

Évf. 1 szám 2 (2020): Pólusok



Megjelent a Pólusok folyóirat első évfolyamának második száma (2020)

A borítókép Sélley Emese [munkája](#).

Megjelent: 2020-12-20

Tanulmányok

KETTŐS SZORÍTÁSBAN A MAGYAR CIVIL SZERVEZETEK

Kákai László



NEOFASIZMUS OLASZORSZÁGBAN?

A FASIZMUSTÓL A FRATELLI D'ITALIÁIG

Hamerli Petra



A GLOBÁLIS PIAC SZABÁLYAI ÉS AZ EMBERI JOGI NORMÁK

A WTO ALAPELVEINEK EMBERI JOGI ALAPÚ KRITIKÁJA

Szabó Gábor

 PDF

EMBERI JOGSÉRTÉSEK ÁRA EURÓPÁBAN

A GÖRÖG PÉLDA

Szappanyos Melinda

 PDF

A KÖZIGAZGATÁS BÍRÓSÁGI KONTROLLJA MAGYARORSZÁGON

Vadál Ildikó

 PDF

A NEMZETI ÉBREDÉSTŐL A NEO-KONZERVATÍV MODERNIZÁCIÓIG:

IDEOLÓGIAI TARTALMAK INDIA POLITIKAI ÉLETÉBEN

Varga László

 PDF

Helyzetértékelések

A VARSÓI FORRÓ ŐSZ

A LENGYEL ABORTUSZTÖRVÉNY ÉS UTÓÉLETE

Schmidt Andrea

 PDF

Recenzió

EGY RÉGI-ÚJ STRATÉGIAI VÍZIÓ AZ AMERIKAI VILÁGREND FENNTARTÁSÁRÓL

Lechner Zoltán

8

10

12

14

Nyelv

English

Magyar

Keywords

kasztrendszer
menekültválság

geopolitika
törökország
kétharmad
első száz nap

kormányzás
ideológia

magyarország
kurdkérdés

politika
kampányelemzés
relevancia-elmélet
szíria
egyház

Indexed in



PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM, BÖLCSESZET- ÉS TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KAR, POLITIKATUDOMÁNYI
ÉS NEMZETKÖZI TANULMÁNYOK TANSZÉK
H-7622 Pécs, Ifjúság útja 6/d.

ISSN 2732-1851, DOI 10.15170/PSK

Minősítés (2023):

MTA IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya, Politikatudományi Bizottság: **B**

MTA IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya, Nemzetközi és Fejlődéstanulmányok Bizottság: **B**

Platform
workflow
OJS / PE

p

pólusok ■■■
folyóirat

2020. I. évfolyam, 2. szám

Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék
Pécsi Tudományegyetem



KÁKAI LÁSZLÓ¹

KETTŐS SZORÍTÁSBAN A MAGYAR CIVIL SZERVEZETEK

ABSZTRAKT

Az elmúlt időszakban jelentős változások következtek be a magyar civil szektor helyzetében. Ennek egyik látványos megjelenési formája a jogszabályok módosulása, amely a működésük intézményes környezetére gyakorolt jelentős hatást, majd ennek kevésbé látható következményeként a szektor pénzügyi helyzete is átalakult. Végül pedig a kormányzat és a civil szektor viszonyának megváltozását kell említeni, amely részben új „magatartásformák” megjelenését másrészt új típusú szervezetformák színrelépését eredményezte. A tanulmány célja, hogy bemutassa ezen folyamat néhány látható és kevésbé látható megjelenési formáját.

Kulcsszavak: *nonprofit szervezetek, civil szervezeti formák, GONGO, vagyonkezelő alapítványok*

Bevezetés

Talán a COVID-19 járvány közben kevesebb figyelem hárul a magyar nonprofit szektor helyzetére, de kétségtelen tény, hogy a hazai civil szektorban történik valami, ami jelentős hatással bír a szektor rövid és hosszú távú helyzetére. A változások egy része már a hazai nonprofit szektor kialakulása és fejlődése révén kimutatható volt, a másik része pedig az utóbbi időszakban jelent meg és vált egyre meghatározóbbá. A kérdés, hogy mik ezek a változások és milyen hatást gyakorolnak a szervezetekre, szűkítik vagy bővítik a hazai nonprofit szektor helyzetét, működését és fejlődési lehetőségeit? Tanulmányomban megpróbálom ennek a folyamatnak néhány általam fontosnak vélt elemét bemutatni. Ezt a folyamatot két jól elkülöníthető részben tekintem át. Az első részben a szektor jogi szabályozását, illetve a Központi Statisztikai Hivatal adatgyűjtését veszem górcső alá, amely

¹ Tanszékvezető egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem, Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék

DOI: 10.15170/PSK.2020.01.02.01

lehetőséget ad a szektor fejlődésének nyomon követésére és főbb jellegzetességeinek kiemelésére. Ezt követően néhány olyan fejleményre hívom fel az olvasó figyelmét, amely – véleményem szerint – jelentős mértékben befolyásolja a hazai civil szektor működését és helyzetét.

Szakaszok a hazai nonprofit szektor szabályozásában, avagy úton a szabályozási eklekticizmus felé

A nonprofit szektor magyarországi fejlődésének szakaszaiban nincs igazán konszenzus a témával foglalkozó hazai szakemberek között. Míg egyesek, így Bartal Anna Mária (2005) vagy Kuti Éva (1998) viszonylag kevés (3-4) szakaszt különböztetett meg egymástól, addig mások, így például Bíró Endre (2020) több lépcsős fejlődési szakaszt (6) látott elkülöníthetőnek.

A kezdeti időszak tekintetében többé-kevésbé konszenzus mutatkozik a szakirodalomban, hiszen a rendszerváltás kezdetén, illetve annak kiteljesedésében meghatározó szerepet játszott a civil szervezetek jogi környezetének megteremtése. Ennek következtében az 1989 és 1991 közötti időszakra tehető azoknak a jogszabályoknak a megalkotása, amelyek végül is a civil szervezetek alapvető státuszjogi szabályai lettek (Bíró, 2010). Ebben az időszakban olyan jogszabályok születtek meg, mint az 1989-es alkotmánymódosítás, az 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról, a párttörvény (1989. évi XXXIII. törvény), vagy az 1990-ben elfogadott az alapítványok „rehabilitálását” célzó Ptk. szabályozása, de ide sorolhatók az alapítványok és egyesületek bírósági nyilvántartásáról szóló jogszabályok is.

Közép-Kelet-Európa országait – így Magyarországot is – érintő „transzformációs válság” és annak az államháztartás pénzügyi helyzetére gyakorolt hatása gyorsan ráébresztette a pénzügyi döntéshozókat arra, hogy a liberális szabályozás és az állami kontroll hiánya nem kívánt veszélyeket rejtget magában, így a civil szervezeteknek adott kedvezmények nem csak fejlődési lehetőséget jelentett a szervezetek számára, hanem számos visszaélés lehetőségét is megteremtette. Ez utóbbiak hatására a kormányzat egyre inkább szigorított a szabályozáson. Így lehet értelmezni az 1991-ben elfogadott számviteli törvényt, mellyel megszüntették a természetbeni adományok adókedvezményét, vagy a társasági adótörvény módosítását, amellyel 1992-től már csak azok a nonprofitok kaphattak társasági adómentességet, amelyek vállalkozási tevékenységből elért bevétele nem haladta meg az adóévben elért összes bevétel 10 százalékát, de legfeljebb 10 millió Ft-ot. E két jogszabállyal szinte egyidőben került sor a vállalati és magánszemélyek

adományainak adókedvezményt érintő szigorítására is. A módosítás értelmében csak azok „a vállalatok írhatták le adóalapjukból a támogatásokat, amelyek olyan – az adótörvényben nevesített tevékenységet végző² és erről az adóhatóságtól igazolást kapott – alapítványokat támogattak, amelyek igazolni tudták, hogy az adományozókat nem részesítették ellenszolgáltatásban. Hasonló korlátozások léptek életbe a magánszemélyek adókedvezményeinél is” (Bocz, 2009: 140). Valamint a lakossági adományok adómentessége tekintetében is olyan szigorítások kerültek bevezetésre, melyek révén csak a meghatározott tevékenységet folytató alapítványoknak ellenszolgáltatás nélkül nyújtott lakossági adományok élveztek adómentességet. A szigorítások körébe illeszthető az 1992-ben elfogadott kormányrendelet is, amelyek szabályozták az alaptevékenységnek minősülő alapítványi és egyesületi tevékenységeket.

A második jelentősebb szakaszt 1993-tól húzhatnánk meg. Ezen időszaknak egyik legmeghatározóbb jogszabálya a köztestület, a közalapítvány és a közhasznú társaság jogintézményeinek megalkotása.³ A köztestület, a közalapítvány és a közhasznú társaság intézményeinek létrehozásával (a 2007-ben történő megszűnéséig) a törvény életre hívta az „állami civil” szervezet különböző formáit. Ez alatt értve azt a lehetőséget, hogy a költségvetésből ne intézményfenntartással, hanem az állami intézmények által alapított kht-k és közalapítványok „civil támogatásával” oldjon meg különböző közfeladatokat az állam, s ezeket a megoldásokat ne gátolják a szigorú költségvetési gazdálkodás szabályai (Bíró, 2010: 5).

Az 1995-ben elfogadott Bokros-csomag tovább szigorította a civil szektor pénzügyi és jövedelmi helyzetét. Ebben a Bokros Lajos pénzügyminiszter lemondása utáni időszak hozott némi változást azzal, hogy lehetőséget biztosított az adófizetőknek arra (1997-től), hogy rendelkezhessenek befizetett adójuk 1%-nak felhasználásáról, kedvezményezettként vagy egy konkrét civil, nonprofit szervezetet, egy kiemelt intézményt, vagy egy konkrét egyházat megjelölve.⁴

² Az adótörvényekben felsorolt tevékenységi területek az alábbiak voltak: betegségmegelőzés- és gyógyítás, tudományos, kutatási, környezetvédelmi, műemlékvédelmi, kulturális, oktatási, diák- és tömegsport, vallási tevékenység, a közrend és a közbiztonság védelme, az öregek és hátrányos helyzetűek, a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek, a határon túli magyarság és a törvényhozói munka segítése, valamint a menekültek támogatása. 1995-ig kellett az adóhatóságtól ilyen igazolást kérniük az alapítványoknak (Bocz, 2009: 140).

³ 1993. évi XCII. törvény.

⁴ 1996. évi CXXXVI. törvény (az ún. 1%-os törvény).

Az 1%-os törvény, mint ahogy Bocz János fogalmazott „valódi áttörést jelentett az állam és a nonprofit szektor viszonyában. Az adófizetők azáltal, hogy közvetlenül rendelkezhetek adójuk felhasználásáról direkt módon is részt vettek az állami újraelosztás folyamatában” (Bocz, 2009: 141). Ezzel a lehetőséggel a törvény soha nem látott mértékben szélesítette ki az állampolgárok beleszólási jogát a civil szféra állami támogatással kapcsolatos döntéseibe. A felajánlások révén a kedvezményezett szervezetek többletforrásokhoz jutottak, ami a kiszámíthatóbb működési feltételeket és a bevételek hosszabb távú tervezhetőségét is elősegítette. A jogalkotó 1997-ben további módosításokat hajtott végre az 1%-os törvényben azzal, hogy az egyházak és a kiemelt költségvetésű előirányzatok is részesülhettek a felajánlásból.⁵ Így a személyi jövedelemadónak tehát 2%-a az, amellyel jogszabályi keretek között szabadon rendelkezhetünk.

A másik jelentős törvény, amely ebben az időszakban született, a közhasznúságról szóló jogszabály volt.⁶ A törvény megalkotásával a magyar jogrendszer az alapítványi és egyesületi forma közötti különbségtétel nélkül, pusztán tevékenységi és vállalt működési mód alapján létrehozott két új státuszkategóriát: a közhasznú és a kiemelkedően közhasznú szervezetet.⁷ A jogszabály lényegében egy paradigmaváltást jelentett a magyar nonprofit szektort érintő jogi, gazdasági szabályozások fejlődésében, ugyanis a „jogi forma helyett a szervezetek tevékenysége vált a szabályozás alapjává” (Bíró, 2010: 4). A közhasznú és kiemelkedően közhasznú szervezeteken kívül hallgatólagosan ugyan, de a törvény a szervezetek egy harmadik típusát is definiálta: a nem közhasznú szervezeteket. Ebbe a kategóriába azok a szervezetek kerültek, amelyek alapítói vagy tagjaik közvetlen érdekét szolgálva nem válhattak közhasznú szervezetté; illetve tevékenységük valamilyen okból kifolyólag kívül maradt a törvényben meghatározott tevékenységekörön (Kuti, 1998:75).

⁵ 1997. évi CXXIX tv. révén az egyházak kikerültek az első 1 százalék lehetséges kedvezményezett köréből (Bartal, 2005: 220).

⁶ 1997. évi CLVI. törvény

⁷ A közhasznú szervezetek két típusa (fokozata) különböztethető meg: a (többletjogosítványokkal nem rendelkező) közhasznú szervezetek, valamint a további kedvezményeket igénybe vehető ún. kiemelkedően közhasznú szervezetek. Utóbbi státuszt csak azok a szervezetek kaphatják meg, melyek olyan közfeladatot látnak el, melyről törvény vagy törvény felhatalmazása alapján más jogszabály szerint állami szervnek vagy a helyi önkormányzatnak kell gondoskodnia, illetve tevékenységük és gazdálkodásuk legfontosabb adatait a helyi vagy országos sajtó alapján nyilvánosságra hozzák.

