végzett hallgatók karriertövetését, illetve – szintén angolszász mintára – az “öregdiákok” bevonását a graduális hallgatók elhelyezkedésének elősegítésébe. Megnövekedett az egyes felsőoktatási intézmények kapcsolatépítő és kapcsolatápoló fórumainak jelentősége, a Társadalmi Szenátus jellegű megoldások “eröltetése”. A Karrier Irodák a szükségképpen információnyújtás és a különböző médiumokban történő folyamatos jelenlét biztosítása mellett számos esetben – álláskeresési és önmenedzselési tárgyú – készségfejlesztő tanfolyamokat, illetve ösztöndíjas szakmai gyakorlatokat is szerveznek.

Szerencsés módon – bár a piac erősen kínálati jellegű – az egymással versengő képző intézmények hazánkban is több esetben felismerték/felismerik az együttműködésben rejlő előnyöket.¹¹⁰ Ilyen együttműködésnek tekinthető a Károli Gáspár Református Egyetem

108 Balogh Zoltán: Karrierszolgáltatások szerepe és jövőképe napjaink felsőoktatásában. Munkaügyi Szemle 2007/9., 39. o.

109 uo.

110 Filep – Kovács: Karrierszolgáltatók a felsőoktatásban. COMITATUS 2005. november-december; 83. o.

Állam- és Jogtudományi Kara és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara közös szervezésében megvalósult Egyházi Egyetemek Karrier Irodája.¹¹¹

2. Hol a jogász helye a közigazgatásban?

Két elmélet és megközelítésmód állandó konfliktusáról van szó; az egyik azt mondja, hogy a jogász nem más, mint az értelmiségi lét megtestesítője, aki hivatalból mindenhez ért, s ezen felül még jogi ismeretekkel is rendelkezik, azaz a közigazgatás számára elképzelhetetlen nála jobb munkaerő; a másik azt mondja, hogy az erőforrások allokációjával összefüggő szervezési, vezetési ismeretek és gyakorlat, az elektronikus kormányzással összefüggő technikai szaktudás, a közigazgatás szolgáltató és információnyújtó tevékenysége, továbbá hangsúlyosan a gazdálkodási ismeretek széles köre mind-mind olyan terület, ahol a jogász rendkívül bizonytalanul mozog, azaz bár szükség van jogászokra, de csak kiegészítő, döntéseket előkészítő, valamint jogi relevanciájú konfliktusok megoldásában közreműködő szerepkörben. Ez a kettősség mind a mai napig megfigyelhető.

A jogász közigazgatásbeli helye jelentős mértékben összefügg a társadalomban betöltött pozíciójával is. Szükségesnek mutatkozik kiemelni azt a művelődéstörténeti tény, hogy egészen a huszadik század első harmadáig a jogi műveltség nem elsősorban “munkaerő-piaci” tényezőként volt jelen a közigazgatásban, s tágabban a társadalomban; hanem éppen a mindenkori hatalmi elithez, vezető réteghez tartozást, illetve ennek szándékát volt hivatva jelezni. Egy magára valamit is adó nemesi vagy polgári származású személy számára a jogi és teológiai felsőbb ismeretek elsajátításának lehetősége és célja éppen “osztályhelyzetéből” következett. Lényeges azonban kiemelnünk azt is, hogy ezek az ismeretek sok esetben inkább széleskörűek voltak, semmint alaposak; a közigazgatás működtetésében közreműködők társadalmi helyzete, kapcsolatrendszere, általános műveltsége, nyelvtudása (német, latin, francia, kisebbségek nyelvei) a legtöbbször elégségesnek bizonyult, különösen ha kiegészült az egyes ügyekben szerzett gyakorlati ismeretekkel. A társadalom komplexebbé válásával azonban a közigazgatási tevékenység is egyre kiterjedtebbé és bonyolultabbá vált,¹¹² egyre specializáltabb szakértelmet követelve az egyes igazgatási területeken működőktől, így a jogászoktól is – akiknek a társadalmi helyzete egyre kevésbé mutat szoros összefüggést szaktudásukkal. A jogászi szaktudással összefüggésben a klasszikus közigazgatási

¹¹¹ Lásd: www.kre.hu

¹¹² Gajduschek György: Specialista generalisták? Magyar Közigazgatás 2005/10. sz., 599. o.

generalista – közigazgatási specialista ellentétpár¹¹³ részben meghaladottnak tekinthető, amennyiben a gyakorlatban ezt a mesterséges határmegvonást számos mozzanat lazítja, illetve elmossa.

A jogász generalista, amennyiben minden igazgatási területen jól hasznosítható (értsd: szabadon konvertálható) ismeretekkel és készségekkel rendelkezik; specialista, amennyiben az érdemi, szakterülethez kötődő ágazati kérdésekben csak azok egyes formai, megfogalmazásbeli vonatkozásaiban fejti ki tevékenységét. Ekképpen a modern és demokratikus közigazgatás egyik legfőbb alapelveként záloga a jogász: biztosítja az előzetesen rögzített szabályok nyilvánosságát a jogalkotásban és ezek következetes megjelenítését a jogalkalmazásban. A gyakorlat a jogász sajátos – leginkább funkcionálisnak nevezhető – szerepköre tekintetében nyilvánvalóvá teszi, hogy a generalista/specialista felosztás az említett végzettséggel rendelkezők tekintetében végképp értelmetlen: pl. az államtitkárok esetében mind a jogvégzettség, mind pedig az adott szakterület beható ismerete életszerű és egyidejű elvárás lehet, új tendencia továbbá, hogy egyre több jogász dolgozik nem jogi munkakörben a magyar közigazgatásban.

2.1 A jogász mint morális lény

“Aki csak a hivatalhoz kapcsolt hasznot vagy tiszteletet szereti, az állam szolgálatát pedig csak mellékes dolognak tekinti, az inkább eleve lépjen ki a tisztségből, amelyre sem nem méltó, sem nem alkalmas, s amelynek viselése a közjóért hevülő szívet, s minden kényelemről lemondást igényel”,¹¹⁴ - állították már az elődök is. “Tévedés azt hinni, hogy a közfunkciók ellátóival szemben támasztott jellembeli és erkölcsi követelményeket csak az újkori nemzeti államok állították fel”,¹¹⁵ hiszen már Konfuciusz idejében – két és félezer esztendővel ezelőtt – is nyilvánvaló volt, hogy “jó hivatalnok csak morális ember lehet”.

Önmagukban azonban az erkölcsi követelmények érvényesítésére vonatkozó formális deklarációk nem teremtenek egy tiszta, magasabb etikai valóságot megjelenítő rendet; jó példa volt erre az államszocializmus kontraszelektált és sok szempontból amorális közigazgatása, amely maga sem volt híjával a lelkesült vízióknak és “magasabb” elvárásoknak: “A közszolgálat tisztaságának biztosítása minden kornak és minden típusú

113 Lőrincz Lajos: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával. Budapest, KJK., 1981.

114 II. József 1784. március 8-án kiadott tisztviselői körlevele, 1. o.

115 Hencz Aurél: Törekvések a közszolgálati etika kialakítására. I. Kötet. MTA Államtudományi Kutatások programiroda kiadványa, Bp., 1987., 8. o.

államrendnek elsőrendű célkitűzése volt, és az ma is. (...) A szocialista társadalom elsőrendű feladatának tekinti a közszolgálat tisztasága feletti éber őrködést, annál is inkább, mert a szocializmust építő társadalomban a közszolgálat fogalma sokkal tágabb, mint a kapitalista viszonyok között”.¹¹⁶

2.2 Közösséget alkotnak-e – akár szakmai értelemben, akár informális módon – a közigazgatásban dolgozó jogászok?

A rövid válasz: nem, pontosabban a jegyzők között létrejött egy olyan kapcsolatrendszer, amely az érdekképviselői szükségletén és a szakmai önértékeken és szolidaritáson túl is gyakori együttlétre serkenti az egyes személyeket.

Óhatatlanul felmerül egy második kérdés is: van-e, lehet-e egy közigazgatásban dolgozó, jogász végzettségű személynek a munkahelyén vagy a munkaköre által befolyásolt közegben teleologikus, céltételező többletfunkciója, avagy a jogász végzettség pusztán egy technikai adat, amely meghatározza a Ktv. szerinti besorolási osztályt. Több dolgot is figyelembe kell vennünk a kérdés megválaszolásakor. Tény, hogy a közigazgatásban dolgozó jogász sokféle szorításban él; egyrészt a társadalom pártatlanság iránti jogos elvárása és a jogszabályok biztosította szűk mozgástér; másrészt a politika ciklikussága által meghatározott “finom” bizonytalanság is a fokozott aktivitás és az önkifejezés ellenében hat. Hawthorne szerint “Nem figyelhetjük meg valakin jól a hivatali élet hatásait, míg nem láttuk, hogyan viselkedik az illető az ellenpárt hatalomra jutásának pillanatában”.

Ide tartozik az az elképzelés is, amely szerint a jogász a társadalom mérnöke, a legfontosabb társadalmi folyamatok tervezője, rendszerbe foglalója és védelmezője (utóbbi kapcsán említi Anatole France, miszerint “(...) a hivatalnoknak nem az a kötelessége, hogy megbolygassa a népek szokásait, hanem éppen ellenkezőleg: közreműködnek ezek ápolásában”). Ez ma leginkább azt jelenti, hogy intuícióra és invencióra változatlanul csak kevés van szükség, a szaktudás rutinja bőven elégséges.

Miközben egyes igazgatási, ellátási (szolgáltatási) területeken az állami szerepvállalás további, érdemi csökkentése, egyfajta “központi önkorlátozás” formájában nehezen elképzelhető; megfigyelhető, hogy a “kormányzás egyre inkább a legkisebb rossz okozásának művészetévé válik” (Sárközy), a hatóságok fellépéséből nem csupán a rosszízű paternalizmus

116 Hencz Aurél: Törekvések a közszolgálati etika kialakítására. I. Kötet. MTA Államtudományi Kutatások programiroda kiadványa, Bp., 1987., 9. o.

vész ki, de egyúttal a hatás- és feladatkörön túllépő jobbító kezdeményezés szándéka is (kivételt képeznek a feladatuk szerint is elsődlegesen felügyeleti jellegű tevékenységet ellátó szervtípusok).

Jó elképzelés volt, hogy a közigazgatásban is jöjjön létre – jogászok hangsúlyos jelenléte mellett – egy állandó, kiemelt főtisztviselői kar. A kormányzati munka összkormányzati szemléletének erősítését, az államháztartás működtetésének hatékonyságát, az európai integrációval összefüggő tevékenység eredményességének, a vezetés és az irányítás hatékonyságának emelését, a közigazgatási stratégiai döntések előkészítését, valamint az igazgatási ágazatpolitikai szempontok eredményes érvényesítését a központi közigazgatási szervnél, annak területi, helyi szervénél, illetve a regionális közigazgatási hivataloknál a kiemelt főtisztviselői kar szolgálja a mai rendszerben. (A főtisztviselő kar létszáma – ide nem értve a rendelkezési állományba helyezetteket – nem haladhatja meg a 300 főt. A főtisztviselői kart olyan köztisztviselők alkotják, akiket a miniszterelnök kormányzati főtisztviselővé nevezett ki.)

Az államszocializmus szigorúan centralizált államszervezeti modelljében a közigazgatás volt a legvirulensebb elem. A professzionális és meglehetősen nagy államigazgatási apparátus jelentős hatást gyakorolt a képviselői szervekre, azok tevékenységét formálissá téve lényegében a “közigazgatási állam” modelljét testesítette meg központi és helyi szinten egyaránt. Az elgyengített képviselői struktúra mellett a hatalommal összefonódó közigazgatás, a pártvezetés és a pártbürokrácia, illetve az említettek összefonódása jelentette a hatalomgyakorlás tényleges színterét. A politika és a közigazgatás személyi és működési összekapcsolódása rányomta bélyegét az egész igazgatási szervezetrendszer működésére.

A – legtöbbször estin vagy levelezőn végzett – jogászok szerepe ebben a struktúrában gyakran hangsúlyos volt, miközben a jogi szaktudásuk másodlagossá vált a politikai lojalitással szemben. Amiért ezt említem, az az a körülmény, hogy a fenti folyamat hatásai mind a mai napig determinálják a jogász szerepét a közigazgatásban. Másként fogalmazva: a vázolt értékrend mélyszerkezeti kontinuitása – sajnálatos módon – változatlanul megfigyelhető.

A fentebb elemzett hatások és összetevők együttes hatása, hogy ma nem létezik egy egységes, elkülönült jogászi réteg a közigazgatáson belül, még akkor sem, ha egy-egy jogi osztály vagy főosztály olykor már a döntés-előkészítés fázisában meghatározó módon befolyásolja a végleges döntést...

Jogászok esetében természetesen azt az időről időre visszatérő jelenséget is figyelembe kell vennünk, hogy a jogászság az egyes jogász pályák iránti igényt mesterségesen is képes felkelteni; azaz képes elhíttetni a társadalommal, hogy az élet minden területén – így a közigazgatásban is – elkerülhetetlen a képzett jogászok növekvő jelenléte. Érdekes megfigyelni pl. a közigazgatás burjánzásának a szépirodalom és a szociológia által egyként leírt, s ezen írásban is említett klasszikus jelenségét.

2.3 Hogy érzi magát egy jogász a közigazgatásban, milyenek a szakmai perspektívák?

Amennyiben ma valaki arról faggatja a közigazgatásban tevékenykedő jogászokat, hogy hogyan érzik magukat emberileg, szakmailag és anyagi értelemben, akkor a legtöbb válaszadó – talán meglepő módon – elégedett az illetményével, illetve az egyéb juttatásokkal, gyakran ennél negatívabban ítélik meg a munkahelyi légkört, különösen a leépítésekkel, illetve a nők (!) túlzott, olykor kizárólagos jelenlétével is összefüggésbe hozva azt. Gyakran említett hátrány továbbá a szakmai tevékenység sablonos, valódi kihívásoktól mentes volta, illetve az EU-val kapcsolatos bizonytalanság. Ez utóbbi természetesen kitörési pontként is funkcionál, mind szakmai, mind “emberi” megújulás eszköze lehet az uniós jog adott területén felmutatott előrehaladás, s ennek nyomán a “nélkülözhetetlenségből” adódó újabb lehetőségek.

3. Adatok és tények

Nincsenek igazán friss – minden területre és szintre kiterjedő – adatok a közigazgatásban dolgozó jogászok pontos számára, illetve részarányára vonatkozóan, ám egy néhány évvel ezelőtt publikált felmérés alapján a jogászok aránya a minisztériumokban a legmagasabb, itt megközelíti a 18%-ot, míg – a korábbi elnevezésük szerint – országos főhatóságok esetében és a nem községi önkormányzatoknál 10%, a helyi, területi dekoncentrált szerveknél, illetve a községi önkormányzatok esetében ugyanez a mutató csupán 5% körüli értéket jelez. A jegyzőknek csupán 25-30%-a jogász, de az arány – elsősorban a másoddiplomás képzéseknek köszönhetően – folyamatosan “javul”, abszolút számokban mintegy 7-800 főt jelent. Az említetteken kívül a helyi és területi önkormányzati igazgatásban mintegy 8-900 jogász dolgozik; a központi közigazgatásban, továbbá a

dekoncentrált szervek által foglalkoztatott jogászok együttes száma mintegy 3300 fő volt 2003-ban a BM Közszerológiai Főosztályának adatai alapján.

2005-ben a KÖZIGTAD adatbázis adatai szerint az összes köztisztviselő 52 %-a rendelkezett felsőfokú végzettséggel.¹¹⁷ Ezek között az I. besorolási osztályba tartozók között 9,8 % rendelkezett igazgatás-szervezői oklevéllel, s 12,1 %-uk állam- és jogtudományi végzettséggel. Ugyanez a mutató a vezetők tekintetében 22,9 %, illetve 18,3 %.¹¹⁸

Lengyel György egy 2007-ben publikált tanulmányának alapjául szolgáló felmérés adataira hivatkozva állítja, hogy az ún. gazdasági elit két markáns és egymástól is jól elkülöníthető szegmense – a szakminisztériumi vezetők és az Országgyűlés gazdasági bizottságainak tagjai – végzettség szerinti összetételének vizsgálata során jelentős különbségeket tapasztalhatunk, amennyiben a minisztériumi vezetők közel kétharmada közigazgatási végzettségű volt, míg a bizottsági tagok körében többségben voltak az “egyéb” végzettségűek, s ezen belül is az **állam- és jogtudományi egyetemi** végzettséggel rendelkezők.¹¹⁹ Külön érdekesség, hogy utóbbi körben a tagok egytizedének – 1998-ban – csupán középiskolai végzettsége volt. A hivatkozott vizsgálat jelentőségét éppen az adja, hogy a *szelektáltak* és az *elektáltak*, az adminisztrátorok és a politikusok közötti eltérések Max Weber óta a társadalomtudományi kutatás fókuszában állnak. A huszadik századi kutatások mind a politikai élet bürokratizálódására, és ezzel összefüggésben az oligarchizálódásra (Michels 1966), mind pedig a bürokrácia átpolitikizálódásának jelenségére felhívták a figyelmet (Aberbach et al. 1981).¹²⁰

Az elmúlt évek több hullámban megvalósult – elsősorban a központi közigazgatást érintő – létszámcsökkentései ugyan mintegy 3-400 jogász egzisztenciáját is érintették, ám a “leépítések” apálymozgását – egy-egy névváltozás és feladatkör módosulás nyomán - majd minden esetben követte egy dagályszerű létszám-bővülés, így a jogászi létszám tekintetében is nagy biztonsággal állíthatjuk, hogy nagyságrendi elmozdulás e tekintetben sem következett be.

Még öt-tíz évvel ezelőtt is általánosan elfogadott vélekedés volt a munkaügyi-közigazgatási szakirodalomban az az állítás, hogy “(...) a közigazgatási szféra lehet még néhány évig a kitörési pont a jogászok számára”. Napjainkra ez a megközelítés megdőlni

117 Gajdusчек György: Specialista generalisták? Magyar Közigazgatás 2005/10. sz., 604. o.

118 uo.

119 Lengyel György: A magyar gazdasági elit társadalmi összetétele a huszadik század végén. Bp., Akadémiai Kiadó, 2007., 136. o.

120 Lengyel György: A magyar gazdasági elit társadalmi összetétele a huszadik század végén. Bp., Akadémiai Kiadó, 2007., 136. o.

látszik, amennyiben a Munkaügyi Központok kirendeltségei által közzétett – a regisztrált pályakezdő jogászok számát rögzítő – adatsorok alapján a vizsgált szektor felszívóereje csökkent. Még nem álltak elő a brechti kijelentést (“A hivatalok tömve vannak, még az utcán is hivatalnokok ülnek”) megtestesítő/megjelenítő helyzetek, vagy a gazdasági világválság idején előállott tömeges értelmiségi sorstalanságból is következő összetársadalmi anómiák, ám nem kizárt az a jövőkép, amelyben *“még az utcán is végzett jogászok ülnek, akik csak reménykednek abban, hogy a magyar közigazgatásban dolgozhatnak”*.

Az Unió bővítés sem hozta magával a reménylett kánaánt, amennyiben a csatlakozás kedvező hatása nyomán is csupán mintegy 100-150 jogász számára vált lehetővé az EU-intézményekben történő munkavégzés. A jogi és közigazgatási tisztviselői pályára jelentkezők a sikeres versenyvizsgák letételét követően – néhány kivételtől eltekintve – ún. tartalékállományba kerülnek, s az egyes intézmények ezekről a listákról válogatnak.

3.1 Jogászok a köztisztviselők között

A köztisztviselőt iskolai végzettségének és a közszolgálati jogviszonyban eltöltött idejének megfelelően kell besorolni. Ez 2005. február 1-jéig azt jelentette, hogy ha a köztisztviselő olyan felsőfokú iskolai végzettséget szerez, amely nem szerepel a feladatköréhez szükséges képesítési előírások között, de a szakképesítési előírásoknak megfelel, az új végzettségének megfelelően kellett átsorolni. A jelenleg hatályos szabályozás ennél szigorúbb, mivel kimondja, hogy az átsorolás csak a feladatkörre előírt szakirányú iskolai végzettség megszerzése esetén kötelező, valamint a köztisztviselő is csak akkor sorolható az I. besorolási osztályba, ha a feladatkörére előírt szakirányú felsőfokú iskolai végzettséget szerzett.

A pályakezdő főszabályként köztisztviselő gyakornoki besorolást kap, kivéve

- az **állam- és jogtudományi doktori**, igazgatásszervezői, okleveles közgazdász képesítéssel rendelkezőket, illetve
- a Rendőrtiszti Főiskolán oklevelet szerzetteket,

mert őket rögtön eggyel magasabb, a fogalmazó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába kell sorolni, akkor is, ha közszolgálati jogviszonyban töltött ideje az e besorolási fokozathoz előírt időtartamot nem éri el. Azt a pályakezdő köztisztviselőt pedig, aki bizonyítványát, oklevelét kiváló vagy annak megfelelő minősítéssel szerezte meg, a fogalmazó besorolási

fokozat 2-es fizetési fokozatába (középfokú végzettségűt az előadó besorolási fokozat 2-es fokozatába) kell sorolni.

A köztisztviselő osztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi, főosztályvezetői megbízást kaphat közigazgatási szerv, illetve elkülönült szervezeti egység (pl. a munkaügyi központ kirendeltségének) vezetésére, a hozzá tartozó munkaköri leírással. Vezetői megbízást, kinevezést csak felsőfokú iskolai végzettségű, **jogi vagy közigazgatási szakvizsgával**, vagy a szakvizsga alól adott mentesítéssel rendelkező köztisztviselő kaphat. Főszabály szerint a vezetői megbízás határozatlan időre szól és külön indokolás nélkül azonnali hatállyal visszavonható, illetőleg arról a köztisztviselő bármikor indokolás nélkül harmincnapos lemondási idővel lemondhat. 2007. július 15-jétől a központi államigazgatási szervek, valamint területi és helyi szerveik, továbbá a minisztérium főosztályának vezetésére adott kinevezés, megbízás fő szabály szerint hat évre szól, ilyen vezetői kinevezés, megbízás helyettesítés céljából rövidebb időtartamra is adható, illetőleg meghosszabbítható.

Ma is létezik – a korábban említett gyakorlati közigazgatási vizsga helyén – a közigazgatási szakvizsga, melynek hatályos szabályozása értelmében a pályakezdőként kinevezett köztisztviselőnek a tanácsos besorolási fokozatba soroláshoz közigazgatási szakvizsgát kell tennie. Közigazgatási szakvizsga hiányában a köztisztviselő nem sorolható a tanácsos besorolási fokozatba. Közigazgatási szakvizsgát az az I. besorolási osztályba került köztisztviselő tehet, aki közigazgatási alapvizsgát tett vagy az alól mentesült, közigazgatási szervnél szerzett legalább kétéves gyakorlattal rendelkezik és részt vett a jogszabály által meghatározott felkészítő tanfolyamon. *A jegyző, főjegyző és a vezetői megbízással, kinevezéssel rendelkező köztisztviselő közigazgatási szervnél szerzett gyakorlat nélkül is tehet közigazgatási szakvizsgát.* Lényeges, hogy a közigazgatási szakvizsga alól csupán a jogi szakvizsgával rendelkezők mentesülhetnek, az **állam- és jogtudományi végzettség** önmagában nem teremt alapot ehhez. A közigazgatási szakvizsga célja, hogy a felsőfokú végzettségű köztisztviselő olyan általános közigazgatási ismeretekre tegyen szert, amelyek birtokában a közigazgatási szervek széles körében és minden szintjén alkalmassá válik a közhatalmi típusú döntések törvényes – a közigazgatás céljaival összefüggőben álló, a közigazgatás eszköztudományát hatékonyan felhasználó – előkészítésére, illetve meghozatalára.