A fenn felsorolt jogi változásoknak köszönhetően a kilencvenes évek második felére markánsan kirajzolódtak a hazai civil szektor határvonalai, mely keretek között a szektorban mélyreható változások mentek végbe a szervezetek megerősödésével, gazdasági szerepük növekedésével, az érdekcsoportok társadalmi legitimációjának stabilizációjával.

Ennek ellenére a jogi „eklekticizmus” végig nyomon követhető volt a nonprofit szektor szabályozásában. Kezdvé onnan, hogy világos koncepció nélkül próbálták kezelni a felmerülő problémákat. Így a nonprofit és üzleti tevékenység elhatárolásának kérdései, vagy közcélú adományozás és annak adókedvezményei, polgári jogi társaság vagy a nonprofit gazdasági társaságok (kht) problématerületei és a nonprofit szektorba illesztésének nehézségei. Ez kiegészült a közhasznúsági törvénnyel, a köztestületek, közalapítványok, nonprofit gazdasági társaságok, költségvetési támogatások új formáival (SZJA 1%, Nemzeti Civil Alapprogram), majd követte a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény, összeférhetlenségi szabályok⁸, intézményfenntartás és feladatfinanszírozás viszonya a költségvetési törvényben,⁹ pályázati rendszerek civil részvételt elősegítő és korlátozó szabályai. Mindez pedig egy folyamatosan szigorodó, az állam részéről megmutatkozó bizalmatlansági és „túlszabályozó” környezetben történt (ezekre példa a kedvezmények folyamatos szűkítése, intézmény-fenntartási logika visszaerősödése, összeférhetlenségi szabályok szigorodása, közcélú adományozás adójogi feltételeinek folyamatos romlása stb.).

Ezt az „eklektikusságot” volt hivatott (elvben) korigálni a 2010-ben kormányra került Fidesz vezette koalíció, amely átfogó jelleggel kívánta „újra”szabályozni a civil szférát. Ennek keretében született meg a 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról (Civil törvény), majd a 2011. évi CLXXXI. törvény a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról (Cet.) szóló jogszabály. A folyamatot legvégül két kormányrendelet és két KIM rendelet zárta¹⁰, amely 2011-2012-ben jelentős változásokat hozott a szektor életében.

A szervezetek létrehozása témakörben fontos körülmény, hogy a hatályon kívül helyezett egyesülési jogról szóló törvény egyesületekkel kapcsolatos rendelkezései

⁸ Pályázati és állami döntésekben való részvételi pozíciók esetében.

⁹ Állami és önkormányzati intézmények lehetőségei a civil humán- és munkaforrások fogadására és beépítésére a tevékenységükbe.

¹⁰ Ezzel egy időben 8 jogszabály (ebből 3 törvény) veszítette hatályát és 6 jogszabály került módosításra.

beépültek a Ptk.-ba. Megszűnt a társadalmi szervezet, mint szervezeti típus, viszont létrehozott egy új formációt a Civil törvény, az ún. civil társaságot, amely szintén nevesítésre került a Ptk.-ban.

A bírósági nyilvántartásba vétel, a változások bejelentése és a törlési eljárás tartalmi és formai követelményeit újraszabályozta a Cet., továbbá ez a jogszabály tartalmazza az egyszerűsített nyilvántartásba vétel lehetőségét is, valamint a bíróságok civil informatikai rendszerének és az Országos Civil Névjegyzéknek a létrehozását is előírja.

Az új törvény egyik legjelentősebb változása a közhasznúság újradefiniálása volt, és ehhez kötődően a közhasznú jogállás megszerzésének új feltételrendszere (pl. erőforrás és támogatottság mutatókhoz rendelése).

Húsz év alatt a nonprofit szervezetek jogi és működési környezetének változásai arról tanúskodnak, hogy amit nem igazán tudott a jogalkotó önálló vagy koherens szabályozással megoldani, azt lényegében beleintegrálta vagy benne hagyta a nonprofit szabályozásban. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy bár számos elemében pontosabbá vált, azonban mégsem tekinthető egységes rendszernek. Az elmúlt időszakban sem sikerült a szektorhatárokat, a nonprofit státuszt pontosítani. A folyton változó szabályozás a szektor szereplőit bizonytalanná, tevékenységüket kiszámíthatatlanná teszi (Kákai, 2019: 42).

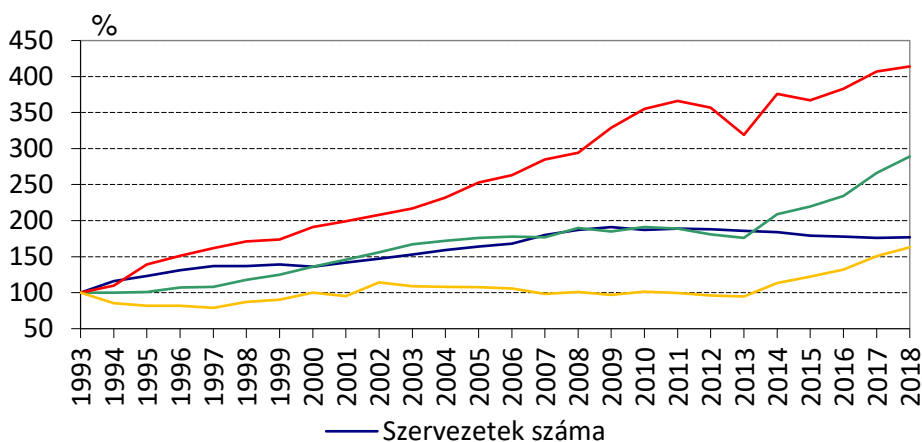
A szektor pénzügyi/gazdasági mozgástere

Mi előtt rátérnénk a hazai szektor főbb jellemzőinek bemutatására jelezni kell, hogy a nonprofit szektor sehol sem egységes rendszer, minden országban más formát ölt a kulturális, történelmi, politikai és gazdasági viszonyok függvényében (Salamon – Anheier, 1999: 34). Ezen ismérvekre épülő megközelítések közül a társadalmi gyökerek (*social origin theory*) különbözőségére alapozott tipológia bizonyult hasznosnak a nonprofit szektorok (önkéntesség, az adományozás és a szektorméret) országok közötti különbségek bemutatásában (Meyer at al., 2017: 14). Az alkalmazott indikátorok, melyeket az egyes országok civil szektorainak elkülönítéséhez használtak, lényegében a civil foglalkoztatottak arányára és az állami jóléti kiadások szintjére épültek.

A jogi szabályozásban tetten érhető „eklektikussághoz” képest a szektor pénzügyi helyzetének vizsgálata könnyebben nyomon követhető, hiszen az egyes bevételi források és a szektorba áramló pénzek „tisztábban” mutatják a civil-nonprofit

szervezetek valós helyzetét. A magyar civil szféra¹¹ időbeni fejlődését nemzetgazdasági és makroszinten három fontos mutatóval lehet talán a legjobban érzékelteni (1. ábra): a működő szervezetek számával, a bevételek reálértékével és a foglalkoztatottak létszámával (Kákai – Sebestény, 2012: 143). Ezek értékei a rendszeres statisztikai megfigyelés kezdete óta 2008-ig szinte folyamatosan nőttek, majd a gazdasági válság hatására a növekedés a foglalkoztatottság kivételével mérséklődött, 2012-ben pedig mindhárom mutató az előző évi adatokhoz képest csökkent. A szervezetszám tekintetében 2012 óta látható mérséklődése betudható az egyesületi jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. (a továbbiakban: civil) törvény hatásának is, amely felfogható a szektoron belül egyfajta „tisztulási” folyamatnak.

1. ábra: A nonprofit szektor fejlődése Magyarországon, 1993–2018 (1993=100%)



Forrás: KSH, 2019.

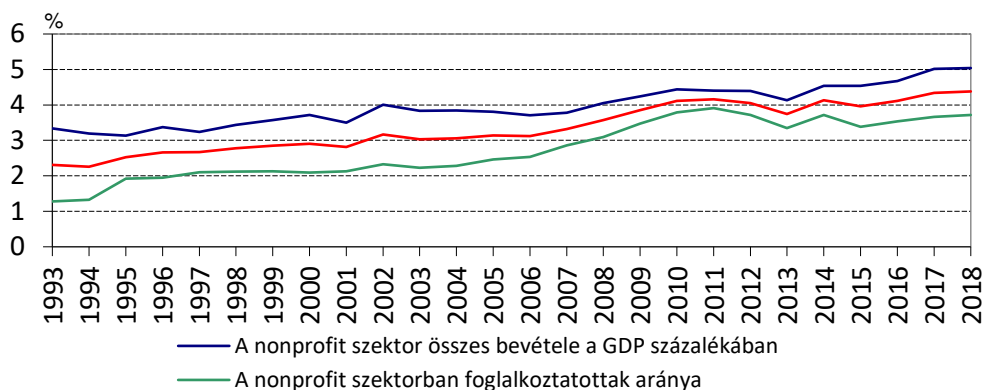
Mint azt az 1. ábra is mutatja, a szektor alakulásának másik fontos mutató száma a bevételek alakulása is érdekes tendenciáról tanúskodik. A bevételek reálértéke 2014-től folyamatosan emelkedett, 2017-ben közel 14, 2018-ban pedig további 9 százalékkal.

¹¹ Jelen adatok elemzésekor a *statisztikai* vagy *szűkebb* definíciót használjuk (Bocz et al. (1994), Nagy–Sebestény, (2008) amely szerint formai szempontból a nonprofit szektorba tartoznak a magánalapítványok és az egyesületek (ezeket tekintjük *klasszikus civil szervezeteknek*); a különböző *érdekképviseletek* úgy, mint az egyesületek, az munkaadói, szakmai és szakszervezetek, a köztisztviselők; valamint a *quasi nonprofit szervezetek* (a közalapítványok, nonprofit vállalkozások és egyéb intézmények).

A nonprofit szervezetek összes bevétele a teljes GDP-hez viszonyított aránya a huszonöt év alatt szerényen emelkedett és 2018-ra elérte az 5 százalékot (2. ábra). Ugyanakkor a bevételek növekedésével szemben sokkal dinamikusabb és egyben érdekesebb tendencia rajzolódik ki a foglalkoztatásban: 2011-re a szektor munkaerő-piaci részesedése közel háromszorosra növekedett, majd 2013-ig egy jelentősebb visszaesés mutatkozik. Ezt követően a foglalkoztatottsági adatokban kisebb hullámvás látható, ami részben a közmunka programon belüli átalakulásoknak is köszönhető. Ezen időszak után a teljes foglalkoztatotti létszám ismét lassú növekedésre változott, így ez a térhódítás abszolút értelemben is megvalósult.

Ha az előbb említett két mutató átlagát vesszük, és kissé önkényesen ezt tekintjük a szektor nemzetgazdaságon belüli súlyának¹², akkor annyit jelenthetünk ki, hogy ez az arány ugyan folyamatosan növekedett (csaknem megduplázódott), ennek ellenére 2018-ban is „csak” 4,4 százalékot tett ki.

2. ábra: A nonprofit szektor gazdasági súlya a nemzetgazdaságban, 1993-2018



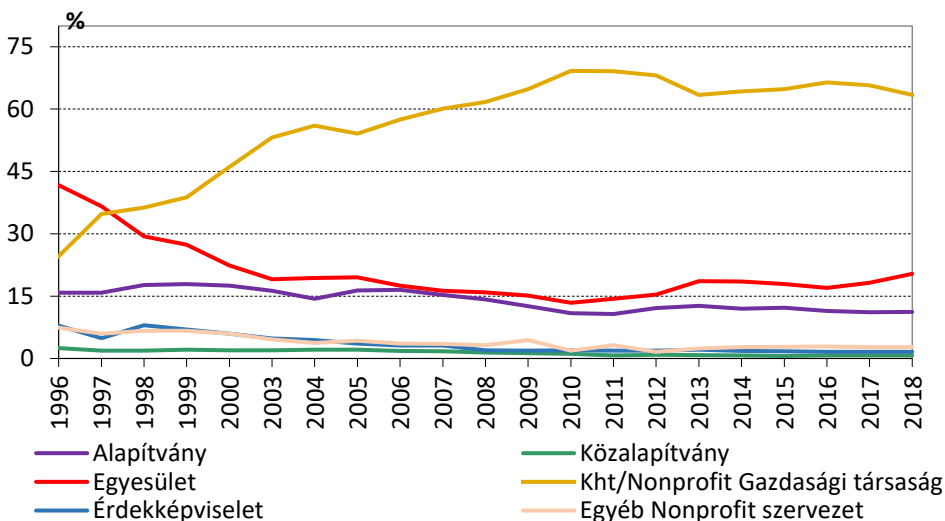
Forrás: KSH, 2019.

Az elmúlt években látható erőteljesebb fejlődés ugyan további előrelépést sugall, azonban – ahogy ezt már a szervezetszám várható alakulása kapcsán megjegyeztük – a jogi és gazdasági környezet átalakulása, illetve a válság nem „beláthatatlan” következményei okán jelenleg nem szűrhetünk le messzemenő következtetéseket.

A munkavállalók számának 2011-ig tartó folyamatos növekedése – egyfelől a nonprofit vállalkozások körében lezajlott átrendeződéseknek, valamint a közmunka szektoron belüli térnyerésének következtében – az utóbbi években hektikussá vált. 2016-ban – az előző évben tapasztalt 2,5 százalékos csökkenéssel szemben – 4,4, 2017-ben pedig 6,3 százalékkal nőtt a szektorban foglalkoztatottak létszáma. Ez azt jelenti, hogy 2018-ban a nonprofit szektorban munkaviszonnyal rendelkezők összlétszáma 166 ezer fő volt. Az alkalmazásban állók létszáma több mint 144

ezer fő volt, ebből 99 ezer főállású, teljes munkaidős és 45 ezer részmunkaidős, illetve nem főállású munkavállaló. A szektor együttes teljesítménye (a 22 ezer főnyi közfoglalkoztatottal együtt) 135 ezer számított¹² főállású munkájának felelt meg.

3. ábra: Számított főállású foglalkoztatottak aránya a nonprofit szervezetek jogi formája szerint 1996-2018



Forrás: KSH, 2019.

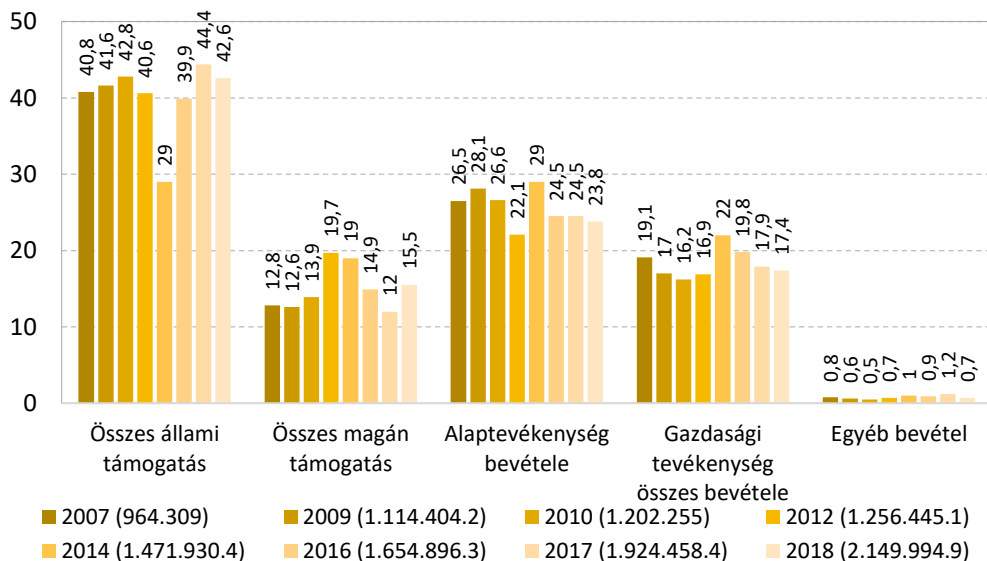
Ugyanakkor a főállású, teljes munkaidős foglalkoztatottak közzel 63 százalékát a nonprofit gazdasági társaságok (3. ábra) alkalmazták,¹³ ezzel szemben az alapítványoknál, egyesületeknél foglalkoztatottak aránya továbbra is alatta marad a 31 százaléknak.

Az állami támogatásokból származó források aránya 2016-hoz képest jelentősen növekedett (4. ábra). A teljes szektor bevételeinek 43 százaléka származott állami vagy önkormányzati költségvetésből, ami az előző évinél ugyan 2,0 százalékponttal alacsonyabb, azonban reál értékben közel 9 százalékkal magasabb, mint 2017-ben.

¹² Számított főállású foglalkoztatotti létszám: a főállású teljes munkaidőben foglalkoztatottak száma, hozzáadva a főállású részmunkaidőben foglalkoztatottak számának felét és a nem főállású foglalkoztatottak számának egytizedét, valamint a közfoglalkoztatottak teljes éves munkateljesítményét napi nyolcórás főállású munkaidős foglalkoztatotti létszámmra átszámítva.

¹³ Ez azt jelenti, hogy a szektor 7 százalékát kitevő nonprofit gazdasági társaságok képesek alkalmazni a fizetett, főállású alkalmazott közel kétharmadát.

4. ábra: A nonprofit szektor bevételeinek részaránya források szerint, 2007–2018 (%)



Forrás: KSH, 2019.

Ezzel szemben a saját (alaptevékenységi, gazdálkodási) bevétel 41 százalékra csökkent és az utóbbi három évben lassú csökkenés mutat, így a szektor támogatási mutatója¹⁴ az egy évvel korábbihoz mérten 1,0 százalékponttal, 56 százalékra nőtt.

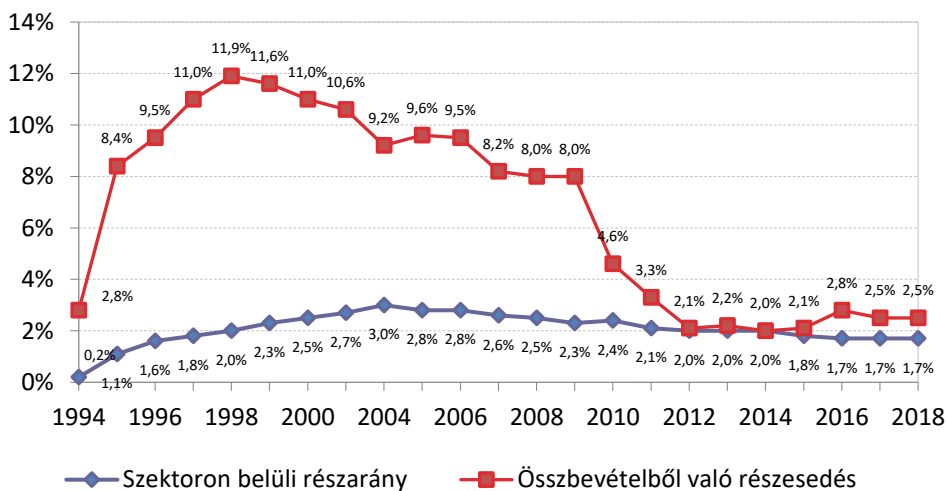
A források megoszlása mellett az egyes tevékenységek bevételből való részesedése is jelentős átrendeződésen ment keresztül. Míg 2005 a legmagasabb bevétellel rendelkező szervezetek sorrendje tevékenységi terület szerint a következő volt: 1. kultúra, 2. oktatás, 3. településfejlesztés, 4. szociális ellátás, 5. gazdaságfejlesztés, addig 2018-ra a településfejlesztés került az első helyre, melyet a kultúra és sport, majd a környezet- és gazdaságfejlesztés követett. A sportszervezetek bevételi arányának növekedése volt talán az elmúlt időszak leglátványosabb változása. Míg 2005-ben a sportszervezetek az összes bevétel 5 százalékát tudhatták magukénak, addig 2018-ban már 13 százalékát. Az egy szervezetre jutó összes bevétel pedig a 2005-ös 5,9 millió forintról 29,7 millió forintra nőtt.

A tevékenységterületek mellett található egy másik „aszimmetriát” mutató terület is, ami a szervezeti formából következően létrehozásuktól kezdve (1993 óta) szinte töretlenül növekszik.

¹⁴ Az összes bevételből az összes (állami és magán) támogatás aránya.

Az egyik ilyen szervezeti kör a közalapítványok világa (5. ábra). Ezen szervezetek száma 2004-ig folyamatosan növekedett, majd lelassult, ennek lehetséges okaként említhetjük meg az ebben az időszakban született kormányzati döntéseket, melynek eredményeként a közalapítványok támogatása radikálisan csökkent, a másrészről pedig a közhasznú társaság jogiformájának megszüntetése, és a kht.-k átalakulásra kötelezése volt. 2001 után a közalapítványok, több mint 90%-át már önkormányzatok hozták létre, ebből következően az utóbbi években jelentkező gazdasági nehézségek és a 2008 végén Magyarországot is elérő világgazdasági válság miatt a közalapítványok önkormányzati támogatásának növekedése megtorpant, majd csökkenni kezdett. Így a közalapítványok számának lassú csökkenése mellett az összbevételből való részesedésük is drámai mértékben visszaesett. Így 2018-ra bevételi arányuk már a szektoron belüli súlyukhoz igazodott.

5. ábra: A közalapítványok bevételeinek és a szektoron belüli súlyának részaránya, 1994–2018



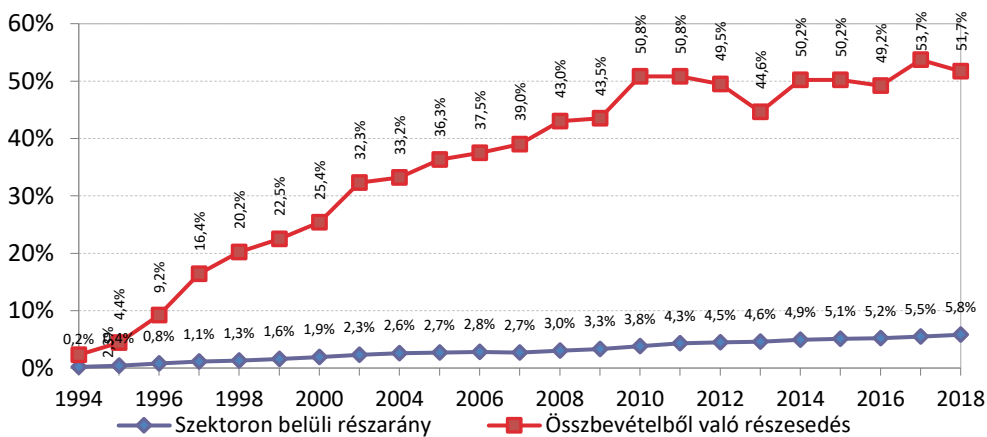
Forrás: KSH, 2019.

Ugyanakkor ehhez hozzá kell tenni azt a megjegyzést is, hogy ezek a szervezetek számos kisebb településen nagyon fontos szerepet töltenek be iskolák, óvodák, szociális intézmények fenntartásában, amelyek új források bevonásának hiányában a megszűnés lehetőségét valószínűsíthetjük. Ez többé-kevésbé be is következett azzal, hogy 2011-ben a kormányzat jelentős mértékben átalakította az önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszerét, melynek révén számos terület és szolgáltatás került az állam fennhatósága alá.

Ezzel szemben a Kht-k, illetve nonprofit gazdasági társaságok helyzete máshogy alakult. Megalapításuk és működésük az elmúlt közel két évtizedben jelentős

mértékben változtatta meg a hazai civil szektor humán- és anyagi erőforrásainak eloszlását, melynek eredményeként egyre markánsabb határvonal alakult ki a szektorba tartozó civil-nonprofit (magánalapítványok és egyesületek) és nem civil jellegű (elsősorban állam- és önkormányzatközei) szervezetek közé. Mint az alábbi ábra (6. ábra) mutatja, 1993 óta szektoron belüli méretük szinte töretlen növekedésen ment keresztül. A legtöbb nonprofit gazdasági társaság a gazdaságfejlesztés, az oktatás, a kultúra és a településfejlesztés területén működik. A bevételek tevékenységterületek szerinti megoszlása alapján látható az is, hogy elsősorban ezen területek vonzzák a legtöbb bevételt is. Ehhez fontos hozzátenni azt, hogy az elmúlt évtizedek alatt kicserélődtek a szektor bevételeinek meghatározó hányadát kitermelő szervezetek, azaz a civil jellegű szervezetek súlya számottevően csökkent és helyüket a nonprofit vállalkozások vették át.

6. ábra: A közhasznú társaságok bevételeinek és a szektoron belüli súlyának részaránya, 1994–2018

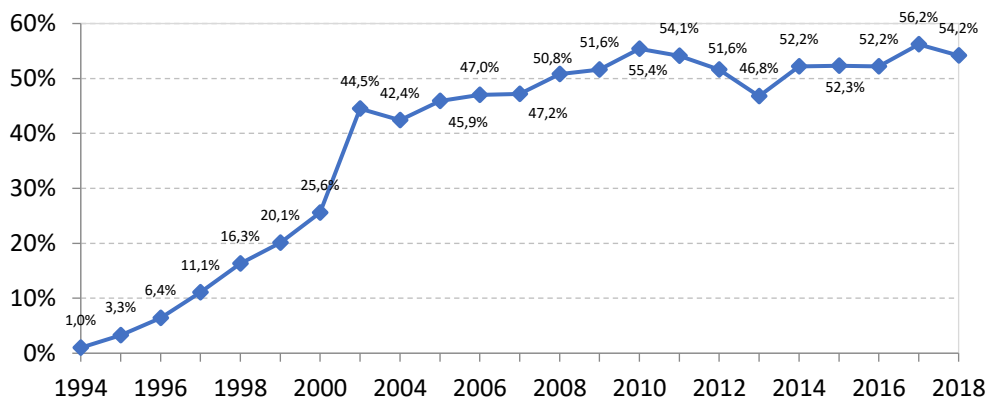


Forrás: KSH, 2019.

Ez azt jelenti, hogy ha az elmúlt közel két évtizedet hasonlítjuk össze, akkor látható, hogy 2000 és 2010 között a nonprofit gazdasági társaságok bevétele közel megötszöröződött, azaz, míg 2000-ben az összes bevétel egynegyede felett rendelkeztek 2010-re már több mint a fele náluk összpontosult. Ez egyben azt is jelenti, hogy 2000 és 2010 között a szektor teljes bevételnövekedésének 68 százalékát a nonprofit gazdasági társaságok forrásainak növekedése okozta. Bár 2010 után a bevételből való részesedésük némiképp hektikusabb volt, hiszen 2010 és 2018 között a szektor teljes bevételből való részesedésük 53 százalékra csökkent, de a növekedésük még így is közel a duplája volt, mint a többi nonprofit szervezetnek.

Az állami támogatások megoszlása is tükrözi a fent bemutatott aránytalanságot. Az új nonprofit törvény megszületése és kormány a közszolgáltatások új „menderbe terelésének” köszönhetően a nonprofit gazdasági társaságok állami támogatásának aránya kezdetben 63 százalékra emelkedett, majd 2018-ra 52 százalékon stabilizálódott. Eközben a klasszikus nonprofit szervezetek (alapítványok és egyesületek) részesedése az állami támogatásokból 33 százalék körüli szinten mozgott, majd 2018-ra 40 százalékra nőtt.¹⁵ Összességében ez a két szervezeti (Közalapítványok és nonprofit gazdasági társaságok) forma 2007-ben a szektor összes szervezetén belül 5,4 százalékos arányt képviselt, addig az összbevételből való részesedésük 47,2 százalék volt. A tendencia 2010-ben tovább erősödött, e két szervezeti forma aránya 6,1 százalékra nőtt, bevételből való részesedésük pedig 55,3 százalékra emelkedett. Végül 2018-ban már az összes szervezet közel 8 százalékát tették ki és a bevételből való részesedésük 54,2 százalékra mérséklődött (7. ábra).