3.2 Jogászok a közalkalmazottak között

A közalkalmazotti munkakörök az ellátásukhoz jogszabályban előírt iskolai végzettség, illetve állam által elismert szakképesítés, szakképzettség, doktori cím, tudományos fokozat, valamint akadémiai tagság alapján fizetési osztályokba tagozódnak A-tól J-ig, az egyes fizetési osztályok pedig tizennégy fizetési fokozatot tartalmaznak. A közalkalmazotti törvény 1. számú mellékletében található egy táblázat, amelyből kiszámítható az illetmény. Minden fizetési osztály első fizetési fokozatához tartozik egy-egy konkrét szám (forintösszeg), a többi fizetési fokozathoz pedig egy-egy szorzószám. Az adott fizetési osztályhoz tartozó forintösszeget kell megszorozni a megfelelő fizetési fokozathoz tartozó szorzószámmal, így jön ki az illetmény összege. A fizetési osztályok tagozódása a következő: A-tól E-ig a diplomával nem rendelkezők, F-től J-ig a diplomások kerülhetnek besorolásra; így a "H" fizetési osztályba az egyetemi végzettséget és szakképzettséget igazoló oklevélhez kötött munkakör, valamint a főiskolai végzettséget és szakképzettséget igazoló oklevélhez kötött munkakör és ehhez az oklevélhez kapcsolódó tudományos fokozat tartozik; illetve a "J" fizetési osztályba tartoznak például az akadémiai doktori címmel rendelkezők.

Az egyes fizetési osztályokba tartozó munkaköröket, az ezek betöltéséhez szükséges képesítési és más többletkövetelményeket, valamint egyéb részletszabályokat miniszteri rendeletek határozzák meg.

A fizetési osztályt (besorolást) – az előbbieket figyelembevételével – az ellátandó munkakör betöltésére előírt annak a legmagasabb végzettségnek, szakképzettségnek az alapján kell meghatározni, amellyel a közalkalmazott rendelkezik. Ez azt jelenti, hogy amennyiben egy munkakör több fizetési osztályba is tartozhat, a közalkalmazott végzettsége (képzettsége) dönti el, melyik osztályba kell sorolni, de ha a plusz végzettség – **esetünkben a jogi végzettség** – az adott munkakör ellátásához nem szükséges, a besorolásnál nem vehető figyelembe.

4. Teljesítményértékelés a jogászok vonatkozásában

A köztisztviselő munkateljesítményét munkakörének és a közigazgatási szerv kiemelt céljainak figyelembevételével meghatározott teljesítménykövetelmények alapján a

munkáltatói jogkör gyakorlója évente mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékeli.¹²¹ A köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól szóló 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése alapján a teljesítményértékelésre minden év november 30-ig a célmeghatározások, a féléves áttekintő megbeszélés és az év végi komplex értékelés alapján kerül sor. A teljesítményértékeléshez elektronikus formában teljesítményértékelő lapot is ki kell tölteni.¹²² A célmeghatározás a kiemelt ágazati céloknak, a szervezeti céloknak és a szervezeti egységek céljainak, továbbá a köztisztviselő egyéni céljainak megállapítását foglalja magába. Minden köztisztviselő, szakállamtitkár számára legalább öt egyéni kiemelt célt kell meghatározni a munkakörének és a köztisztviselő, szakállamtitkár javaslatainak figyelembevételével. Az értékelő vezető a köztisztviselőnek, a szakállamtitkárnak év közben többletcélt is megállapíthat. A hivatkozott rendelet 13. § (1) bekezdése alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója az értékelő vezető javaslata alapján az egyéni teljesítményalapú jutalmat a rendelet mellékletében meghatározott táblázatokban foglaltak figyelembevételével állapítja meg. A jutalom mértékének alapja a teljesítményértékeléssel rendelkező köztisztviselő, szakállamtitkár éves illetményének – amelyet alapilletményének, illetménykiegészítésének és vezetői pótlékának figyelembevételével kell megállapítani – az év azon időszakára jutó része, amikor a köztisztviselő, a szakállamtitkár a statisztikai állományi létszámban szerepel.¹²³ Természetesen a teljesítményértékelés mozzanata nem szakítható ki a közszolgálati jogviszony egyéb tartalmi elemei közül, így rendkívül szoros kapcsolatot mutat magával az illetményrendszerrel is. Új rendszert vezetne be a minisztériumi alkalmazottak bérezésében Szetey Gábor személyügyi államtitkár (2007. októbere). A tervezett bérreform a minisztériumi köztisztviselőket az alapján fizetné meg, hogy munkakörük mennyit ér a versenyszférában. Az erről készített felmérés szerint a felsővezetők jelentős béremelésre számíthatnak, az alacsonyabb munkakörök értéke azonban csökkenhet is. A rendszer nagy hangsúlyt fektetne a teljesítmény alapján osztott jutalomra is, ezért a szakszervezetek attól tartanak, hogy a köztisztviselők politikával szembeni kiszolgáltatottsága nő.

Amint azt már Madarász Tibor is hangsúlyozta, elsősorban azok a munkafolyamatok mérhetőek, amelyek elemekre bonthatók, megszámlálhatók és visszatérően ismétlődnek.¹²⁴ Ez a megállapítás egy jogászként foglalkoztatott személy esetében elsősorban a hatósági jellegű (pl. engedélyezési vagy szolgáltatási) tevékenységek körében jelenthetne kapaszkodót,

121 A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 34. § (1) bekezdése

122 2. § (2) bekezdése

123 15. §

124 Vassné Varga Edit: Teljesítményértékelés a közigazgatásban. Századvég Kiadó, Budapest, 2001., 29. o.

ám nyilvánvaló, hogy a nyújtott szolgáltatások volumene, az ügyfélszám, illetve az elintézett ügyek számának változása – akár jelentős mértékű elmozdulása – csupán olyan technikai adatként értelmezhető, amely nem feltétlenül mutat szoros összefüggést a tényleges munkateljesítménnyel, feltételezve, hogy utóbbinak van egy minőségi jellegű, értékelő mozzanata is (pl. munkához, ügyfelekhez való viszonyulást kifejező vagy a lelkiismeretes feladatellátást megjelenítő eleme). A jogász tevékenységének – feltéve, hogy valóban jogi szakfeladatot lát el – számos olyan részterülete, szakmailag önállóan is értékelhető vonatkozása van, ami könnyen szétfeshítheti az éves teljesítményértékelés kereteit. Így pl. a másodfokú hatósági döntésekkel szembeni bírósági jogorvoslat igénybevételének lehetősége számos esetben lehetetlenné teszi az értékelést egy előre rögzített időintervallumokra vonatkozó értékelési rendszerben. Úgyszintén az időtényező problematikus a nem blankettaszerződések minőségének vizsgálatánál, amennyiben pl. a szerződést biztosító mellékkötelezettségek hibás rendezése vagy egy előnytelen szerződési feltétel kikötése gyakran csak a szerződés elkészítése után hónapokkal, évekkel vezet nehézségekhez, anyagi veszteségekhez, pl. a teljesítés lehetetlenülésekor stb.

Nyilvánvaló, hogy a teljesítményindikátorokat e körben is egyediesíteni kell, akár folyamatosan igazítva a külső és belső körülmények, illetve igények változásaihoz, a teljesítményértékelésre épülő ösztönzést is rugalmasabbá téve.¹²⁵

125 Poór József (szerk.): Rugalmas ösztönzés, rugalmas juttatások. COPLEX, Budapest, 2007., 46-47. o.

*Soós Edit egyetemi docens,
Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék*

Új szomszédságpolitikai kihívások a Nyugat-Balkán országaiban

2004. május 1-jén újabb tíz állammal, köztük Magyarországgal bővült az Európai Unió. A keleti bővítés következtében 2004. május 1-jével Magyarország az Európai Unió külső határországává vált. Az európai integráció révén felértékelődnek Magyarország keleti és déli szomszédai, valamint az EU-val érintkező határrégiók szerepe a gazdasági, társadalmi fejlődésben és a nemzetközi stabilitás megteremtésében¹²⁶.

Az elmúlt évtized folyamán az Unió külső határaival szomszédos országok számára az Unió legsikeresebb politikai eszköze a tagság ígérete volt. Románia és Bulgária 2007. évi csatlakozását követően egy időre bizonytalanra vált az Európai Unió további bővítésének időpontja.

A keleti bővítés után az EU továbbra is a csatlakozás lehetőségét ajánlja déli szomszédainknak, a Nyugat-Balkán országainak, a csatlakozás időpontjának megjelölése nélkül. A Magyarországgal határos országok közül Szlovénia 2004 óta tagja az EU-nak, Horvátországgal 2005 októberében megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások. Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság tagjelölt államként való elismerése 2005 decemberében az ország reformtörekvéseinek az elismerését jelentette.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás perspektívájával rendelkezik Szerbia, amely a többi nyugat-balkáni államhoz hasonlóan potenciális tagjelölt állam. Az uniós tagság perspektívája a legfőbb kerete a Nyugat-Balkán stabilizációjának és átalakulásának. A szoros, békés és együttműködésen alapuló kapcsolatok kialakítását, a biztonságos és prosperáló szomszédságpolitika keretét a térség országaiban 1999 májusa óta a Stabilizációs és Társulási Folyamat jelenti.

A stabilitás, a biztonság és jólét szükségessége hívta létre az Európai Unió határai mentén található országokban az Európai Szomszédságpolitikát, amely keretében az EU a

¹²⁶ A tanulmány „A határ menti együttműködések jogi és közigazgatási háttere, az együttműködések továbbfejlesztésének lehetőségei” c. T 042 892 sz. OTKA-kutatás támogatásával készült.

keleti szomszédokkal és a dél-mediterrán országokkal fenntartott kapcsolatok továbbfejlesztésének stratégiai irányait határozza meg. A kontinens stabilizálása és Európa szerepének az erősítése a világban szorosabb együttműködést tesz szükségessé az Európai Unió keleti és déli határországaival.

Az Európai Bizottság által 2003. márciusában elfogadott „Tágabb Európa-Szomszédsg: új keretek a keleti és déli szomszédainkkal való kapcsolatokra” c. dokumentum¹²⁷ az Unóval szomszédos keleti államokra - Ukrajnára, Moldovára –, valamint a déli-mediterrán térség államaira - Egyiptomra, Algériára, Izraelre, Jordániára, Libanonra, Tunéziára Marokkóra, a Palesztín Hatóságára, ill. megfigyelőként Fehéroroszországra, Líbiára és Szíriára vonatkozik. Ezek az országok nem rendelkeznek az Uniós tagság perspektívájával. Az európai integráció lehetőségének hiányában az Unió a keleti szomszédos országok, így a Magyarországgal határos Ukrajna vonatkozásában az „elmélyült együttműködés” politikájára törekszik.

A „Tágabb Európa” koncepció szomszédsgpolitikájához képest a 2004. május 12-én elfogadott stratégiai program új eleme, hogy az Európai Szomszédsgpolitikát kiterjeszti a dél-kaukázusi országokra is, így Azerbajdzsánra, Grúziára és Örményországra az európai biztonsági stratégia és a szorosabb együttműködés keretében¹²⁸.