7. ábra: A közalapítványok és kbt-k bevételeinek százalékos alakulása a szektor összbevételéhez képest, 1994–2018



Forrás: KSH, 2019.

Összességében az látható, hogy az elmúlt 18 évben a magyar nonprofit szektor egészének pénzügyi mutatói és a nonprofit gazdasági társaságok fokozatos növekedése egyértelműen összefonódott, hiszen mind a bevételi források, mind a foglalkoztatotti létszám makroszintű (azaz a szektor egészében bekövetkező) növekedése ennek a szervezeti formának a folyamatos erősödésének köszönhető.

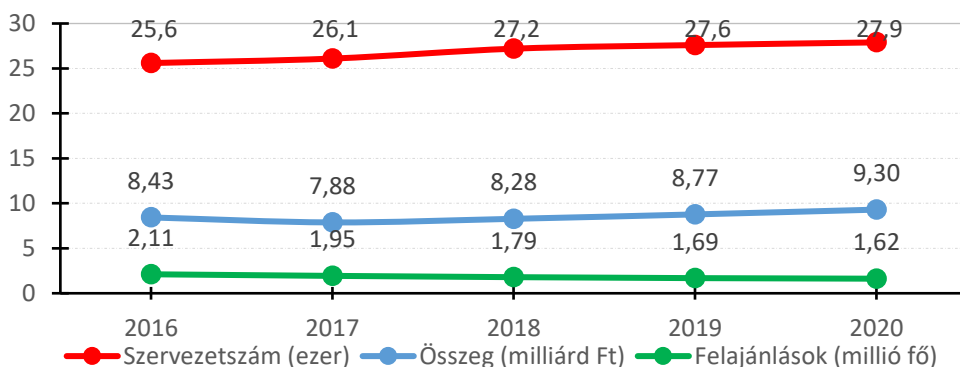
¹⁵ Azaz az adatok szintjén az látható, mintha a klasszikus szervezetek támogatása erősödött volna a nonprofit gazdasági társaságokkal szemben, de mint arra a következő fejezetben kitérek ez látszat közeledés, ami mögött egy más típusú kormányzati stratégia húzódik meg.

A fenti összefüggést egy másik (kevésbé jelentős) terület tendenciájának alakulásával is szemléltetni lehet. Ez ugyanis a civil-nonprofit szektor lakossági támogatására utal. Ez alapján látható, hogy a szektor egészében ennek a bevételi forrásnak az aránya különösen 2010 után folyamatosan csökkent.¹⁶ Míg 2008-ban ez az arány majdnem 1 százalékot tett ki, addig 2018-ra 0,4 százalékra csökkent. Ez azt jelenti, hogy miközben 2007 és 2009 között mind az érvényes nyilatkozatok száma, mind pedig a kedvezményezett szervezetek száma megduplázódott (a szektor szervezeteinek közel 40 százaléka), a felajánlott összeg (abszolút) értékben megnégyszereződött, addig 2010-től különösen a felajánlott összeg közel egyharmaddal csökkent.

Ehhez hozzá kell tenni azt is, hogy jóval nagyobb tartalék van az lakosság kezében, mint ami végül felajánlásra kerül. Pl. 2013-ban 3,9 millió fő rendelkezhetett volna adója 1%-áról, amely révén közel 13 milliárd forint kerülhetett volna a civil szervezetekhez, ehhez képest csak 1,9 millió ember adta oda érvényesen adója 1%-át, ami egyben azt jelentette, hogy 5 milliárd forint „beragadt” a költségvetésbe (Bódi et al. 2014: 194).

Ha csupán az utolsó öt év tendenciáját nézzük, akkor egy érdekes változást is felfedezhetünk a felajánlások alakulásában (8. ábra). Míg a felajánlások száma 500 ezerrel csökkent, addig a felajánlott összeg aránya és a kedvezményezett szervezetek száma nőtt, ami gyakorlatilag azt jelenti, hogy aki felajánlott 1%-ot, azok nagyobb összeget ajánlottak fel, mint korábban.

8. ábra: SZJA 1% főbb adatainak változása, 2016-2020

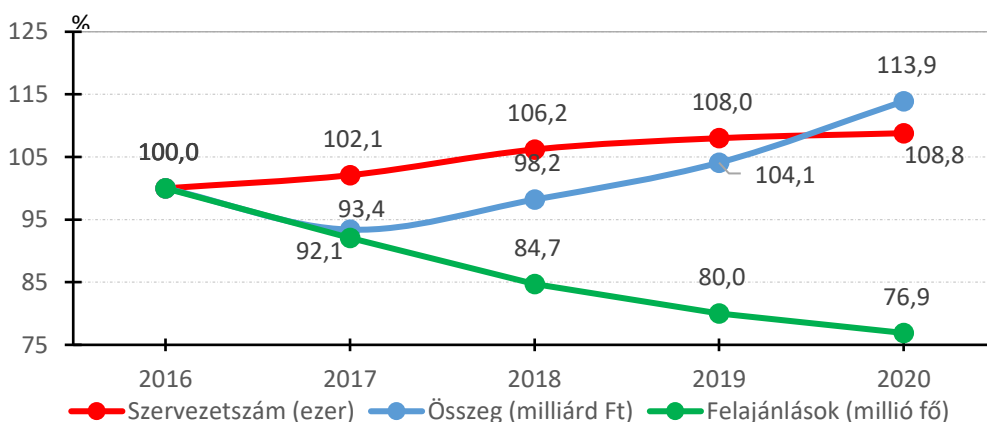


Forrás: KSH, 2020.

¹⁶ Ebben valamekkora szerepet játszik a kormány egykulcsos jövedelemadó bevezetése is.

Ha mindezt arányában nézzük (9. ábra), jól látható a tendencia, azaz miközben a felajánlott összeg 14 százalékkal, a kedvezményezett szervezetek aránya pedig közel 10 százalékkal nőtt 2016-hoz viszonyítva, addig a felajánlások aránya 23 százalékkal csökkent.

9. ábra: SZJA 1% főbb adatainak változása, 2016=100%



Forrás: KSH, 2020.

A szektor pénzügyi mutatói alapján jól látható tehát, hogy a *szektort a 90-es évek eleje óta kialakult és azóta is fennálló rendkívül erős bevételi koncentráció jellemzi*. Ez nem új jelenség, hiszen már korábban Kuti Éva is rámutatott arra, hogy a szervezetek 4 százaléka rendelkezik a teljes bevétel négyötödével, miközben a szervezetek több mint négyötöde az összbevételnek még 5 százalékhöz sem jutott hozzá. Ezzel párhuzamosan nagyon szűk (mintegy 14 százalékos) az a „derékhad”,¹⁷ amely a szervezetszám és bevétel tekintetében nagyjából azonos súlyúnak volt tekinthető (Kuti, 2008: 17). A helyzet mára kicsit módosult, annyiban, a 8 százalékos kitevő nonprofit gazdasági társaságok és közalapítványok összbevételből való részesedése 54 százalékra mérséklődött. Bartal Anna Mária szerint ezt a „szervezeti és erőforrásbeli dualitásnak” nevezett jelenséget tovább erősíti az, hogy miközben a szervezetszámot illetően a civil szervezetek alkotják a szektor meghatározó hányadát (87 százalékot), a szektor anyagi erőforrásai egyre nagyobb mértékben a nem civil, hanem elsősorban állami/önkormányzat közeli szervezeteknél összpontosulnak (Bartal, 2008:17-20).

¹⁷ Ebbe a körbe az 5 és 50 millió Ft közötti bevétellel gazdálkodó szervezetek tartoznak. Számuk 2006-ban 8 ezer körül volt.

Civil szervezetek a politika szorításában

A jogi és pénzügyi környezet mellett szükséges egy másik szempontot is elemzés tárgyává tennünk: ami elsősorban a politikai közeg változásával van összefüggésben.¹⁸ A második világháború utáni évtizedekben mind a fejlett piacgazdaságokban mind a 80-as évek végén létrejövő posztoszocialista országokban egyaránt nőtt a nonprofit szervezetek szerepe. A legtöbb OECD országban szerepük növekedését jól mutatja, hogy ők állítják elő a GDP 5-10 százalékát (Anheier, 2014). Ez az „idilli” helyzet lényegében a 2008-ban bekövetkező gazdasági válságig maradt fenn. Bár korábban is tapasztalható volt a jobb- és balközép kormányzatok között tapasztalható „ingapolitika”, ami ezen pártok kissé átpolitizált viszonyát tükrözte a civil társadalomhoz (Anheier et al., 2019: 7), azonban éles konfrontációra nem került sor. A gazdasági válság azonban jelentősen kihatott az európai nonprofit szektor helyzetére. A kormányok támogató magatartása megváltozott, a központi költségvetések romló állapota jelentős gazdasági majd nyomában társadalmi válságok kialakulását eredményezte. A kulturális sokszínűség és a társadalmi szerkezet hosszú távú átalakulása a válság kirobbanásának időszakára szép lassan felőrölték a liberális értékeket. A gyorsan változó környezet, a polgárok körében újra megjelenő védtelenség, kiszolgáltatottság érzete visszahozta a „gondoskodó hatalom” iránti vágyat, melyet az egyre növekvő egzisztenciális bizonytalanság, peremhelyzetre szorulás félelme szinte folyamatosan táplált (Kuti – Marschall, 2020: 39). A politikai hatalom lényegében balközép és jobbközép pártok között váltakozott, ahogy korábban is, azonban a követett politika tartalma jelentősen módosult.¹⁹ A folyamatos „ingamozgásnak” köszönhetően a kormányzatnak a civil társadalommal kapcsolatos magatartása is folyamatosan változott. Egyes kormányok az állam szerepét kívánták erősíteni és bizalmatlanok voltak a civil szervezetekkel szemben, mások viszont nyitni próbáltak feléjük és politikájuk alakításában a részvételi mechanizmusok kiépítésére törekedtek. Így az előbbi országokban egyre erősebbé vált a civil társadalom kontrollja, „gyarmatosítása”, a kormányzattal szemben kritikus, független szervezetek ellehetetlenítése, a civil/nonprofit szervezetek finanszírozásának romlása, illetve centralizálása.²⁰ Ezt

¹⁸ Ennek vizsgálatánál ugyanakkor sokkal bizonytalanabb állításokat fogalmazhatunk meg, mint a jogi és pénzügyi adatok kapcsán tettük.

¹⁹ Új típusú (un. hibrid) rendszerek jelentek meg, melyek az autoritarianizmus elemeit vegyítették a demokratikus hatalomgyakorlás némely (elsősorban) technikai elemeivel (Szabó, 2015: 9-11).

²⁰ Ennek előfutáraként Vlagyimir Putyin elnöki idejének kezdetét (2000) szokták megnevezni, amikor az orosz hatóságok folyamatosan támadták és csökkentették a civil-, és emberjogi szervezetek

más nézőpontból is értelmezhetjük, nevezetesen a nem liberális (de számos liberálisnak tartott országban is) a „nyugati” típusú NGO-kal szembeni védekezés került előtérbe, amely során a megbélyegzés, megadóztatás, zaklatás mellett az egyes kormányok által létrehozott civil szervezetek (GONGO – *government organized non-governmental organization*) segítségével próbálták háttérbe szorítani, hiteltelelni ezeket a szervezeteket (Zsolt, 2020: 59; Glied, 2016: 98).

A gazdasági válság nyomán bekövetkező krízishelyzetben a közép- és kelet-európai országok többségében jobboldali kormányok kerültek hatalomra (Magyarországon 2010-ben, Lengyelországban 2015-ben, Szlovákiában 2016-ban), ami a korábbi kormányzati magatartásban éles váltást eredményezett (Mayer et al. 2017: 16). Ez a jobbratolódás a Cseh Köztársaság kivételével a visegrádi csoport valamennyi országában együtt járt a civil szervezetek működésének megnehezítésével és a nemzetközi háttérű egyesületek, alapítványok lejáratására²¹ tett kísérletekkel.²² Ez a folyamat²³ mára sok országban láthatóvá vált, nem csak az egykori ex-szovjet tagköztársaságok (Azerbajdzsán, Tádzsikisztán, Kazahsztán, Örményország)²⁴

(NGO) működési jogköreit, nyomást gyakorolnak ellenzéki mozgalmakra, a kormánytól független médiára, újságírókra.

²¹ Európában ennek az „új autoritarizmusnak” nevezet jelenség terjedésének jeleit látjuk. A magyarországi jogsértések, a független média és a civilek ellen indított támadások néhány évvel ezelőtt még komoly nemzetközi felháborodást váltottak volna ki, de a hasonló esetek mostanra nagyrészt az ingerküszöb alá kerültek.

²² A folyamat bemutatásánál három forrásra támaszkodtam, egyrészt a USAID által készített 2018 [Civil Society Organization Sustainability Index](#) adataira, másrészt pedig [Bötös Botond: Összeomlik a globális civil társadalom?](#) című írására, valamint [Michael Meyer és szerzőtársai 2017-ben megjelent munkájára](#).

²³ Amit sokan „ orosz-modellnek” neveznek.

²⁴ Azerbajdzsánban 2013-ban került sor NGO-törvény módosítására. Ebben 111 eurónak megfelelő összeg feletti támogatáshoz már az azeri Igazságügyminisztérium hozzájárulását irányozták elő, továbbá, kötelezték a szervezeteket, hogy bankszámláikat állami bankban nyissák meg. 2013 őszétől pedig, az oroszországi törvények mintájára, magas pénzbüntetéssel sújthatták azt, aki be nem jelentett demonstráción vett részt. A 2014-es választásokra fordulva Azerbajdzsánban több tucat vezető NGO vezetőt, újságírót és ellenzéki személyeket tartóztattak le, elsősorban olyanokat, akiknek lokális emberjogi csoportokhoz volt közük.

A kirgiz állami médiában a 2010-es évek elején hirdettek meg a Soros-féle „ötödik hadoszlop” elleni küzdelmet („a bázárulók ellen, akiké külföldi befolyás alá kerültek”). Majd ezt követően 2014 májusában Kirgizisztánban is intenzív megfigyelés alá kerültek a civil szervezetek: az oroszországi „külföldi ügynök”-törvényhez hasonló jogi szabályozást fogadtak el, amely állami regisztrációhoz és anyagi háttérükbe való betekintéshez és az erről szóló, rendszeres riportokhoz kötötte egy adott kirgiz NGO működését.

Tádzsikisztánban 2015 júniusában módosították a civilekről szóló törvényt. Az új rendelkezés szerint a tádzsik Igazságügyi Minisztériumot minden esetben értesíteni kell egy helyi civil szervezetnek, amennyiben külföldi eredetű anyagi támogatásban részesül.

romjain kiépülő, hagyományosan Moszkva befolyása alatt álló, poszt-szovjet országok vezető elitje képviseli, de átvette több kelet-európai (Bosznia-Hercegovina, Macedónia)²⁵, afrikai (Egyiptom, Etiópia, Uganda)²⁶, dél-amerikai (Venezuela, Ecuador)²⁷ közel-keleti (Izrael)²⁸ kormány is. Újabban terjed Indiában, Kenyában,

Kazahsztánban 2015-ben korlátozták a Soros Alapítvány működését, majd ennek nyomán szigorították a civil törvényen is, melynek hatására a hatalom minden egyes civil szervezet életébe betekintést nyer, megengedve számára működésének követését, anyagi támogatásának ellenőrzését és egy új szervezet megalakulásának lehetséges elutasítását is. 2014 májusában az örményországi orosz nagykövet, Ivan Volinkin azt mondta, hogy minden olyan civil szervezetet, amely akadályozza az orosz-örmény kapcsolatokat fejlődését, „*semlegesíteni kell.*”

²⁵ Bosznia-Hercegovinában a kormány, a nagyobb pénzügyi átláthatóságra hivatkozva, egy olyan törvény-tervezetet készített elő, amely lehetővé tette volna a helyi NGO-k – ahogy az eredeti orosz törvény fogalmazását utánozzák – „*politikai tevékenysége miatt*”, a nagyobb állami kontrollt, büntetést vagy az adott szervezet betiltását is. A bosnyák kormány elindította a gyülekezési törvény szigorítását is, illetve 2015 februárjában törvényileg lehetővé tette a közösségi médiában megjelenő „*bomlasztó tevékenység*” büntetethőségét is. A bosnyák állami tévé „*külföldi országok által támogatott külföldi ügynökök*” szervezte tüntetésekről beszélt, amelyek „*aláássák a bosnyák kormány*” hitelét. A kormány később „*listázta*” azokat a szervezeteket, amelyek szerintük a „*bosnyák alkotmányos rend megdöntésén munkálkodnak.*”

Macedóniában Nikola Gruevski, a kormányzó VMRO-DPMNE párt miniszterelnöke 2017 januárjában sajtóközleményében vádolta meg a Nyílt Társadalom Alapítványt és az ellenzéki Macedóniai Szociáldemokrata Demokrata Uniót, hogy tevékenységükkel „*aláássák a macedón demokráciát*”, és az e szervezetekhez köthető emberek „*Soros bábok*”, „*soldos forradalmárok*”, valamint a „*szabad újságírás ellenségei*”, akik „*súlyosan és katasztrofál Macedóniára nézve.*” Gruevski egyébként már a 2016-os decemberi választást megelőző kampány során jelezte, hogy ha hatalomra kerül, azért fog harcolni, hogy Macedóniát „*sorostalanítsa*”, utalva azokra a szervezetekre, amelyeket állítólag vagy ténylegesen Soros György által alapított alapítványokból működnek.

²⁶ 2014 óta Egyiptomban a civil szervezetek a belügyminisztérium 84. rendelete alapján működnek, amely értelmében a kormány betilthat egy civil szervezetet, ha az megítélése szerint politikai aktivitást fejt ki és ezzel a tevékenységével „*aláássá a nemzet egységét.*” *Etiópiában 2009-ben hozták először olyan jogszabályt, mely korlátozza a civil szervezetek működését.* Az országban működő NGO-k bevételében tíz százaléknál magasabb a külföldi támogatás aránya, akkor a szervezet Etiópiában nem folytathat emberjogi tevékenységet, de a törvény amúgy is alpból tiltja, hogy az etiópiai civil szervezetek az emberi-, és demokratikus jogok képviselőként lépjenek fel. 2014 végéig Etiópiában 133 civil szervezetet zártak be a hatóságok.

²⁷ Venezuelában a Nemzeti Önrendelkezés és a Politikai Szuverenitás Védelme elnevezésű törvény kriminalizálta a helyi civil szervezeteket, illetve megakadályozta, hogy ezek a szervezetek külföldi tulajdonban lévő alpból támogatáshoz jussanak, illetve bármilyen eszközt birtokolhassanak. Ecuadorban civil szervezeteknek jelenteni kell a külföldről érkező támogatásokat, illetve minden információt, amelyet kintől kaptak – ez utóbbit a társadalmi csoportok megfigyelését végző elektronikus információs rendszer felületén kellett elküldeniük egy fájl formájában.

²⁸ Izraelben 2017-ben vezették be, hogy a civilek jelentsék az állam felé, ha külföldi támogatásban részesülnek (a hét és fél millió forintnak megfelelő összegnél nagyobb támogatásokat be kell jelenteni az állami számvevőszéknek). Egy korábbi törvény-javaslat azt is indítványozta, hogy a külföldről támogatott civil szervezet képviselője az izraeli parlamentben megkülönböztető jelzést kelljen viselnie, ami az izraeli múltat tekintve, történelmileg meglehetősen szerencsétlen kezdeményezésnek számított. Később ezt a javaslatot elvetették. Az izraeli törvényalkotók is az eredeti

és először áttörést érhet el az EU-országokban, Magyarországon vagy éppen Lengyelországban²⁹ is. A tendencia e két országban jól nyomon követhető, hiszen a civil szervezetek fenntarthatóságát jelző index³⁰ 2010-től folyamatosan romlik.³¹ A fenntarthatósági szintek között így egyre nagyobb a különbség mutatható ki a balti államok és a visegrádi országok között. Míg Észtországban, Lettországon és Litvániában a civil szervezetek fenntarthatósága erősödött vagy a korábban mért szinten maradt, addig Szlovákiában, Magyarországon és Lengyelországban a fenntarthatósági index tovább romlott 2018-ra (USAID, 2018). Az eltérések mögött a kormányzat civil szervezetekkel szembeni attitűdjének változása húzódik meg. A jelentés szerint, míg a balti államok kormányai erőfeszítéseket tesznek a civil szervezetek bevonására a döntéshozatali folyamatokba, addig a magyarországi, lengyel és szlovák kormányok megtámadták és hiteltelenné tették a kritikus szervezeteket, és lépéseket tettek a polgári tér szűkítése érdekében. A lengyel civil társadalmi felelősségvállalás fenntarthatósága 2016 és 2018 között a harmadik egymást követő évben romlott, mivel az ország politikai polarizációja továbbra is befolyásolta a civil szervezetek munkáját. A konzervatív kormány napirendjével ellentétes kérdésekre összpontosító szervezetek, köztük az emberi jogok, a diszkriminációellenes, a női jogok és a környezetvédelem területén tevékenykedő szervezetek csak korlátozott állami támogatáshoz fértek hozzá,

orosz törvény szövegében használt szókészletet és érveléstechnikát használják ("a civil szervezetek aláássák Izrael állam szuverenitását és identitását") a szigorítások megindoklásakor.

²⁹ Beata Szydło 2016 novemberében jelentette be, rendet kell tenni az NGO-k világában. A kiszivárgott tervek szerint egy központi állami hivatalt hoznának létre, amely egymaga kezelné a civil szervezetek finanszírozását. De példaként lehetne említeni, hogy az emberi jogok védelmével foglalkozó ügyosztályt összevonták a Belügyminisztériumon belül, eltörölték a rasszista támadásokat kivizsgáló tanácsot, megszüntették a nők ellen irányuló családon belüli erőszakot kivizsgáló jogi központ támogatását, és szóba került az abortusz-törvény szigorítása is, amelyről csak a hatalmas tömegdemonstrációk miatt mondott le az új lengyel kormány.

³⁰ Az Index a régió huszonnégy országában mutatja be a civil szervezetek helyzetét, az északi Baltikumtól a déli Kaukázusig, a nyugati visegrádi országoktól pedig Oroszorszáig. A civil társadalom fenntarthatóságát hét kulcsfontosságú összetevőjében vagy „dimenziójában” egyaránt foglalkozik az előlépésekkel és a hátrányokkal: jogi környezet, szervezeti kapacitás, pénzügyi életképesség, érdekképviselet, szolgáltatásnyújtás, ágazati infrastruktúra és nyilvános kép. Az egyes dimenziók pontszáma, amely 1-től (a fenntarthatóság legmagasabb szintje) és 7-ig (a leginkább akadályozott) terjed. Az egyes dimenzióban kapott pontszámokat átlagolják, hogy az adott ország civil szektorának átfogó fenntarthatósági pontszámát létre hozzák (USAID, 2018).

³¹ Míg Magyarországon 2001 és 2009 között 2,6-ról 2,8-ra gyengült, addig ez a tendencia 2012 és 2013 között tovább romlott 3,0-ról 3,2-re, majd 2018-ra 3,9-re. Lengyelországban a tendencia kisebb ütemű, mint Magyarországon mivel ott 2,2-ről romlott 2,6-ra 2018-ra úgy, hogy 2017-ről 0,4 ponttal romlott egyetlen év alatt.

valamint a kormány által ellenőrzött média is egyre negatívabb színben tüntette fel tevékenységüket (Uo.).

Magyarországon is jól látható ez a folyamat, hiszen a kétharmaddal rendelkező kormányzat egyoldalúan módosította azokat a jogszabályokat, melyek jelentős befolyással voltak a civil szervezetekre (így új civil törvényt született 2011-ben, módosították a polgári törvényt 2013-ban, illetve az egyesülési törvény „beillesztették” az új Ptk.-ba, átalakították a civil szervezetek támogatását biztosító Nemzeti Civil Alapot³² stb.) (Bíró, 2019). Az új korlátozó jogszabályok és a kormányzati zaklatás miatt a jogi környezet és a társadalmi elismertség pontszámai csökkentek. A növekvő politikai részrehajlás és az állami finanszírozás átláthatóságának hiánya, valamint az adományozók és civil szervezetek külföldi finanszírozással kapcsolatos egyre nagyobb óvatossága a pénzügyi életképesség enyhe romlását mutatta (USAID, 2018). Ha csak említés szintjén vizsgáljuk ezeket a kísérleteket, akkor jó látható a kormányzat civil szervezetekkel kapcsolatos attitűdjének változása, mely a rendszerváltás utáni magyar történelemben eddig példanélkülinek tekinthető.

Norvég Alap és az Ökotárs Alapítvány

2013-ban indult először olyan kormányzati „támadás”, melynek elsősorban azok a szervezetek estek áldozatul, akik külföldről részesültek támogatásban. Ennek egyik példája a Norvég Alap és az Alapot kezelő Ökotárs Alapítvány esete (Kákai – Glied, 2017: 25). A kormányzat megvádolta az Alapot kezelő Ökotárs Alapítványt azzal, hogy a források elosztása során pártpolitikai tevékenységet folytatnak. Erre hivatkozva a kormány a norvég források elosztását és kifizetését a Széchenyi Programiroda Nonprofit kft.-hez szeretne volna áthelyezni. A kormányzat azzal érvelt, hogy „a civil alap kezelőjének függetlennek kell lennie a helyi, regionális és központi kormányzattól, politikai pártoktól és vallási szervezetektől. E mellett megfelelő tapasztalatot várnak el civil szervezeteknek szóló pályázatok lebonyolításában.” A magyar kormány azonban nemcsak a pénzek elosztásába, hanem az alapok civil részébe is beleszólást szeretett volna, vagy legalábbis „vétójogot” az alapkezelő kiválasztásánál. Mivel ebbe a Norvég kormány³³ nem egyezett bele, ezért a magyar kormány pénzügyi bűncselekmények elkövetésével vádolta meg az

³² Többek között a tanács és kollégiumok tagjainak többségét a korábban civil szervezetek által megválasztott tagok helyett a minisztériumok delegálták.

³³ Ezzel kapcsolatban a magyar kormány az Európa Tanácstól és az Egyesült Államoktól is figyelemztetést kapott.

alapkezelő Ökotárs alapítványt és egy kormányrendeletben³⁴ a miniszterelnök utasítására a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI), majd a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) vizsgálatot indított. A vizsgálat során 17 támogatott szervezetnél indítottak törvényességi ellenőrzést. A közel másfél évig tartó vizsgálat során a KEHI feljelentését az ügyészség végül elutasította, majd a NAV (adószám Alkotmányellenes felfüggesztése, házkutatás, iratok és számítógépek lefoglalása után) bűncselekmény elkövetésének hiánya miatt 2015 év végére megszüntette az eljárást (nem csak az Alapkezelő szervezet ellen, hanem a támogatott szervezetek ellen is) (Kákai – Glied, 2017: 25).