A Európai Bizottság „A bővülő Európai Unió új határai” c. Fehér Könyvében¹²⁹ utal arra, hogy az európai geopolitikai változások, a globalizációs kihívások s a nemzetközi rendszerben bekövetkezett változások következtében az Európai Uniónak mint a stabilitás és a prosperitás színhelyének szerepet kell vállalnia az alapvető európai értékek, mint a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok, a kisebbségi jogok s a piacgazdaság közvetítésében és a kontinens biztonságának és védelmének megteremtésében. A kontinens stabilizálása és Európa szerepének az erősítése a világban az Európai Unió keleti és déli határországaival szorosabb együttműködést tesz szükségessé. A közös értékekre épülő partnerségek kialakítását követően válik lehetővé fenyegetettség esetén a közös fellépés vagy bármilyen kihívásra a közös válaszadás.

¹²⁷ Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Brussels, 11. 3. 2003. COM (2003) 104 final

¹²⁸ Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. Commission of the European Communities, Brussels, 12. 05. 2004. COM (2004) 373 final

¹²⁹ White Paper. Space: a new European frontier for an expanding Union. An action plan for implementing the European Space policy. 11 November 2003. 21. o.

Az Európai Unió célja a külső határterületek és a szomszédos országok határrégiói együttműködésének támogatásával azok gazdasági-társadalmi integrációjának elősegítése, a határrégiók gazdasági és szociális kohéziójának megteremtése, versenyképességének a növelése. A „Tágabb Európa” koncepció szerint ennek többnek kell lennie pusztán szabadkereskedelmi övezetnél: olyan gazdasági térséget kell létrehozni, amelyben érvényesül a négy alapszabadság, és az Unió támogatásával gazdasági, politikai és szociális reformfolyamat megy végbe a térség országaiban

A Nyugat-Balkán országai számára ajánlott Stabilizációs és Társulási Folyamat, valamint az Európai Szomszédságpolitika azt a célt szolgálja, hogy az EU-t vele baráti viszonyban álló országok gyűrűje vegye körül. Az EU kül- és biztonságpolitikájának e célkitűzése Magyarország számára kiemelten fontos, hisz közvetlenül érinti határ menti kapcsolatainkat. Ugyanakkor illeszkedik a magyar szomszédságpolitika céljaihoz, amely jó kapcsolatrendszer kiépítésére törekszik az EU külső határain található szomszédainkkal kormányzati és szubnacionális szinten egyaránt.

Az új Szomszédságpolitika a „jobb kormányzás” megteremtése érdekében a párbeszéd új alapokra helyezését határozza meg, s jelentős szerepet szán az Unió külső határai két oldalán fekvő területek közösségeinek. A harmadik országokkal fennálló „javított párbeszéd” jelenti ugyanakkor azt is, hogy az együttműködési formák közé új, innovatív elemként bekerült a **határon átnyúló együttműködési** komponens is.

A határ menti együttműködések - amellet, hogy továbbra is a gazdasági és társadalmi kohézió meghatározó tényezői - bizalom- és biztonságfejlesztő hatásuk következtében az EU külső határai mentén a demokratikus stabilitás komponensei is egyben. Erősítik a határ menti területek biztonságát, ezért ma már az Unió biztonság- és védelempolitikájának a lényeges elemei.

A határterületek közötti szorosabb együttműködés elősegítése olyan célkitűzés, amely ösztönözheti a gazdasági tevékenységet a periférikus régiókban, a megfelelő jogi és intézményi háttér megteremtésével erősítheti a helyi gazdaság fejlődését a befektetők térségbe vonzásával, ezzel is hozzájárulva az érintett országok általános gazdasági fejlődéséhez. A szomszédos országokban zajló lassú decentralizáció és helyi önkormányzati reformfolyamat kihatással van a határ menti kapcsolatok fejlesztésére, mélyítésére és intenzívebbé tételére.

1. Magyarország déli szomszédai

Az Európai Uniónak és Magyarországnak közös érdeke, hogy a déli határai mentén található országokban is végbemenjen a demokratizálódási folyamat, s egy politikailag stabil, demokratikus és békés térség alakuljon ki, amely nem veszélyezteti az Unió stabilitását, az EU gazdaságát. A „Tágabb Európa” új keretek kialakítását teszi szükségessé Magyarország déli szomszédaival fennálló kapcsolataiban.

A magyar szomszédságpolitika az Európai Uniónak mint politikai és gazdasági egésznek az érdekeit szolgálja. Az Európai Unió külső határai mentén halmozottan jelentkeznek azok a természeti és földrajzi hátrányok, amelyek az Unió egész területének gazdasági versenyképességét kedvezőtlenül befolyásolják. Az EU térségbeli politikája a tartós, békés, háborúktól mentes övezet kialakítására irányul a demokratikus és jogállamisági elveket, valamint az emberi és kisebbségi jogokat tiszteletben tartó államok, társadalmak létrehozása révén.

A 2011. év első felében sorra kerülő magyar uniós elnökségig tartó időszakban a Magyarország előtt álló kiemelt feladatok között szerepel többek között a polgárközeli Unió megteremtése s a **bővítési folyamat** továbbvitele. Magyarország különleges misszióját nyugat-balkáni szomszédaink európai integrációjának támogatásában látja¹³⁰. A horvát csatlakozás elősegítése mellett a Nyugat-Balkán többi országa számára az európai perspektíva biztosítása kiemelt magyar és összeurópai érdek.

Magyarország Európa-politikájának¹³¹ meghatározó eleme szomszédaink irányába belátható középtávon a **nemzetpolitikai célok érvényesítése**, a regionális fejlődés alakítása, a földrajzi, geopolitikai helyzetből adódó egyedi lehetőségek kihasználása. A célkitűzések megvalósításában jelentős szerep hárul a Magyarországon az elmúlt évtizedben „alulról” megszerveződött eurorégiókra. Az eurorégiók szubnacionális keretet jelentenek a nemzetpolitikai szerepvállalás céljainak megvalósításához. Magyarország mint EU-tagállam és a térséggel határos ország, aktív szerepet vállal az Európai Unió régióbeli politikájának alakításában és gyakorlati megvalósításában. Mindez a kormánypolitika szintjén szorosabb

¹³⁰ 2002. decemberi Koppenhágai ülésén az Európai Tanács megerősítette az Európai Uniónak való csatlakozás perspektíváját a 2004. májusi bővítést követően az Unióval ugyancsak határossá vált Nyugat-Balkán országai (Albánia, Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság, valamint Szerbia és Montenegró) esetében is. Az európai uniós tagság perspektívája a legfőbb kerete a térség stabilizációjának és átalakulásának. A szoros, békés és együttműködő kapcsolatok kialakítását, a biztonságos és prosperáló szomszédságpolitika keretét a térség országaiban 1999. májusa óta a Stabilizációs és Társulási Folyamat jelenti.

¹³¹ A magyar kormány Európa-politikai stratégiájának új irányairól és feladatairól. <http://www.kum.hu>

együttműködést tesz szükségessé a déli eurorégiókkal a tréning programokban, pályázati lehetőségekben és az eurorégiók tevékenységei területeinek bővítésében. Hazánk a csatlakozási folyamat során szerzett tapasztalataival tud hozzájárulni déli szomszédunk, Szerbia, valamint a Nyugat-Balkán határrégiói biztonságának megszilárdításához, a demokratizálódás mélyítéséhez, széles társadalmi bázisra helyezéséhez.

Az Unió keleti bővítése a magyarországi euroregionális együttműködések számára is új feladatokat és kihívásokat jelent a határ mentén levő területeken, azok fejlesztése és menedzselése terén. A déli határok mentén megszerveződött eurorégiók a jövőben felértékelődnek az **EU szomszédságpolitikájában s Magyarország nemzetpolitikai szerepvállalásában egyaránt.**

Ugyanakkor számolni lehet azzal is, hogy - részben a schengeni határok miatt - legalábbis átmenetileg újból megerősödik a határok elválasztó szerepe, ami kihatással lesz az uniós külső határok mentén fekvő déli szomszédainkkal fennálló szomszédsági kapcsolatok alakulására.

A kontinens stabilizálása és Európa szerepének az erősítése a világban ezért szorosabb együttműködést tesz szükségessé az Európai Unió déli határországaival. Az Európai Uniónak és Magyarországnak közös érdeke, hogy déli határai mentén található országokban is végbemenjen a demokratizálódási folyamat, s egy politikailag stabil, demokratikus és békés térség alakuljon ki, amely nem veszélyezteti az Európai Unió stabilitását és gazdasági szerepét.

2. Magyarország déli eurorégióinak jövőbeni szerepe a nemzetpolitikai célok megvalósításában

A magyar kormány szomszédsági és nemzetpolitikai stratégiájának sikeréhez elengedhetetlen a szomszédos Szlovénia, Horvátország és Szerbia központi kormányának együttműködés iránti elkötelezettsége. Az együttműködésre **az állami szint** mellett ma már többféle lehetőség adott. Az eurorégiók a politikai, gazdasági és kulturális együttműködés új formáit jelentik a határok mentén. Az európai integráció szervezeti keretébe való **szubnacionális szintű integrálódás** során az eurorégiók újabb lehetőségeket kínálhatnak a szomszédsági kapcsolatok javítására a már meglévő határ menti politikák hatékonyabbá tételével, a párbeszéd széles társadalmi alapokra helyezésével.

Az eurorégiók azért is kerülnek napjainkban egyre inkább a figyelem középpontjába, mert a határ menti együttműködések legeredményesebb formái a földrajzilag, történelmileg, ökológiailag, etnikailag, gazdaságilag elválasztott területek közti együttműködésre a gazdaságfejlesztés, szociális ügyek, oktatás, kultúra, sport, turizmus, infrastruktúra fejlesztése terén. Emellett elősegítik a határ menti térségek politikai és társadalmi stabilitását, hozzájárulnak a közös történelmi hagyományokkal rendelkező, az anyaországtól elszakított, annak anyanyelvét, kultúráját őrző népek, nemzetiségek kapcsolattartásához, a határon átnyúló és a határ menti fejlesztési és együttműködési kapcsolatok megerősítéséhez.

A Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés (1998), a Mura-Dráva Eurorégió ((2004) a horvát határon, az Alpok-Adria Munkaközösség (1978) a horvát, ill. szlovén határszakaszon található. Minden határtérségünk közül politikailag talán a leginkább terhelt határtérség, hármashatár terület a Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió (1997), amely „Európa Kapu” szerepét tölti be Délkelet-Európa irányába.

A kormány Európa-politikai stratégiájában, a magyar szomszédságpolitikában kiemelt figyelmet kapott a közös európai alapértékek képviselője, mint a demokrácia, jogállamiság, emberi jogok, kisebbséghez tartozók jogai. Az euroregionális szervezeti keretek szubnacionális szintű lehetőséget jelentenek az európai értékek közvetítésére.

Az euroregionális együttműködések célkitűzései egyben szervesen kapcsolódnak az összeurópai együttműködési és biztonsági folyamatokhoz. Az eurorégiók hozzájárulnak a határrégők biztonságának megszilárdításához, a demokratizálódás mélyítéséhez, széles társadalmi bázisra helyezéséhez. A magyar külpolitika szilárdabb alapokra helyezése a nem-kormányzati szervezetekkel való szorosabb partneri kapcsolatok kialakítása révén is erősíthető. A regionális típusú (NUTS 2) eurorégiók a szomszédsági politika „mélyítésével”, az emberi, közösségi kapcsolatok, kommunikációk és együttműködések humanizálásával és kiszélesítésével, az állampolgárok civil szervezeteken keresztül történő bevonásával, a civil szervezetek határon átnyúló kapcsolatainak támogatásával s a határon túlra irányuló vállalkozásfejlesztési törekvésekkel egyúttal a határon túli magyarság gazdasági versenyképességét is fokozzák.