Ez a probléma ugyanakkor azóta sem oldódott meg, hiszen Magyarország az egyetlen a 15 kedvezményezett ország közül, amelyik még mindig nem állapodott meg a Norvég Alapról. A jelenleg is futó hétéves ciklusban 214,6 millió euró (69,1 milliárd forint) fejlesztési pénz érkezik Magyarországra

Lex CEU

A második eset Soros György által alapított Közép-európai Egyetem ellen irányult. A kormány 2017. évi XXV. törvényben (a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. Törvény) módosította a felsőoktatási törvényt. A törvény 2. §-ban a kormány úgy módosította a jogszabályt, hogy Magyarországon külföldi egyetem csak akkor indíthat képzést, ha az az egyetem székhelye szerinti államban „ténylegesen felsőoktatási képzést folytat”, illetve, ha az egyetem működéséről Magyarország nemzetközi szerződést köt ezen állammal, és előzetes megállapodást köt az állam központi kormányzatával.

A kormányzat a jogszabály elfogadásával lényegében néhány nap alatt alapvetően változtatta meg a CEU működési feltételeit, sőt magának az egyetemnek a léte is veszélybe került. Mindez a legkevésbé sem volt előre látható, kiszámítható. Sérítette a jogbiztonságot a már említett rövid határidők megszabásai is, hiszen azok elmulasztása az akkreditáció visszavonásával fenyegetett. Valki László szerint a lex CEU megalkotói többek között nem vették figyelembe azt a körülményt, hogy az Európai Unió a vámunió és a közös kereskedelempolitika kérdéseiben kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Továbbá nem vették figyelembe azt sem, hogy maga az EU is csatlakozott a GATS-hoz, ami ez esetben azt jelentette, hogy Magyarországnak a vizsgálat idején egyszerűen nem volt hatásköre arra, hogy egy törvénnyel önállóan módosítson olyan jogviszonyokat, amelyek a szolgáltatások

³⁴ 355/2011 (XII.30). Kormányrendelet 11§ (3). bek.

kereskedelmében az uniós csatlakozás előtt közte és más OECD-tagállamok között keletkeztek (Valki, 2018: 9). E jogviszonyokat kizárólag az EU és a kérdéses harmadik állam között folytatandó tárgyalások és az ezek eredményeként létrejött megállapodás alapján lehetett volna módosítani. A jogszabályt végül az Európai Unió Bírósága 2020. október 6-án megsemmisítette. Az ítélet³⁵ kimondta, hogy a „magyar jogszabály ütközik a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezményvel (GATS), illetve Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt, a tudományos élet szabadságára, a felsőoktatási intézmények alapításának szabadságára és a vállalkozás szabadságára vonatkozó rendelkezésekkel” (Európai Unió Bírósága, 2020). A Bíróság döntését magyar kormány azóta sem teljesítette.

Lex NGO

A Lex CEU-val szinte egyidőben (három nap késéssel, április 7-én) Fideszes képviselők nyújtották be a „külföldről támogatott” (Lex NGO) civil szervezetekről szóló törvényjavaslatot.

A 2017. évi LXXVI törvény „külföldről támogatott szervezetnek” minősíti azokat az egyesületeket és alapítványokat, melyek egy adóévben több mint 7.200.000 Ft támogatást kapnak külföldről. A törvény értelmében amennyiben egy szervezet eléri ezt az összeget, úgy a nyilvántartó bíróság „külföldi támogatott szervezetként” rögzíti a szervezet adatait és megküldi azt a Civil Információs Portál vezetéséért felelős miniszternek, aki azonnal közlést tesz azokról. A szervezet ez után köteles a honlapján, programjain és az általa kiadott sajtótermékekben közzétenni „minősítését”. Ezen túl a vonatkozó törvény szerint minden 500.000 Ft fölötti külföldi támogatásról köteles részletesen beszámolni (támogató személy vagy szervezet nevével együtt).³⁶ A Velencei Bizottság 2018. június 25-én kiadott véleménye szerint a kérdéses jogszabályi rendelkezés „nem egyértelmű” és „nem teljesíti az Emberi Jogok Európai Bírósága által kialakított esetjog által meghatározott kiszámíthatósági követelményeket,” valamint „olyan további önkényes korlátozásokhoz, valamint súlyos szankciók általi tilalmakhoz vezethet,

³⁵ C-66/18. sz. ügyben hozott ítélet.

³⁶ A jogszabály sok tekintetben hasonlít az orosz szabályozáshoz, bár ott bármekkora összegű külföldi támogatást fel kell tüntetni, mely alapján a hatóságok „ügynöknek” minősítik az érintett szervezetet. De a 2016-ban Izraelben elfogadott jogszabály is párhuzamba állítható a magyar szabályozással, azzal a különbséggel, hogy az izraeli szabályozás nem egy konkrét összeghatárt húz meg, mint a magyar jogszabály, hanem a szervezet költségvetésének arányában (50 százalék felett) állapítják meg a „minősítést” (Kákai, 2020: 153).

amelyek meggátolják az emberi jogi civil szervezetek által végzett elengedhetetlen fontosságú munkát,” nem is beszélve arról, hogy a jogszabály „teljességgel legitim tevékenységeket” kriminalizál. A Velencei Bizottság összegző véleménye nem is lehetne egyértelműbb: „A megvizsgált jogszabály korlátozza az egyesülés és a véleménynyilvánítás jogát, és így visszavonása szükséges” (Domokos, 2018). A Velencei Bizottság szerint az „érintett civil szervezetek egyesülési és véleménynyilvánításhoz fűződő jogainak megalapozatlan korlátozása” a jövőben „eltántoríthat potenciális adományozókat attól, hogy ezeket a civil szervezeteket támogassa, ezáltal még nehezebb helyzetbe taszíthatja a civil társadalom legitim módon, jogvédelemmel foglalkozó szereplőit,” és megállapította a szabályozás visszavonásának szükségességét is.

A magyar törvény számos elemében aggályos kérdéseket vet fel. Egyrészt megsérti az alapvető jogokat és jogelveket, mind egyéni mind kollektív szinten (Sárközi, 2019: 357). Így megemlíthető, hogy a szabályozás szembe megy a véleménynyilvánítás szabadságával, az egyesülés szabadságával, a személyes adatok védelmével, a jóhiszeműség elvével, a jó hírnév védelmével, a diszkrimináció tilalmával. A törvény indoklásában az szerepelt, hogy „látni és láttatni szeretné azt, hogy mely szervezetek tekinthetők külföldről támogatott szervezetnek”, azonban a kormány egyik államtitkára egy nyilatkozatában kifejtette, hogy nem kifejezetten a külföldről támogatott szervezeteket kívánják korlátozni (ugyanis a Európai Unió támogatásokat nem kell a külföldi adományok közé számolni a „minőség” megállapítása során), hanem kifejezetten a Soros György által támogatott NGO-k (TASZ, Transparency International, Helsinki Bizottság) azok, akik ellen szól a törvény, azaz a szabadságjogokért küzdő, korrupciót és kormányzati szabálytalanságokat feltáró nemzetközi támogatásokkal is élő jogvédő szervezetekben látnak veszélyt (Kákai, 2020: 154).

A jogszabállyal kapcsolatban az Európai Bizottság álláspontja a kezdetektől az volt, hogy ezek a kötelezettségek sértik a tőke szabad mozgásának az elvét, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának az egyesülés szabadságához, valamint a magán- és családi élet tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való jogra vonatkozó rendelkezéseit, ezért kötelezettségszegési eljárást indítottak. A magyar kormány ugyanakkor nem változtatott a jogszabályon, a felvetett kérdésekre sem adott kielégítő kérdéseket az Európai Bizottságnak, így került az ügy az Európai Unió Bírósága elé. A bíróság 2020. június 18-én hozott ítéletében kimondta³⁷, hogy a magyar kormány által elfogadott jogszabály öt területen sérti az

³⁷ C-78/18. sz. ügyben hozott ítélet.

uniós joganyagot. Az ítélet kimondta továbbá, hogy „a magyar kormány azáltal, hogy a nyilvántartásba veteli, bejelentési és közzétételi kötelezettség írt elő a bizonyos összeghatárt meghaladó mértékű külföldi támogatásban közvetlenül vagy közvetve részesülő civil szervezetek egyes kategóriái tekintetében, és szankciókat helyezett kilátásba az e kötelezettségeknek eleget nem tevő szervezetekkel szemben, a szóban forgó szervezetek és a számukra ilyen támogatást nyújtó személyek vonatkozásában hátrányosan megkülönböztető és indokolatlan korlátozásokat vezetett be” (Európai Unió Bírósága, 2020). Az ítélet végrehajtása azóta sem történt meg, mivel számos uniós pályázathoz a magyar szervezetek továbbra is kéri a bíróság által megsemmisített igazolásokat.

A fenti példák egyértelműen jelzik a kormányzat megváltozott magatartását a civil szervezetekkel kapcsolatban. A korábban megengedő és inkább tartózkodó magatartás (amely korábban sem jelentette a szektor kormányzat részéről történő legitimitásának elfogadását) offenzívvá változott. A kormányzati fellépés függetlenül attól, hogy utólag bebizonyosodott-e az, hogy jogszerű volt-e vagy sem alkalmas volt a szektor iránti bizalom megrendítésére és a szervezetek „igazodási” kényszerének kikényszerítésére. A kormányzati támadással párhuzamosan megjelent egy „alternatív” nonprofit szektor kialakításának kormányzati szándéka is, mely bizonyos (kormányzat számára fontos) területek preferálásában, kormányközeli szervezetek alapításában és egy új szervezeti forma (közcélu vagyonkezelő alapítványok) jogrendszerbe illesztésében mutatható ki.

Mint ahogy a sport területének felértékelődésénél láthatóvá vált, hogy mind a sportszervezeteknek juttatott támogatások összege, mind pedig az egy szervezetre jutó támogatások nagymértékben növekedtek, úgy ez a tendencia más területen is láthatóvá vált. Kapitány Balázs egyik tanulmányában kimutatta, hogy ugyanez játszódott le a népesedéspolitika és demográfiai kérdésekkel foglalkozó szervezetek támogatásában is. Az adatok szerint míg 2011-ben 516 millió forint összbevétele volt ezen szervezeteknek, 2012-ben 681 millió forint addig 2017-ben már 1,3 milliárd, 2018-ban pedig 1,5 milliárd forintra nőtt ez az érték³⁸ (Kapitány, 2019: 65). Természetesen ez még önmagában nem tekinthető újszerűnek, hiszen korábban is láttunk olyan területet (pl. kultúra, oktatás, településfejlesztés) mely jelentős

³⁸ Ez azt is jelentette, hogy a népesedés és demográfia területén tevékenykedő szervezetek sokkal gyorsabban nőttek, mint a klasszikus szervezetek (e körön belül az egy szervezetre jutó átlagos bevétel majdnem megháromszorozódott (12,6 millió forintról 31,9 millió forintra), míg a klasszikus szervezetek esetében 2011-2017 között ez az összeg 8,4 millió forintról 13 millió forintra nőtt). Azonban ezen szervezetek összebevétel növekedése mögött egyértelműen a központi költségvetésből származó bevétel növekedése áll (2011-ben 99,9 millió forintról 2018-ra 827 millió forint).

bevéeltöbblettel rendelkezett a többi területhez képest. Az újdonság igazából az, hogy a támogatások jelentős része ún. kormány által létrehozott³⁹ szervezetekhez került. Bár ilyen szervezetek a világ számos részében működnek az USA-tól kezdve az Európai Unióig, de szerepük jóval hangsúlyosabb a kevésbé demokratikus államokban (pl. Törökország, Kína, Oroszország Malajzia stb.) (Naim, 2009).

Reza Hasmath és szerzőtársai teszik fel azt a kérdést, hogy *mi tesz GONGO-vá egy GONGO-t?* A választ úgy fogalmazzák meg, hogy igazából ezt a funkció határozza meg, amit a szervezet szolgál (Hasmath et al., 2019: 269). Vagy is nem elég az, hogy bevételeinek döntő hányada kormánytól, vagy kormány által tulajdonolt vállalatoktól származik, hanem szoros kapcsolatban kell állnia a kormánnyal és a kormányzat által kitűzött küldetéssel kell rendelkeznie.⁴⁰ Ha ez alapján vizsgáljuk a Kapitány Balázs népesedéspolitika és demográfiai kérdésekkel foglalkozó szervezeteit, akkor látható, hogy a fenti definíciónak az általa vizsgált 54 szervezetből 13 felelt meg.⁴¹ Ha ennek a vizsgálatba vont szervezeti körnek az adatait vizsgáljuk jól látható az arányeltolódás a GONGO-k irányába. Míg ez a 13 szervezet 2011-ben 61 millió forintból gazdálkodott, addig 2018-ban már 754 millió forintból, azaz bevételeik több mint tizenkétszeresére nőttek. A szerző szerint az arányeltolódás a kormányzat által ad hoc döntések révén megszerzett támogatásoknak köszönhető (2011-ben az ad hoc döntéseken alapuló támogatások 40 százaléka, 2018-ban már 70 százaléka került ezen szervezetekhez) (Kapitány, 2019: 71).

A másik kormányzat részéről történő aktivitás, mely jelentős mértékben érinti a hazai nonprofit szektort a 2019. március 3-án elfogadott közcélú vagyonkezelői

³⁹ A szakirodalom azokat a szervezeteket nevezi GONGO-knak, amelyeket egy adott kormányzat hoz létre, működtet vagy tart el, abból a célból, hogy a kormány szándékainak és politikai céljainak teljesítésében közreműködjenek (Naim, 2009: 229). Az ilyen szervezetek alkalmasak a közvélemény befolyásolására és más civil szervezetek hiteltelenítésére.

⁴⁰ A GONGO-kat sokan keverik a QUANGO-kal (quasi-autonomous non-governmental organisation). A különbség közöttük abban ragadható meg, hogy a QUANGO-k egyszerre magukon hordozzák a nemkormányzati szervezetek (NGO-k) és a közhivatalok vagy közintézmények sajátosságait. Tehát olyan „hibrid” szervezetekről van szó, amelyek külsőre hasonlítanak a civilekre (például alapítványi formában működnek), de állami feladat ellátásra, az állam valamely szerve hozza létre őket, közfeladatot látnak el, meghatározóan közpénzből, az állam vagy szervei kontrollja alatt működnek, például úgy, hogy döntéshozó testületében helyet kapnak állami vezetők. (Ilyennek tekinthetők például az MNB alapítványai). Forrás: Szabó, 2017.

⁴¹ A 13 szervezetből pedig 6 a 2010-es kormányváltást követő időszakban jött létre, illetve került bírósági bejegyzésre (Kapitány, 2019: 69). Azonban számos ilyen szervezetet hozott létre a kormányzat az elmúlt időszakban pl. Civil Összefogás Fórum (CÖF), Migrációkutató Intézet, Alapjogokért Központ stb.

alapítványok⁴² létrehozásának lehetősége.⁴³ A törvény elfogadása után a kormány szinte azonnal belefogott az alapításba. Számos alapítványt hozott létre pl. Mathias Corvinus Collegium Alapítvány, Batthyány Lajos Alapítvány, Polgári Művelődésért Oktatási, Kulturális és Tudományos Alapítvány, Millenáris Tudományos Kulturális Alapítványt, melyhez jelentős vagyonelemet is rendelt. A kormány nyíltan hangoztatott célja, hogy ezen alapítványok 15-25 évre szóló finanszírozását is biztosítsa.⁴⁴ Az alapítványok létrehozásával párhuzamosan megkezdte a kormány a hazai felsőoktatás vagyonkezelői alapítványokba való kiszervezését is. Így mára számos egyetem került vagyonkezelő alapítvány kezébe (először a Corvinus került alapítványi kézbe, majd 2020. augusztus 1-jétől alapítványi fenntartóhoz került az Állatorvostudományi Egyetem, a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem, a Neumann János Egyetem, a Soproni Egyetem, a Széchenyi István Egyetem és a Miskolci Egyetem is).⁴⁵ A kormány szándékának komolyságát jelzi az is, hogy a koronavírus járvány égisze alatt nyújtotta be a kormány az Alaptörvény kilencedik módosítására vonatkozó javaslatát, melyben kétharmados körbe kívánja utalni a közfeladatot ellátó vagyonkezelő alapítványok létrehozását, működését és megszüntetését.

Összegzés

Összességében tehát elmondható, hogy a statisztikai adatok fényében a hazai nonprofit szektor fejlődése szinte „töretlennek” tekinthető. A makró adatok (szervezet szám, pénzügyi, munkaerő-piaci adatok) azt a képet erősítik, hogy a szektor fejlődése kisebb hullámzásoktól eltekintve töretlen. Azonban a „belső” adatok egy másik nonprofit szektort mutatnak, amely számában jelentős, de erőforrásaiban messze elmarad az állam- és önkormányzati nonprofit szektortól. Lényegében

⁴² Az alapítványt 600 millió forint alaptőkével lehet létrehozni, mely teljesíthető vagyoni és nem vagyoni juttatás formájában is, tehát a 600 millió forint bármely vagyonelemből összeállítható. A működtetés szabályai ötvözik a részvénytársaság és az alapítványok működtetésének elemeit, így az ügyvezetést legalább 5 természetes személyből álló kuratóriumnak kell ellátnia, kötelező könyvvizsgálót is megbízni. A vagyonkezelő alapítvány egy bíróság által bejegyzésre kerülő jogi személy, időbeli korlát az alapítvány működtetésére nincs, kizárólag akkor szűnik meg az alapítvány, ha 3 éven keresztül nem éri el vagyona a jogszabály által előírt tőkeminimumot.

⁴³ A törvénnyel a jogalkotó célja elsősorban az volt, hogy a Nyugat-Európában már bevált módon tudják a családok vagyonukat generációkon átívelően kezelni, megőrizni és gyarapítani.

⁴⁴ Óvatos becslések szerint közel 1000 milliárd forintos vagyon elem kerülhet át így ezen alapítványok kezelésébe.

⁴⁵ A kuratóriumok elnöki székébe pedig vagy kormányzati szereplők (pl. Varga Judit igazságügy-miniszter, Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter) vagy üzletemberek (pl. Csányi Sándor, az OTP Bank Zrt. elnök-vezérigazgatója, Knáb Erzsébet, az Audi Hungaria Zrt. személyügyért és szervezetért felelős igazgatója Csizmadia Norbert, az MNB PADMA elnöke) kerültek.

már a rendszerváltástól egy duális civil társadalom alakult ki Magyarországon, mely egy számban jelentős, azonban erőforrásait, érdekbefolyását tekintve gyenge szegmensre és egy számában elenyésző, azonban erőforrásaiban meghatározó szegmensre volt osztható. Ennek részben oka a hazai nonprofit szabályozás koncepciótlansága, mely számos lehetőséget, „kiskaput” teremtett azon szervezetek számára, melyek csak nevükben azonosak a nonprofit szervezetekkel. Ezt a polarizációt erősítette a 2010 után létrejött egy új szereplőkből álló (GONGO-k, közhasznú vagyonkezelő alapítványok) szegmens, amely kormányzati támogatással és jelentős pénzügyi feltőkésítéssel lényegében egy „saját civil” háttérbázis kialakítását célozza meg.⁴⁶ Bár a kormányzattól való függés korábban is létezett, azonban ez az új törekvés mind szándékában, mind forrásaiban újnak tekinthető, hiszen csak a 2010-es évek közepe felé gyorsult fel igazán. Kifutását még nem lehet pontosan látni, annyi azonban prognosztizálható, ha ennek a szegmensnek a teljes kiépülése megtörténik, az egy új fejezet kezdetét eredményezi Magyarországon.

Irodalomjegyzék

- Anheier, Helmut K. – Lang, Markus – Toepler, Stefan (2019): Civil society in times of change: shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches. *Global Solutions Paper*, 13(8). DOI: <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2019-8>.
- Anheier, Helmut K. (2014): *Nonprofit organizations: Theory, management, policy*. Taylor & Francis Ltd.
- Bartal, Anna Mária (2005): *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*. Századvég, Budapest.
- Bíró, Endre (2010): *Hol is tartunk? A civil nonprofit szervezetek jogi szabályozásának problémái*. Jogismeret Alapítvány, Budapest.
- Bíró, Endre (2019): Az egyesülési jog ötven árnyalata. *Civil Szemle*, XVI(1): 93-117.
- Bocz, János – Kuti, Éva – Sebestény, István – Seresné Gyűrűs, Gabriella – Vajda, Ágnes (1994): *Alapítványok és egyesületek – A nonprofit szektor statisztikája*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- Bocz, János (2009): *A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig* (Doktori disszertáció).

⁴⁶ A jelenség leírására találóan jegyzi meg a Schiffer András, hogy ezzel az új szegmessel a kormány egy „mélyállam kiépítésére törekszik, amely kormányváltástól függetlenül biztosítja a jelenlegi hatalom birtokosainak az erőforrások döntő része feletti kontrollt” (Schiffer, 2020).

- Corvinus Egyetem, Szociológiai és Társadalompolitikai Intézet, Szociológiai Doktori Iskola, Budapest.
- Bódi, György – Gécziné Bárdos, Eszter – Kahulits, Andrea – Kákai, László – Lakrovits, Elvira – Lele, Zsófia – Nagy, József – Nagy, Krisztina – Potháczki, Dóra – Tóth, Bernadett – Lakrovits, Elvira (szerk.) (2014): *Változó civil világ: Kézikönyv civil szervezetek számára*. CompLex Wolters Kluwer, Budapest.
- Bötös Botond (2016): [Összeomlik a globális civil társadalom?](#) *Átlás.hu – Világtérkép*, utolsó hozzáférés: 2020. december 12.
- Domokos, Erika (2018): [Velencei Bizottság: hatályon kívül kell helyezni a magyar különadót](#). *Napi.hu*, utolsó hozzáférés: 2020. december 12.
- Európai Unió Bírósága (2020): [A Magyarország által bevezetett azon feltételek, amelyek lehetővé teszik a külföldi felsőoktatási intézmények tevékenységének Magyarország területén való gyakorlását, az uniós joggal összeegyeztethetetlenek. A C-66/18. sz. ügyben hozott ítélet Bizottság kontra Magyarország, 125/20. sz. Sajtóközlemény](#), utolsó hozzáférés: utolsó hozzáférés: 2020. december 12.
- Glied, Viktor – Kákai, László (2017): *Sketch of the Hungarian nonprofit sector after the regime change. Civil Szemle*, XIV(3): 13-33.
- Glied, Viktor (2016): On the civil sector and its political activity in Hungary after 2010. In: Pająk-Patkowska, Beata – Rachwał, Marcin (eds): *Hungary and Poland in Times of Political Transition*. Selected Issues. Adam Mickiewicz University, Poznań.
- Hasmath, Reza – Hildebrandt, Timothy – Hsu, Jennifer YJ. (2019): Conceptualizing Government-Organized Non-Governmental Organizations. *Journal of Civil Society*, 15(3): 267-284. DOI: 10.1080/17448689.2019.1632549.
- Kákai László (2020): Development or reflections of the nonprofit sector in Central and Eastern Europe and Hungary. *Politics in Central Europe*, 16(1): 135-158.
- Kákai, László – Sebestény István (2012): A nonprofit szektor súlya és a gazdasági válság hatása Magyarországon. *Civil Szemle*, IX(3): 137-157.
- Kákai, László (2009): *Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon*. Publikon Kiadó, Pécs.
- Kákai, László (2019): A magyar nonprofit rendszer ki- vagy átalakulása a rendszerváltástól napjainkig. *Civil Szemle*, XVI(1): 33-53.
- Kapitány, Balázs (2019): Egy civil alszektor 'államosítása'. *Civil Szemle*, XVI(4): 61-79.
- KSH (2019, 2020): [Gazdasági és nonprofit szervezetek](#). Központi statisztikai Hivatal, utolsó hozzáférés: 2020. december 12.

- Kuti, Éva – Marschall, Miklós (2020): *A „birodalom” visszavág? Defenzívában a globális „harmadik szektor”*. *Civil Szemle*, XII(1): 37-47.
- Kuti, Éva (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak...* Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.
- Meyer, Michael – Moder, Clara Maria – Neumayr, Michaela – Traxler, Nicole – Vandor, Peter (2017): [Patterns in Civil Society in Central and Eastern Europe: A Synthesis of 16 Country Reports and an Expert Survey](#). In: Vandor, Peter – Traxler, Nicole – Millner, Reinhard – Meyer, Michael (eds.): *ERSTE Stiftung Studies Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities*, Vienna: 12-41.
- Nagy, Renáta – Sebestény, István (2008): Methodological Practice and Practical Methodology: Fifteen Years in Nonprofit Statistics. *Hungarian Statistical Review*, 86(12): 112-138.
- Naim, Moises (2009): [What is a Congo? How government-sponsored groups masquerade as civil society](#). *Foreign Policy*, utolsó hozzáférés: 2020. december 12.
- Salamon, Lester M. – Anheier, Helmut K. (1999): *Szektor születik II*. Acta Civitalis Egyesület, Budapest.
- Sárközi Tamás (2019): *Illiberális kormányzás a liberális Európai Unióban. Politikailag igen sikeres túlbajtott plebejus kormányzás. A harmadik Orbán-kormány 2014-2018*. Park Könyvkiadó, Budapest.
- Schiffer, András (2020): [Magánállam közpénzből](#). *HVG*, utolsó hozzáférés: 2020. december 12.
- Szabó, Máté (2015): Az új autoritarizmus és a hybrid rendszerek kihívása a posztkommunista civil társadalom számára. *Civil Szemle*, XII(4): 5-23.
- Szabó, Máté Dániel (2017): [Az álcivilség vádjáról](#). *ataszjelenti* blog, utolsó hozzáférés: 2020. december 12.
- USAID (2018): [Civil Society Organization Sustainability Index, 2018](#). *United States Agency for International Development Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance Center of Excellence on Democracy, Human Rights and Governance*, utolsó hozzáférés: utolsó hozzáférés: 2020. december 12.
- Valki, László (2018): [A lex CEU és a nemzetközi jog normái](#). In: Menyhárd, Attila – Varga, István (ed.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai*. Eötvös Kiadó, Budapest: 1215-1224.
- Zsolt, Péter (2020): Az NGO-k szerepe napjainkban: Az informális politika fő aktorai. *Civil Szemle*, XII(1): 49-68.

Abstract

Hungarian civil organizations under double pressure

The latest period has brought about considerable changes in the positions of the Hungarian civil sector. One of the most spectacular appearance of this have been changes in legal regulations, and as a less visible consequence, the financial situation of the sector has also transformed. Finally, the changes in the relation between the government and the civil sector must be mentioned, which has led to the appearance of new “forms of behaviour” as well as to the emergence of new types of organization. This study aims to present some visible and some less visible symptoms of this process.

Keywords: *nonprofit organization, civil organizational forms, GONGOs, trusts*

p

pólusok ■■■
folyóirat

2020. I. évfolyam, 2. szám

Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék
Pécsi Tudományegyetem



HAMERLI PETRA¹

NEOFASIZMUS OLASZORSZÁGBAN?