Magyarország szerepet vállal a középkelet-európai új tagállamok szomszédságpolitikájának formálásában többek között azzal, hogy 2004. május 6-án tevékenyen részt vett a Visegrádi Országok Eurorégióinak Konzultatív Tanácsa létrehozásában. A Tanácsot alkotó magyar, szlovák, cseh és lengyel eurorégiók a határokon átnyúló regionális összefogást ösztönzik ezzel az interregionális tapasztalatcserére lehetőséget

biztosító kezdeményezés létrejöttével. A 2006. június 21-én Szarajevóban induló másik kezdeményezés, a „Nyugat-Balkán Visegrádi Alap” fórumot kínál a két régió között a határ menti együttműködés elősegítésére, a helyi demokrácia építésére, valamint a civil szervezetek és a nem kormányközi szinten jelentkező fejlesztési igények megvitatására.

A határ menti kezdeményezések fejlődését azonban nagyon sok kül- és belpolitikai, gazdasági, nemzetiségi, kulturális konfliktus akadályozhatja. A kormányok szerepe ezért nélkülözhetetlen egy sor területen: a kormányzás európai modelljének megfelelő új hatalmi rendszer kialakításában, a helyi önkormányzás megerősítésében és a decentralizált kormányzás mélyítésében, a gazdasági tevékenység átlátható szabályozásában és a korrupció elleni küzdelemben, a politikai stabilitás biztosításában, a belföldi és külföldi befektetők jogainak védelmében, s a civil társadalom jogainak megerősítésében a kormányzás valamennyi területén.

A schengeni határok kedvezőtlen hatásai a központi kormányok lehetséges további szerepét növelik a határ menti kapcsolatok és együttműködési gyakorlat erősítésében, a térségben működő eurorégiók szorosabb partneri kapcsolatainak kialakításában.

A határ menti együttműködések bizalom- és biztonságfejlesztő hatásuk következtében a demokratikus stabilitás komponensei is egyben. A decentralizált párbeszéd keretei között a helyi és regionális partnerségek elősegíthetik a békés egymás mellett élés, a gazdasági, társadalmi fejlődés és a demokratikus átalakulás sikerét, a határ menti területek biztonságának megteremtését.

A Nyugat-Balkán országaiban az eurorégiók létrehozásához a megfelelő jogi és adminisztratív keretek sokszor még hiányoznak, ami nehezíti az együttműködést. Térségspecifikus probléma, hogy a központi kormányok sokszor nem tekintik partnernek a szubnacionális szintű euroregionális szerveződéseket. A legtöbb országban az eurorégiók megalakításához és működéséhez szükséges jogi, közigazgatási feltételek kialakításához elengedhetetlen a központi kormányzati szándék. Ahhoz, hogy államközi megállapodás nélkül is létrejöjjenek a határ menti programok, a szomszédos országoknak belső jogrendjükben egyre szélesebb feladat- és hatáskörrel kell felruházni a helyi és regionális hatóságokat.

A békéért és biztonságért felelős nemzetközi szervezetek, mint az **EBESZ**, az **ENSZ**, az **Európa Tanács** ezért bátorítják és támogatják a határ menti együttműködések mint a délkelet-európai országok közötti párbeszéd kialakítását és elmélyítését segítő eszközt. A határ menti népek közötti bizalomépítés és békés egymás mellett élés megerősítésével az

együttműködések hozzájárulnak a határ menti térségek gazdasági, társadalmi fejlődéséhez és a demokratikus átalakulás sikeréhez, valamint a politikai stabilitás megteremtéséhez.

3. Az Európa Tanács szerepe a határ menti területek kohéziójának erősítésében

A Nyugat-Balkán országaiban a helyi demokrácia és a térség stabilitása közötti kapcsolat fontosságára¹³² a nemzetközi közösség számos nyilatkozatban hívta fel a figyelmet. Az Európa Tanács és a Délkelet-Európai Stabilitási Egyezmény által megrendezett miniszteri konferenciák hangsúlyozzák, hogy a Nyugat-Balkánon a bizalom és a stabilitás növelésének egyik módja a helyi és regionális önkormányzatok közötti határokon átnyúló aktív együttműködés.

A Nyugat-Balkán szomszédos államainak határ menti területeit **korábbi elszigetelt helyzetükből** kapcsolataik élénkítésével lehet kimoszítani. A határ menti együttműködések partnerségi stratégiai programjának célrendszere a határok mentén elősegítheti a jószomszédi kapcsolatok térségi feltételeinek a megalapozását. A szomszédos államok határ menti együttműködései „bottom-up”, azaz „alulról felfelé” épülő jellegük következtében

- segítenek a nemzeti határok által elválasztott területek multikulturális közösségei közötti harmonikus kapcsolatok fejlődésében;
- hozzájárulnak a tartós béke, az etnikai és egyéb háborúktól mentes, stabil térség megteremtéséhez, a politikai, etnikai és kulturális kapcsolatok sokszínűségéhez;
- a szektorális kapcsolatok alakításának eszközei, megerősítik a szociális kohéziót és a határ menti lakosság kölcsönös megértését;
- a területi közösségek és hatóságok a szubszidiariás elve alapján a vertikális partnerségek kialakításával közreműködnek a helyi önkormányzatok, a civil szervezetek és az üzleti élet szereplői közötti közeledéshez a határok mentén;
- elősegítik, hogy a térség országai közösen léphessenek fel az EU biztonságára is veszélyt jelentő olyan közös fenyegetések ellen, mint a szervezett bűnözés, illegális bevándorlás és csempészet különböző formái;

¹³² Effective democratic governance at local and regional level. Proceedings of the second South-Eastern Europe Regional Ministerial Conference. Skopje, 8-9 November 2006. Prepared in co-operation with local government and public service reform initiative and policy association for an open society. Council of Europe-Stability Pact for South Eastern Europe.

- erősítik a horizontális partnerségeket a kohézió megerősítésében az önkormányzatok, a nem kormányzati szervek, a civil társadalom és a gazdasági élet szereplői közötti együttműködés révén.

A határterületek közötti szorosabb együttműködés elősegítése olyan célkitűzés, amely a balkáni háborúk sújtotta térségben a megbékélés kapcsolódási pontjait teremti meg, s hozzájárulhat a nyugat-balkáni országokban zajló átalakulási folyamat sikeréhez. Ösztönözheti a gazdasági tevékenységet a periférikus régiókban, a megfelelő jogi és intézményi háttér megteremtésével erősítheti a helyi gazdaság fejlődését a befektetők térségbe vonzásával, ezzel is hozzájárulva az érintett országok általános gazdasági fejlődéséhez. A Nyugat-Balkán országaiban zajló lassú decentralizáció és helyi önkormányzati reformfolyamat kihatással van a határ menti kapcsolatok fejlesztésére, mélyítésére és intenzívebbé tételére.

Ugyanakkor a sikeres határ menti együttműködések előfeltétele, hogy a helyi és regionális hatóságok a határ menti együttműködésekhez megfelelő politikai (döntéshozó) kompetenciával és pénzügyi forrásokkal rendelkezzenek. A nyugat-balkáni országok jogi szabályozása lehetővé kellene, hogy tegye, hogy egyezményeket kössenek a szomszédos országok helyi hatóságaival, és jogi személyiséggel rendelkező közös testületeket hozzanak létre a „közös stratégiák kialakítására”.

Sokszor a pénzügyi decentralizáció vagy a megfelelő pénzügyi támogatások hiánya miatt azonban az együttműködések nem működőképesek, nem rendelkeznek a szociális és gazdasági fejlődéshez szükséges helyi kapacitással. A partnerségek kiépítése a helyi és a regionális hatóságok valamint a szociális és gazdasági szervezetek között ezért bizonytalan.

A strukturált határ menti együttműködések hatékonyabb megszervezése érdekében a tagállamok között fennálló, hátráltató akadályok elhárítása európai szintű intézkedést is követel. Az eurorégiók szerepének megerősödése a nemzetközi kapcsolatokban európai szintű jogszabályokban is jelentkezik. Az Európa Tanács az elmúlt években számos alkalommal nyújtott technikai segítséget a Nyugat-Balkán államainak az akadályok meghatározása (jogi, államigazgatási, pénzügyi) és a szükséges jogi, adminisztratív (képzés, tanácsadás) intézkedés megtétele során.

Az együttműködések alapját az 1980. évi Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről¹³³ és annak

¹³³ Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről. 35-56. o. European Treaty Series 106/159/169

Kiegészítő Jegyzőkönyve (1995)¹³⁴ elveinek megfelelő jogi szabályozás jelenti. Az Európai Keretegyezmény (1980) jelentőségét az adja, hogy elismeri, hogy a határ menti és régiók közti együttműködések nemcsak az államokat, de a területi közösségeket és a hatóságokat is megilletik. Olyan deklaratív jellegű dokumentumnak tekinthető, amely megerősíti és elősegíti a határ menti együttműködések, ezzel is elismerve a helyi önkormányzatok jogát, hogy más államok azonos szintű felelősséggel bíró önkormányzataival a belső jogukkal összhangban határ menti együttműködési megállapodásokat kössenek.

A helyi önkormányzatok „külsőkapcsolati” kompetenciája a Nyugat-Balkán országainak belső jogában sokszor még nem biztosít elegendő mozgásteret az együttműködések kialakításában. A keretegyezményhez csatolt minta- és keretmegállapodások, szabályzatok és szerződések segítséget nyújtanak az együttműködés megfelelő formáinak megtalálásához.

A regionális és helyi önkormányzatok hatáskörének a megerősítése azért lényeges a térség országaiban, mert az önkormányzatok hatalmi ellensúlyt képeznek a központi kormányzattal szemben, s a polgárokhoz való közelségük garantálja a döntések legitimitását, s ezzel növeli a helyi demokráciák stabilitását.

A részvételi demokrácia és a képviselői demokrácia megerősítése szubnacionális szinteken a decentralizáció és a demokratizáció része, s előfeltétele a helyi önkormányzatok, a civil szervezetek és az üzleti élet szereplői közötti rendszeres együttműködésnek. A keretegyezményt ratifikáló államok elfogadják, hogy szerepet vállalnak a helyi hatóságaik együttműködését gátló körülmények elhárításában.

Az Európa Tanács tevékenysége során nyomást gyakorol a központi kormányokra ezen európai szintű jogszabályok elfogadtatására az egyes tagállamokban. Közülük is kiemelkedik a Madridi Keretegyezmény (1980), amely a helyi és regionális önkormányzatok határ menti együttműködését segíti elő a legkülönbözőbb területeken: regionális fejlesztés, infrastruktúra, kultúra, oktatás, környezetvédelem stb. terén. A határ menti együttműködés olyan formáit ajánlja, amelyek a helyi és területi közösségek szükségleteihez igazodnak, megnöveli a helyi és területi önkormányzatok szerepét a határ menti kapcsolatok alakításában.

Az Európa Tanács szakembereknek a térségbe küldésével segíti a helyi és regionális hatóságok, önkormányzatok és testületek között a határ menti együttműködések kialakítását. Azokat a nyugat-balkáni államokat, amelyek még nem valósították meg a Keretegyezményben és a

¹³⁴ 1995. évi Kiegészítő Jegyzőkönyv kimondja, hogy a határ menti együttműködési megállapodások rendelkezhetnek közös határ menti együttműködési testület létrehozásáról, amely jogi személyiséggel rendelkezhet.

Kiegészítő Jegyzőkönyvben megfogalmazott demokratikus alapelveket, a szükséges jogi és adminisztratív intézkedések megtételére ösztönzi.

4. A Madridi Keretegyezmény állapotáról Magyarországon és a Nyugat-Balkán országaiban

Aláírásra megnyílt: 1980. május 21. Madrid

Hatályba lépés: 1981. december 22.

Magyarország és a Nyugat-Balkán	Aláírás	Ratifikáció	Hatályba lépés
Magyarország	1992.04.06.	1994.03.21.	1994.06.22.
Albánia	1999.05.07.	2001.11.07.	2002.02.08.
Bosznia és Hercegovina	2004.04.30.	-	-
Horvátország	1999.05.07.	2003.09.17.	2003.12.18.
Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	-	-	-
Montenegró	-	-	-
Szerbia	-	-	-
Szlovénia	1998.01.28.	2003.07.17.	2003.10.18.

Forrás: Treaty Office on <http://conventons.coe.int>

Az Európa Tanács a decentralizáció kérdésében kezdeményezett lépései eredményeképpen jelenleg 47 ország számára fogalmazza meg az önkormányzatokkal szemben támasztott alapkövetelményeket, a helyi demokráciák fejlesztésére vonatkozó önkormányzati minimumot. Ez a dokumentum a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1985)¹³⁵. A Charta meghatározza azokat a helyi autonómiára, az irányítás elveire és a pénzügyek vitelére vonatkozó alkotmányos és jogi alapokat, amelyeket minden demokratikusan működő helyi önkormányzatnak tiszteletben kell tartania. A dokumentum a benne foglalt alapkövetelmények elismerésével védi a helyi közösségek önkormányzathoz való jogait, ezáltal megteremti az önkormányzatiság és a helyi demokrácia alapjait.

A helyi hatóságok a demokratikus kormányzás alapintézményei. Az állampolgárok közügyekben való részvétele, a participáció elve fontos hozzájárulás az alulról építkező demokráciák szubnacionális kormányzati rendszerének kialakulásához.

¹³⁵ Soós Edit-Fejes Zsuzsanna. Az euroregionális együttműködések európai jogi vonatkozásai. Európai Jog, 2006. november 18-28. o.

A határ menti együttműködés szempontjából kiemelkedően fontos az a cikkely, amely a helyi önkormányzati egységek egyesülési jogát definiálja, miszerint „a helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre”¹³⁶. Majd a társulás jogát nemzetközi szintre is kiterjeszti. Kimondja, hogy „mindegyik állam elismeri a helyi önkormányzatoknak azt a jogát, hogy közös érdekeik védelmére és előmozdítására alakult szövetségnek, illetve a helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségének tagjai legyenek. A helyi önkormányzatok – törvény által előírt feltételekkel – jogosultak együttműködni más államokban működő önkormányzatokkal”¹³⁷.

A Chartákban megfogalmazott alapelvek megvalósulásához, a szomszédos országok demokratikus kezdeményezéseinek sikeréhez az **Európa Tanács, az Európai Unió és a nemzetközi közösség támogatása** sok esetben nélkülözhetetlen.

5. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának állapotáról Magyarországon és a Nyugat-Balkán országaiban

Aláírásra megnyílt: 1985. október 15. Strasbourg

Hatályba lépés: 1988. szeptember 1.

Magyarország és a Nyugat-Balkán	Aláírás	Ratifikáció	Hatályba lépés
Magyarország	1992.04.06.	1994.03.21.	1994.07.01.
Albánia	1998.05.27.	2000.04.04.	2000.08.01.
Bosznia és Hercegovina	2002.07.12.	2002.07.12..	2002.11.01.
Horvátország	1997.10.11.	1997.10.11.	1998.02.01.
Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	-	-	-
Szerbia	2005. 06.24.	2007.09.06.	2008.01.01.
Szlovénia	1994.10.11.	1996.11.15.	1997.03.01.

Forrás: Treaty Office on <http://conventons.coe.int>

¹³⁶ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről. 10. cikk (1).

¹³⁷ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről. 10. cikk (3).

6. Helyi Demokrácia Ügynökségek (Local Democracy Agency)

Az Európa Tanács tevékenységében az önkormányzatiság és a helyi demokrácia alapjainak megteremtése folyamatában fokozatosan értékelődött fel a **szubnacionális szintű együttműködések** jelentősége. Az Európai Tanács kezdeményezésére 1993-ban Szerbiában (Szabadkán) létrehozott első Helyi Demokrácia Ügynökséget (LDA) számos további alapítása követte. 1999-ben az Európa Tanács Helyi Regionális Közhatóságok Európai Kongresszusa és az LDA partnerek kezdeményezésére jött létre a Helyi és Regionális Közhatóságok Egyesülete (ALDA)¹³⁸.

A Helyi Demokrácia Ügynökségek célja elismertetni a szomszédos országok együttműködéseinek decentralizált irányításában rejlő lehetőségeket. A szomszédos országok központi kormányaira való nyomásgyakorlás célja egyértelművé tenni, hogy a szubnacionális szintű együttműködések működési alapelve a horizontális partnerségre épülő autonómia. Az Európa Tanács¹³⁹ egy évtizedes működésüket értékelve 2003-ban a Nyugat-Balkán országaiban a demokrácia megerősítésében és az emberi és kisebbségi jogok védelmében a legfontosabb eszközként értékelte az LDA partnerségeket (partner városok és régiók, az LDA vendégvárosok) tevékenységét.

A Helyi Demokrácia Ügynökségek Szövetsége több száz helyi önkormányzatot és NGO-t tömörít Európa-szerte, amelyek közös célja a helyi demokrácia erősítése, az emberi jogok és a kisebbségek tolerálásának elősegítése a térségben. Képzések, szemináriumok, polgármesteri találkozók, helyi önkormányzati képviselők és tisztviselők közötti tapasztalatcsere révén segíti elő a helyi demokrácia megerősítését, a határ menti közösségek közeledését.

A kezdeti célokat követően - az etnikai közösségek közötti kapcsolatok helyreállítása, a helyi közösségek újjáépítése – jelentős a szerepük a helyi demokrácia működési feltételeinek kialakítása, a döntési folyamatok széles társadalmi bázisra helyezése, valamint a kisebbségek és az emberi jogok védelme terén.

A háborús időszak humanitárius segélynyújtását követően mára a helyi önkormányzatok és a civil társadalom képviselőinek a multilaterális decentralizált nemzetközi

¹³⁸ Association of Local Democracy Agencies. Az ET kezdeményezésére jött létre a helyi közösségek közötti kapcsolatok helyreállítására a balkáni háborút követően.

¹³⁹ 10th Anniversary of the Local Democracy Agencies Programme. Partnerships for the benefit of local democracy, intercultural dialogue and transfrontier co-operation in Greater Europe. Council of Europe. CLRAE Tenth Session. Strasbourg, 20-22 May 2003. CG (10) 8

együttműködése jelentős eredményeket mutat fel a stabilizáció, a demokratizáció és a térség fejlődésének előmozdítása folyamatában.

7. A regionális együttműködés a Nyugat-Balkán országai között

A Nyugat-Balkán térségének politikai és gazdasági fejlődéséhez a Nemzetközi Közösség támogatása sok esetben nélkülözhetetlen. Az együttműködések létrejöttéhez azonban talán mégis a legfontosabb feltétel a Jugoszlávia szétesése után létrejött **szuverén államok közötti jószomszédi kapcsolatok megteremtése** volt. Mindez a **bilaterális és regionális kapcsolatrendszer** párhuzamos fejlesztésével valósítható meg.

Tekintettel a Balkán történelmére és helyzetére, a nemzetközi közösség a Daytoni Megállapodást (1995) követően fokozott hangsúlyt helyezett a stabilizációra, a bizalomépítő intézkedésekre, a gazdasági fejlődésre és a regionális együttműködés elősegítésére. Ugyanakkor a bizalom és a biztonság erősítése, a térség országaival a kapcsolatok és párbeszéd kialakítása akkor lehet eredményes, ha a Nyugat-Balkán országai egymással is együttműködnek.

A bizalom helyreállítására és a biztonság erősítése, a térség országai közötti kapcsolatok intenzívebbé és rendszeresebbé válása lassan kialakította a párbeszéd új formáit, a jószomszédi kapcsolatok feltételeit. Kezdeményezések sora jött létre a közös problémák kezelésére, a béke, biztonság és a stabilitás megteremtése céljával.

Az első olyan regionális együttműködés, amelyik nem valamely nemzetközi szervezet fellépésére jött létre, Bulgária kezdeményezésére alakult meg 1996-ban Szófiában.

A térségnek a béke és a stabilitás területévé alakítását célul kitűző és az euroatlanti struktúrákhoz közelebb vivő Délkelet-Európai Együttműködési Folyamat (SEECF) külügyminiszterei 1996. július 16-án elfogadták a **Kartát a Jószomszédági kapcsolatokról, a Stabilitásról, a Biztonságról és az Együttműködésről a Balkánon**¹⁴⁰

A Karta prioritásai között szerepel a gazdasági kapcsolatok intenzitásának növelése, a kiterjesztett együttműködés az emberi jogok, demokrácia, jogállamiság kiépítésében és az illegális tevékenységek elleni küzdelemben. A délkelet-európai gazdasági fejlődést a liberalizáció és a privatizáció és a strukturális reformok révén, a társadalmi fejlődést a gazdasági növekedés integráns részét alkotó szociális kohézió fejlesztésével kívánja

¹⁴⁰ Sofia Declaration on Good Neighbourly Relations. Stability, Security and Co-operation in the Balkans, adopted at the meeting of the Ministers for Foreign affairs of the Countries of South-Eastern Europe, held at Sofia, on 6 and 7 July 1996.

elősegíteni. Célja a térség országainak a közelebb vitele az európai gazdaság és politika fő áramlataihoz.

A közös értékeken alapuló fellépés érdekében a Nyugat-Balkán országai vállalták az államok közötti együttműködésben a Helsinkai Zárónyilatkozatban (1975) megfogalmazott demokratikus normák betartását: a határok sérthetlensége, az államok területi integritása, a konfliktusok békés rendezése, valamint az olyan kihívások, mint a terrorizmus vagy a szervezett bűnözés elleni küzdelem.

A balkáni regionális együttműködések – mint a Délkelet-Európai Együttműködési Folyamat (SEECF) vagy az ugyancsak 1995-ben létrehozott Délkelet-Európai Együttműködési Kezdeményezés (SECI) – célja egyaránt a térségnek a béke, biztonság és a stabilitás területévé alakítása és az euroatlanti struktúrákba való integrálódáshoz szükséges tartós demokratikus berendezkedés kialakítása.

8. A Nemzetközi Közösség és a Nyugat-Balkán kapcsolatainak alakulása

Az Európai Bizottság számos programon keresztül bátorította a regionális tevékenységek és egyezmények létrehozását. Az Európai Unió olyan békés térség kialakulását kezdeményezi a Nyugat-Balkánon, amely nem veszélyezteti az Unió stabilitását, az EU gazdaságát. Ezért a Nyugat-Balkán államaival a **jószomszédi kapcsolatok erősítése, a regionális együttműködések** elmélyítése és bővítése a jövő egységes és biztonságos Európája megteremtésének is az előfeltételévé vált.

Az Unió kezdeményezésére 1999. július 29-30-án Szarajevóban rendezett stabilitási konferencia annak felismerése volt, hogy a kontinens egészének hosszú távú biztonsága elválaszthatatlan Délkelet-Európa stabilitásától.

Az 1999-es koszovói háború lezárását követően 39 állam-és kormányfő, 17 nemzetközi szervezet részvételével rendezett Balkán-konferencián a délkelet-európai térség stabilitásáról és újjáépítéséről tárgyalt. A **Délkelet-Európai Stabilitási Egyezmény**¹⁴¹ célja eredetileg egy átfogó, hosszú távú válságmegelőző stratégia kidolgozása volt a Délkelet-Európát érintő problémák kezelésére, a térség országában a béke, a stabilitás megteremtésére.

¹⁴¹ A Stabilitási Paktum partnerei között megtalálhatóak a térség biztonságában érdekelt USA, Japán, Kanada, Oroszország, Norvégia, Svájc, Törökország, a nemzetközi szervezetek közül az EBESZ, a NATO, az OECD, az ENSZ és az Európa Tanács. A működéshez a szükséges pénzügyi alapokat a nemzetközi pénzügyi intézetek, a Világbank, az IMF, az EBRD stb. biztosítja.

Felismerve, hogy a térség stabilitása elválaszthatatlan az európai kontinens egészének hosszú távú biztonságától, a demokrácia, az emberi jogok védelme és a gazdaság felvirágoztatása érdekében tett erőfeszítések megerősítése érdekében ösztönzik a térség államainak együttműködését s a későbbi EU-csatlakozást. Fórumot kínál a partnerségek kialakításához a célországok - Horvátország, Albánia, Bosznia és Hercegovina, Bulgária, Szerbia és Montenegró, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Moldovai Köztársaság (2001-től), Románia - között a közös cél, a térség biztonságának megteremtése érdekében.

A Stabilitási Egyezmény olyan politikai kezdeményezés, amely koordinált stratégiákat dolgoz ki a tag-, partner- és donor országok¹⁴² között a térség stabilitásának elősegítése s a tartós béke védelme érdekében.

A megvalósításhoz a Stabilitási Egyezmény legfontosabb politikai eszköze a Délkelet-Európai Regionális Asztal, amely koordinálja a demokratizálódással és az emberi jogokkal (1.sz.), a gazdasági újjáépítéssel és fejlesztéssel (2.sz.), valamint a biztonsági és védelmi kérdésekkel (3.sz.) foglalkozó munkaasztal tevékenységét. Mindhárom munkaasztal a jószomszédi kapcsolatok megjavításának és fenntartásának az eszköze.

A Regionális Munkaasztal 2000. június 8-án elfogadott Ütemtervében (Agenda)¹⁴³ a célkitűzések között szerepel többek között a vonzó üzleti és befektetői környezet kialakítása, független média, az emberi és kisebbségi jogok védelme, az energia és a regionális infrastruktúra, a regionális kereskedelmi együttműködés és liberalizáció fejlesztése, a szervezett bűnözés és korrupció elleni küzdelem, a migráció és a menekültek helyzetének rendezése, a menekültek visszatérésének támogatása, a biztonsági szektor reformja és a szubregionális együttműködések kialakításának elősegítése.

A térség további gazdasági, politikai és védelmi átalakulásához szükséges koherens megközelítés érvényesül a Stabilitási Egyezmény három dimenzióját alkotó munkaasztalok tevékenységén keresztül. A Demokratizálódással és az Emberi jogokkal foglalkozó 1. számú munkaasztal prioritásai között szerepel kisebbségek jogainak védelme, a független média, a civil társadalom megerősítése, a jogállamiság, a hatékony adminisztráció és a jobb kormányzás, a határmentséghez kapcsolódó jogszabályok kialakítása. Rávilágít azokra a hiányosságokra, amelyek a kormányzati kultúra és a közintézmények működése és kapacitása,

¹⁴² Constituent Document, Stability Pact for South Eastern Europe. 1999. 10 June, Cologne. 1-2- o.

A Stabilitási Egyezmény Partnerországai: Albánia, Bosznia és Hercegovina, Bulgária, Horvátország, Macedónia, Magyarország, Moldova, Románia, Szerbia és Montenegró; Szlovénia, az EU-tagállamai és az Európai Bizottság; valamint Kanada, Japán, Norvégia, Oroszország, Svájc, USA, Törökország; nemzetközi szervezetek: ENSZ, EBESZ, Európa Tanács, NATO, OECD; nemzetközi pénzügyi intézetek mint Világbank, Nemzetközi Monetáris alap, EBRD.

¹⁴³ Agenda for Stability. Regional Table. 8th June 2000, Thessaloniki. Stability Pact for South Eastern Europe.

a jogállam funkcionálása, az emberi jogok és a kisebbségek védelme, a szervezett bűnözés és a korrupció terén továbbra is megfigyelhetők.

A gazdaság újjáépítésével és fejlesztésével foglalkozó 2. számú munkaasztal prioritásai között szerepel többek között a gazdasági együttműködés kialakítása a térség államai között, valamint Európa és a világ más országaival, szabadkereskedelmi övezet megteremtése, a határ menti közlekedés, az energiaellátás, az infrastruktúra fejlesztése, a magán szféra üzleti kapcsolatainak javítása, a környezetvédelem.

A védelmi és biztonsági kérdésekért, valamint a bel- és igazságügyi kérdésekért felelős munkaasztal hatáskörébe többek között a migráció, a szervezett bűnözés elleni küzdelem, a korrupció, s a terrorizmus kérdései tartoznak.

A 2004. évben a Helyi Demokrácia és a Határ menti Együttműködések megerősítése bekerült a regionális munkaasztal prioritásai közé, támogatva ezzel a Nyugat-Balkán országaiban zajló decentralizációt és a helyi önkormányzati reformfolyamatot¹⁴⁴. A 2004-ben kiemelten támogatott eurorégiók a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Bulgária, Szerbia területén kialakított Nis-Sofia-Skopje eurorégió, amely „Eurobalkán” néven vált ismertté, valamint Albánia, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Görögország határterületén a Prespa és Ohrid tavak körül létrejött euroregionális együttműködés.

A Stabilitási Egyezmény az Európa Tanács Helyi és Regionális közhatalóságok Európai Kongresszusával és a térség Helyi Demokrácia Ügynökségeivel szorosan együttműködve segít a helyi közösségek szükségleteinek meghatározásában, nagyobb felelősséget magára vállalva a helyi ügyek intézése során. **A Stabilitási Egyezmény bátorítja az euroregionális együttműködések keresztül a helyi demokráciák erősítését.** Tevékeny szerepet vállal a helyi demokratikus struktúrák megteremtésében, a decentralizáció és a belső területi reformok kialakításában, a már kialakított demokratikus intézményeik konszolidálásában, s az állampolgári részvétel megerősítésében. A helyi önkormányzati, civil és üzleti aktorok rendszeres együttműködése eredményeként a helyi demokráciák és a határ menti együttműködések a regionális együttműködések **pilléreit alkotják Délkelet-Európában.**

¹⁴⁴ SPC of the Stability Pact for South - Eastern Europe. Announcing the South-Eastern Europe Regional Ministerial Conference on „Effective democratic governance at local and regional level”. Brussels, 10. 06. 2004.

9. A Szegedi Folyamat (1999)

A helyi kezdeményezések sikeréhez az Európai Unió és a **nemzetközi közösség támogatása elengedhetetlen**. Az euroregionális együttműködések célkitűzései szervesen kapcsolódnak az összeurópai együttműködési és biztonsági folyamatokhoz. A Stabilitási Egyezmény donorai között megtalálhatóak a térség biztonságában szintén érdekelt USA, Japán, Kanada, Oroszország, Norvégia, Svájc, Törökország, a nemzetközi szervezetek közül az Európa Tanács mellett az EBESZ, a NATO, az OECD és az ENSZ. A működéshez a szükséges pénzügyi alapokat a nemzetközi pénzügyi intézetek, a Világbank, az IMF, az EBRD, az ECB stb. biztosítja.

Az Egyezmény alapító dokumentumában megfogalmazott célkitűzések egy része - azaz a térség országainak az euroatlanti egyezményekhez és szervezetekhez való közelebb vitele - megvalósult. Mára a térség minden országa tagja a NATO békepartnerségi programjának, aktív tagja az EBESZ-nek, az Európa Tanácsnak, s a Stabilizációs és Társulási Folyamat révén valamennyi ország számára adott a majdani EU-tagság lehetősége.

Az Európai Unió külső határainak biztonságát 1999 óta segíti a Szegedi Folyamat, amely a Stabilitási Egyezmény célkitűzéseihez - többek között a jószomszédi kapcsolatok elősegítése, a független média, a civil társadalom és a demokratikus erők megerősítése - megvalósulásához járul hozzá. Az 1999. október 7-8-i szegedi konferencia céljaiban az ex-Jugoszlávia stabilitásának megteremtését segítette, s ezzel az Stabilitási Egyezmény végrehajtását szolgáló folyamatot indított el.

2001 tavaszától bővült a kedvezményezett országok köre, a folyamatot kiterjesztették Bosznia és Hercegovinára, Macedóniára és Albániára.¹⁴⁵ A tematikájában is bővülő „Szegedi Folyamat”-ként ismert magyar regionális együttműködési politika mára a Nyugat-Balkán országaiban az integráció előmozdítását a demokratikus társadalmak megteremtésével, az önkormányzatok erősítésével, a regionális és határ menti kapcsolatok és együttműködések, valamint az eurorégiók támogatásával, a testvérvárosi kapcsolatok kiépítésével és a demokratikus politikai kultúra fejlesztésével segíti elő.

A helyi adminisztratív kapacitásépítés képzési programok, s a magyarországi demokratikus átalakulás során szerzett Európai Unióval kapcsolatos tapasztalatok közvetítése és a szakértelem átadása során valósul meg. A tréning tevékenység a helyi demokráciáknak az

¹⁴⁵ Tréning program a délkelet-európai térség stabilitásának megszilárdítása és demokratikus átmenetének elősegítésére. Szeged, 2001. május. <http://www.scsp.hu>

igazságügyi reformban, a környezetvédelemben, a gazdaságban betöltött feladataira, az önkormányzatiság s az önkormányzatok közötti együttműködés szerepére irányul.

10. Az Európai Unió és a Nyugat-Balkán

A **regionális együttműködések** stabilizáló, biztonságteremtő szerepének elismerése mellett hangsúlyoznunk kell, hogy az együttműködési képesség, a **problémáknak a szomszédokkal közösen történő megoldása, a párbeszéd különböző formái szükséges, de nem elégséges feltételei** a Nyugat-Balkán országai EU- és NATO-tagságának.

A biztonság és a stabilitás övezetének a Nyugat-Balkán és Délkelet-Európa irányába történő tartós kiterjesztésében meghatározó szerepe van az Unió intézményeinek, szabályozó és támogató intézkedéseinek. A regionális együttműködés elősegítésével a Stabilizációs és Társulási Folyamat hozzájárul a Stabilitási Egyezmény célkitűzéséhez, ugyanakkor a Thesszaloniki Ütemterv megvalósításának is fontos eszköze.

Az Európai Unió a kontinens biztonságát, s a Nyugat-Balkán stabilitásának megteremtését a Nyugat-Balkán európai perspektívája nélkül nem látta megvalósíthatónak. Az Európai Tanács 2000. márciusi lisszaboni, majd 2000. júniusi feirai csúcsértekezletén az EU-tagállamok állam- és kormányfői a demokratikus átalakulás sikerét a térség országai számára a társulás és intézményes közeledés kilátásba helyezésével ösztönözték.

A 2000. november 24-én Zágrábban tartott EU/Nyugat-Balkán csúcs az Unió kezdeményezésére megalkotta a Stabilizációs és Társulási Folyamat (STF) eszközeit, amely azóta az Európai Unió és a Nyugat-Balkán országai kapcsolatának fejlesztéséhez szolgál keretül.

A Stabilizációs és Társulási Folyamat az Európai Unió Nyugat-Balkán országaira irányuló politikai stratégiája, amely a térség országainak az európai gazdasági és politikai integrációjához nyújt támogatást. Keretet jelent a demokratikus normák kialakítására s a Nyugat-Balkán országainak az Uniós tagságra való jelölésére. A térség valamennyi országára nézve közös kihívás az erős, jól működő demokratikus állam megteremtése, a közigazgatási kapacitás fejlesztése, a közösségi joganyaggal (acquis) harmonizáló törvénykezés kialakítása. Az európai értékközösséghez való tartozás emellett szükségessé teszi a korrupciómentes közigazgatás kiépítését és a bizalomépítést az állami intézményekben.¹⁴⁶

¹⁴⁶ European Commission. The Western Balkans and the European Integration. COM (2003) 285 final Brussels, 21. 5. 2003 8-o.

A 2003. márciusi Európai Tanács ülés döntése – „...a Balkán jövője az Európai Unióban van” – mérföldkövet jelent az Unió és a Nyugat-Balkán kapcsolatában, s újabb lökést adott a Stabilizációs és Társulási Folyamatnak. A Thesszaloniki EU/Nyugat-Balkán csúcson (2003. június 21.) elfogadott közös nyilatkozat a szorosabb és a csatlakozás felé nagyobb léptekkel haladó együttműködésről döntött az Európai Integrációs Partnerség¹⁴⁷ bevezetésével.

11. A Stabilizációs és Társulási Megállapodások (STM)

A Stabilizációs és Társulási Folyamat a csatlakozás perspektíváját felkínáló nyugat-balkáni politika kulcsfontosságú eleme. Az egyes országokra szabott feltételek meghatározása, a stabilizációs és a társulási komponensek között a megfelelő arányok megtalálása, a bővítési folyamat irányába történő elmozdulás a Stabilizációs és Társulási Folyamatban vállalt kötelezettségek végrehajtását elősegítő mechanizmusok és eszközök révén válhat sikeressé.

A Nyugat-Balkán térségének stabilitását jelentős mértékben befolyásolja a demokratikus intézmények kiépítése, az emberi és kisebbségi jogok védelme s a sikeres gazdasági átmenet. A Megállapodások célja az Európai Unió mint gazdasági érdek- és demokratikus értékközösség elfogadása, s a térség országai esélyeinek növelése az Unióval való szorosabb integráció előkészítésében.

A Stabilizációs és Társulási Folyamat a Nyugat-Balkán országai és az Európai Unió között szerződéses megállapodások aláírására biztosít lehetőséget. Az ún. Stabilizációs és Társulási Megállapodások új, szerződéses keretet ajánlanak fel az Európai Unióval való kapcsolattartásban. A Stabilizációs és Társulási Megállapodások az egyes országok specifikus helyzetét figyelembe vevő progresszív, országokra szabott megközelítést alkalmazó mechanizmus segítségével kerülnek megvalósításra.

Az Unió és a szerződő **ország közötti bilaterális** megállapodások elősegítik az intenzívebb politikai párbeszédet, a szorosabb gazdasági, bel- és igazságügyi együttműködést.

¹⁴⁷ A Tanács elfogadta az EU Európai Partnerség elveit, prioritásait és feltételeit Albániával, Bosznia és Hercegovinával, Macedóniával, Szerbia és Montenegróval. Montenegró függetlenné válását követően Szerbia lett Szerbia és Montenegró államközösség utódállama. A Bizottság éves jelentései alapján a cél a cselekvési prioritások meghatározása, amelyek lehetővé teszik a Nyugat-Balkán országai számára az Unióhoz való közelebb kerülést. Az Európai Unió pénzügyi támogatása a Bizottság által a partnerségben meghatározott politikai és stratégiai prioritásokra épül, amelyek az országok Nemzeti Akcióterveiben kerülnek megvalósításra. Figyelembe veszik a koppenhágai csatlakozási kritériumokat és a Nyugat-Balkán partikuláris ügyeit.

Céljuk az egyes országok eltérő körülményeire figyelemmel a béke fenntartása és a demokratikus átalakulás elősegítése.

A társulási szerződések nagy gondot fordítanak a jogszabályok közelítésével kapcsolatos feladatok kijelölésére, a szabadkereskedelmi terület létrehozására, a **térség országai közötti bilaterális** kapcsolatok erősítésére – pl. a kereskedelem, a munkaerő, a szolgáltatások, a tőke szabad áramlása –, valamint az Unióval való együttműködésre az igazságügy, a vízum, a határok ellenőrzése, illegális bevándorlás, közlekedés, energia stb terén.

Az Európai Bizottság *A Nyugat-Balkán és az Európai Integráció*¹⁴⁸ c. 2003. május 21-én elfogadott Közleményében közzétett intézkedéssorozatával az STF felgyorsítását ösztönzi.

- Fokozottabb politikai együttműködés kialakítása, különösen az EU kül- és biztonságpolitikai döntéseivel, nyilatkozataival, közös pozíció kialakítása;
- Gazdasági fejlődés;
- Párbeszéd erősítése a bel- és igazságügyek területén, különösen korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén;
- Regionális együttműködési programokban a kezdeményezések bátorítása (menekültek visszatérése, kereskedelem, befektetés, energia, közlekedés, infrastruktúra);
- A csatlakozásra és az együttműködésre való felkészülés fontos eszközeként határozza meg a közösségi programokban való részvételt pl. az intézményépítést a twinning programokon keresztül.

A Stabilizációs és Társulási Megállapodáshoz vezető tárgyalások akkor kezdődhetnek el, ha az Európai Bizottság ún. **megvalósíthatósági tanulmánya** a demokratikus átalakulás terén elért eredmények alapján kedvezően ítéli meg az adott országot és az Unió tagállamai jóváhagyják a Bizottság javaslatát. Az Európai Unióval való kapcsolat szorosabbá válásának üteme attól függ, hogy az ország milyen gyorsan képes elfogadni és végrehajtani a szükséges reformokat. Az első STM aláírására Macedóniával 2001 áprilisában került sor (2004. április 1-jén lépett életbe Macedónia és az Európai Közösség között a Stabilizációs és Társulási Megállapodás), majd Horvátországgal 2001 októberében. Albánia 2006 júniusában írta alá a Stabilizációs és Társulási Megállapodást.

¹⁴⁸European Commission. The Western Balkans and the European Integration. COM (2003) 285 final Brussels, 21. 5. 2003 2. o.

2003. november 18-án a Bizottság jóváhagyta Bosznia és Hercegovina megvalósíthatósági tanulmányát¹⁴⁹. Szerbia és Montenegró esetében 2005 áprilisában került sor a megvalósíthatósági tanulmány elfogadására. Szerbia és Montenegró 2005. október 10-én tárgyalásokat kezdett a STM-ről. Miután Montenegró 2006 júniusában elnyerte függetlenségét, egy külön Stabilizációs és Társulási Megállapodást kezdeményezett. A Szerbiával való stabilizációs és társulási megállapodás tárgyalási folytatásának feltételül Brüsszel a volt Jugoszláviával foglalkozó nemzetközi büntetőtörvényszékkel (ICTY) való teljes körű együttműködést jelölte meg¹⁵⁰: A tárgyalások 2007. június 13-án újraindultak Olli Rehn, az Európai Unió bővítési biztosa és Bozidar Djelic szerbiai miniszterelnökhelyettes, EU-főtárgyaló között.

12. Következtetések

1. Az Európai Bizottság reményei szerint a Társulási Megállapodások a gazdasági-társadalmi és politikai reformok kiteljesítésére ösztönzik a fejlődés eltérő szintjén álló nyugat-balkáni országokat. Az Integrációs Partnerségek sikeres teljesítése lehetővé teszi a térség országai számára a működő piacgazdasághoz s a modern demokratikus társadalmak kormányzásához a szükséges jogi, intézményi keretek s az adminisztratív kapacitás megteremtését, ami felgyorsítja az uniós tagság felé való haladásukat. A Bizottság az Éves Jelentéseken keresztül folyamatosan követi az előrehaladást.

A gazdasági, politikai és társadalmi együttműködés az Európai Unió és a Nyugat-Balkán országai között az Unió politikai céljait megerősítő térségre szabott eszköz keretei között történik. A 2000-2006-ig tartó időszakban a CARDS program¹⁵¹, a 2007-2013-as programozási időszakban az IPA¹⁵² biztosítja a technikai és pénzügyi támogatást.

A politikai és gazdasági reformok sikeréhez, az adminisztratív kapacitás megteremtéséhez, az országok közötti együttműködéshez a Nemzetközi Közösség érdekeit

¹⁴⁹ Report from the Commission to the Council on the preparedness of the Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union. Brussels, 18.11. 2003. COM (2003) 692 final

¹⁵⁰ Európai Közösségek Bizottsága. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Bővítési stratégia és a főbb kihívások 2006-2007. Brüsszel, 08.11.2006. COM (2006) 649 végleges. 49. o.

¹⁵¹ Közösségi Támogatás az Újjáépítésre, Fejlesztésre és Stabilizációra. Az Európai Tanács 2666/2000 sz. rendeletében fogadta el a nyugat-balkáni országok támogatásáról szóló szabályzatot.

Council Regulation (EC) No. 2666/2000 of 5 December 2000 L 306/1-6

¹⁵² Az IPA program a rendelet értelmében az országok és alkotóelemek, vagy adott esetben országcsoportok és témák szerint létrehozott, többéves vagy éves programok útján történik. A célkitűzések kapacitás- és intézményfejlesztés finanszírozására, határokon átnyúló együttműködésekre, regionális fejlesztésre, humán erőforrás-fejlesztésre, vidékfejlesztésre fordíthatók. A Tanács 1085/2006/EK rendelete egy előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról. L 210/82 2006.7.31.

össze kell hangolni a Nyugat-Balkán kormányai szándékaival, az elért eredmények így maradhatnak tartósak.

2. A közigazgatási és az önkormányzati rendszer reformja a Nyugat-Balkán országában nemcsak uniós kihívás, hanem modernizációs kényszer is egyben. A helyi demokrácia és a térség stabilitása közötti kapcsolat, a helyi önkormányzatok megerősítése fontos hozzájárulás a demokráciához és a hatalom decentralizációján nyugvó egységes Európa kialakulásához.

3. A határterületek közötti szorosabb együttműködések a balkáni háborúk következtében a térségben a megbékélés kapcsolódási pontjait teremtik meg, amelyek hozzájárulhatnak a nyugat-balkáni országokban zajló átalakulási folyamat sikeréhez. Ösztönözhetik a gazdasági tevékenységet a periférikus régiókban, a megfelelő jogi és intézményi háttér megteremtésével a helyi gazdaság fejlődését a befektetők térségbe vonzásával erősíthetik, ezzel is hozzájárulva az érintett országok általános gazdasági fejlődéséhez.

4. A decentralizált partnerségek kialakítása hozzájárul a „bottom-up” (alulról felfelé) épülő demokráciák létrejöttéhez. Nagyon fontos a kisebbségek jogainak biztosítása, a kollektív jogok és a biztonsági problémák összefüggéseinek a felismerése, garantálása (nemzetiségi intézmények, szervezetek, egyesületek), igazgatási és igazságszolgáltatási szervekben a kisebbségi nyelvek használata.

Egy országhatáron átnyúló európai alkalmas lehet államokon belüli és államok közötti konfliktusok kezelésére. Ezek a konfliktusok adódhatnak az államok közötti nemzeti, etnikai, vallási ellentétekből vagy országokon belüli gazdasági konfliktusokból. A konfliktuskezelésen kívül keretet biztosít a társadalmi és kulturális együttműködések koordinálására, hozzájárul a gyorsabb regionális fejlődéshez. Ennélfogva az európai régióknak az államhatárok mentén kiegyenlítő, stabilizáló szerepük is van.