A FASIZMUSTÓL A FRATELLI D'ITALIÁIG

ABSZTRAKT

A tanulmány azt vizsgálja, hogy a fasizmus ideológiája, amely a huszadik század első felében hosszú ideig (1922–1943) meghatározta Olaszország politikai berendezkedését, az utóbbi évtizedekben és napjainkban hogyan él tovább. A neofasiszta mozgalmak már az I. Olasz Köztársaság kikiáltását (1946) követően, a Movimento Sociale Italiano (MSI) megalapításával megjelentek. Az MSI-nek több utódpartja is alakult az 1990-es években, amelyek közül a legjelentősebb a Gianfranco Fini által alapított Alleanza Nazionale (1995), amely 2009-ben egyesült a Silvio Berlusconi által vezetett Forza Italiával (Popolo della Libertà). Ennek feloszlása során a kilépő tagok megalapították a napjainkban is aktív Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale elnevezésű pártot, amelynek elnöke Giorgia Meloni. A tanulmány röviden bemutatja az említett pártok főbb elveit, majd azt a kérdést állítja középpontjába, hogy vajon a Fratelli d'Italia programját tekintve mennyiben tekinthető neofasiszta pártnak?

Kulcsszavak: *neofasizmus, fasizmus ideológiája, olasz belpolitika, olasz pártok*

Bevezetés

A 2020. szeptember 21-én tartott olasz regionális választások előtt két hónappal, 2020 júliusában a népszerű *L'Espresso*² elnevezésű hetilap internetes portálja „Elezioni, quanti nostalgici del Duce nelle liste di Fratelli d'Italia” – „Választások:

¹ Egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem, Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék

DOI: 10.15170/PSK.2020.01.02.02

² A *L'Espresso* című hetilap 1955-ös megjelenése óta Olaszország egyik legnépszerűbb hetilapja. Alapítója Eugenio Scalfari volt, aki Olaszország második (az *Il Corriere della Sera* után) legjelentősebb napilapját, a *La Repubblica*t is megalapította. A két baloldali kötődésű újság között mindmáig szoros együttműködés áll fenn.

mennyien vannak a Fratelli d'Italia listáján, akik nosztalgiát éreznek a Duce iránt” – címmel közölt provokatív írást. A cikk azt fejtegeti, hogy a nevezett párt színeiben induló képviselő-jelöltek némelyike nyilvános szereplései alkalmával előszeretettel használ olyan szlogeneket, kifejezéseket, mint a „Dio, Patria e Famiglia” („Isten, Haza, Család”), vagy a „Me ne frego” (szalonképes fordításban: „Teszek rá”), amelyeket a Benito Mussolini által vezetett fasizmus idejéből ismerünk (Quanti nostalgici del Duce).

Vajon a Fratelli d'Italia, amely az utóbbi években erősödni látszik – míg a párt az 2018-as parlamenti megmérettetésén 471 746 szavazatot gyűjtött, addig a 2019-es európai 615 465, a 2020-as regionális választás pedig 951 287 voksot hozott (Elezioni regionali, cresce solo Fratelli d'Italia) – valóban neofasisztának tekinthető? Egyáltalán, az Olasz Szociális (Salò-i) Köztársaság bukását (1945) követően neofasiszta jelzővel illetett pártok valóban követték-e a fasizmus (1922–1943/1945) világnézetét?

Írásomban ezeket a kérdéseket kívánom megválaszolni. Ehhez elengedhetetlen, hogy először röviden összefoglaljam a fasizmus eszmerendszerének legfőbb pontjait, majd ezt követően ismertetem azoknak a pártoknak a nézeteit, amelyeket neofasisztaként tartottak, tartanak számon. Ennek során a Movimento Sociale Italiano (MSI), a Movimento Sociale Italiano – Destra Nazionale (MSI-DN), az Alleanza Nazionale, a Movimento Sociale Fiamma Tricolore és a Fratelli d'Italia kerülnek bemutatásra. Ehhez a rendelkezésre álló szakirodalmon³ túl a pártok programjait, valamint interneten megjelent cikkeket használtam fel.

A fasizmus ideológiájának főbb pontjai

1919. március 23-án, a milánói San Sepolcro téren olyan történelmi pillanatra került sor, amely hosszú évekre, évtizedekre meghatározta Olaszország sorsát és politikai berendezkedését: Benito Mussolini felhívása nyomán, amelyet márciusban tett közzé az általa szerkesztett *Il Popolo d'Italia* című lapban, megalakult *Fascio di Combattimento* (Harci Fascio – harci alakulat), amely regionális

³ Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a fasizmus továbbélésének kérdéséről több olyan monográfia is született Olaszországban, amelyeket a Covid-19 okozta járványügyi válsághelyzet miatti utazási korlátozások következtében nem nyílt lehetőségem megszerezni, felhasználni. Ebből következően jelen írásomat inkább témafelvetésnek szánom, amelynek részletekbe menő vizsgálatát a járvány elmúltával tervezem.

szinten szerveződő csoportokból állt.⁴ Ezek az alakulatok ideológiailag meglehetősen heterogének, és – annak ellenére, hogy a belőlük szerveződő, 1921-ben alapított *Partito Nazionale Fascista* (Nemzeti Fasiszta Párt) szélsőjobboldalinak számított – többnyire baloldaliak voltak, amelyek közös célja Olaszország érdekeinek védelme, a főként szociális reformok megvalósítása, és az addigi politikai élet gyökeres átalakítása volt. A párt vezetője Benito Mussolini lett, akit III. Viktor Emánuel király 1922-ben nevezett ki miniszterelnökké. Mussolini néhány hónappal később kezdeményezte a Fasiszta Nagytanács (Gran Consiglio del Fascismo) megalakítását, azzal a céllal, hogy a pártnak legyen egy olyan testülete, amely döntéseivel nyomást gyakorolhat az állami fórumokra. Ezzel együtt Mussolini egy olyan fegyveres testület létrehozását is előírányozta, amelynek tagjai nem a királyra, hanem a kormányfőre tesznek esküt, ez volt az Önkéntes Nemzetbiztonsági Milícia (*Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale*) (Ormos, 2019: 169–177). Ezek voltak az első lépések az egypártrendszer kiépítéséhez, amelyet Mussolininak 1925 januárjára sikerült kiviteleznie (De Felice, 1966).

Ami a fasizmus elveit illeti, közülük a jelen, rövid tanulmányban csak azoknak a pontoknak az említésére szorítkozom, amelyek valamilyen formában a neofasisztának tartott pártok programjaiban is visszaköszönnek majd. Az ideológiáról általánosságban elmondható, hogy az távolról sem volt egységesnek, vagy kidolgozottnak tekinthető. Jóllehet 1932-ben Mussolini Giovanni Gentile filozófus segítségével igyekezett összefoglalni a tanokat *A fasizmus doktrínája* (*La dottrina del fascismo*) címmel, a fasizmus elvei folyamatosan változtak a külső körülmények alakulásának függvényében (Ormos, 1987: 192–193). Ormos Máriához hasonlóan a fasizmus egyik elismert olasz kutatója, Emilio Gentile is úgy véli, hogy amennyiben az ideológiát tudományos elméletként, filozófiai

⁴ A fasizmus kialakulásához főként az olasz társadalom általános elégedetlensége vezetett. Az 1861-ben egységesé vált Olaszországnak számos társadalmi (megosztottság) és gazdasági (szegénység) kellett megküzdenie. Ezt tovább tetézte a 19. század végén–20. század elején hatalmon lévő kormányokkal szembeni bizalmatlanság, aminek következtében az olaszok túlnyomó többsége úgy vélekedett, hogy a meglévő politikai erők nem képesek megoldani az ország problémáit. Mindehhez hozzájárult még, hogy Olaszországban az első világháborús szerepvállalás is csalódást keltett, mivel a háború súlyos embervesztéssel és anyagi áldozattal járt, és az olaszok mégsem kaptak meg minden, a londoni titkos szerződésben (1915) Olaszországnak ígért területet. Ez az egész országban hatalmas csalódást keltett, és a nacionalizmus megerősödését vonta maga után (részletesen lásd: Horváth, 2006: 6–9).

rendszerként definiáljuk, akkor a fasizmust nem annyira eszmerendszernek, mint inkább jellegzetes diskurzusnak, szellemiségnek, mentalitásnak tarthatjuk (Gentile, 2002: 77–80).

A doktrína maga is úgy fogalmaz, hogy a fasizmus nem annyira ideológia, mint inkább életérzés, amely morális felfogást és világnézetet kínál a követőinek, akik két fontos közösség, a nemzet és a haza részeként találhatják csak meg egyéni boldogságukat. A társadalom legfontosabb pillérét jelentő nemzetet az állam hozza létre, amelynek felemelkedése érdekében az egyénnek két fontos feladata van: az olasz kulturális értékek és hagyományok ápolása, valamint az aktív, az államért és a nemzetért folytatott munkával töltött élet (La dottrina del fascismo: 117–118). Mussolini ebben a szellemben kívánta megteremteni az „új olasz embert”, és úgy vélte, hogy ez az „átalakítás” az olasz nép (popolo) érdekeit szolgálja, mivel ezekkel a tulajdonságokkal felvértezve Olaszország nemzetközi tekintélyre tehet szert. Az „új olasz ember” megteremtését szolgálta az ideológia szerint a fasiszta szellemben történő ifjúságnevelés, amely az iskolán kívül az Opera Nazionale Balilla nevet viselő ifjúsági szervezet berkein belül folytatódott, a felnőttek számára pedig az Opera Nazionale Dopolavoro jött létre, amely a munka utáni szabadidő szervezett eltöltését biztosította (Ormos, 2019: 259–269). Mint minden totalitárius ideológia, a fasizmus is kiemelt figyelmet fordított az ifjúságra, amely megfelelő nevelés esetén a jövőben a rendszer pillérét jelenti majd. Ebben az iskolán túl jelentős szerepük volt a nőknek, akiknek fő feladata a gyermekek fasiszta szellemben történő nevelése volt (Ormos, 1987: 253).

Mindebből látható, hogy a fasizmus antiindividualista eszmerendszer, amely nem támogatja az egyéni célokat az állam érdekei elé helyező liberalizmust, amely, nézete szerint, nem biztosítja kellőképpen az egyéni szabadságot. A szabadság ugyanis – fogalmaz a *La dottrina del fascismo* – csupán az államban érhető el, ezért az egyén alá kell, hogy vesse magát az állam érdekeinek. A liberalizmus mellett a fasizmus elítéli a szocializmust, amely az ideológia szerint azáltal, hogy a társadalmi osztályok folyamatos harcát állítja középpontjába, akadályt állít a nemzeti egységtudat kialakulása elé (La dottrina del fascismo: 119). Az eszmerendszer nem hisz a modern értelemben vett demokrácia-felfogásban, amely többek között az emberek széles körének biztosítja a politikai döntéshozatalban való részvételt, ugyanis „a demokrácia egy olyan rezsim, amelynek nincs királya, de valójában rengeteg királya van, akik kiváltságosabbak, zsarnokosabbak és kártékonyabbak, mintha egyetlen zsarnok uralkodna” (La dottrina del fascismo: 126). Mussolini (Gentile) megfogalmazása szerint a demokráciát nem szabad pusztán a számok törvénye alapján értelmezni, azaz egy rendszer nem attól lesz

demokratikus, hogy az állampolgárok nagy számban vesznek részt a politikai döntéshozatalban, hanem attól, hogy „nem utasítja el az állam peremén lévő embereket, és ebben az értelemben a fasizmus «szervezett, centralizált, tekintélyelvű demokráciaként» határozható meg” (La dottrina del fascismo: 126–127).

A társadalomszervezésen túl szempontunkból két további kérdés, nevezetesen az egyházhoz való viszony és az antiszemitizmus problematikája érdekes. Ami a katolikus egyház és a fasizmus kapcsolatát illeti, Mussolini felismerte, hogy a hagyományosan katolikus értékrendű olaszok körében csak úgy tehet szert népszerűsége, és csak azáltal tarthatja meg hosszú távon a hatalmát, hogyha kompromisszumot köt az egyházzal. Ennek jegyében már 1922-ben tárgyalásokat kezdeményezett XI. Pius pápával és képviselőivel annak érdekében, hogy rendezzék az olasz állam és a katolikus egyház 1871-ben, az olasz királyi csapatok Rómába történő bevonulása miatt megromlott viszonyát. A hosszabb-rövidebb megszakításokkal folyó megbeszélések eredményeképp 1929. február 11-én sor került a Vatikán Városállam területét is meghatározó lateráni szerződések aláírására, amelyek részletekbe menően szabályozták ezt a viszonyt (Ormos, 2019: 232–233). A három évvel később publikált *La dottrina del fascismo* hangsúlyozta a fasizmus vallásos voltát, mondván, hogy az ideológia minden követője tudatában van annak, hogy egy felsőbb törvény függvényében létezik. A fasizmus ugyanis elsősorban gondolati síkon működő eszme, ami kiválóan összeegyeztethető a vallás tanaival (La dottrina del fascismo: 118). A zsidósághoz való viszonyt illetően kijelenthető, hogy a fasizmus alapjában véve nem tette magáévá a biológiai fajelméletet, és mint köztudott, Olaszországban az 1938-as faji törvények bevezetésére is az erőteljes német nyomás következtében került sor (Ormos, 1987: 202). Egész egyszerűen, Olaszországban a zsidóság aránya olyannyira elenyésző volt, hogy az antiszemitizmus nem merült fel releváns problémaként az olaszok körében, akik mélyen elítélték a náci fajelméletet (Ormos, 2019: 333–334).

Miután a fasiszta berendezkedés kiépült, Mussolini egyre nyíltabb egyeduralmi politikát folytatott, ami magában foglalta azt is, hogy a rendszer legfőbb döntéshozó szerve, a Fasiszta Nagytanács a gyakorlatban mindinkább háttérbe szorult, és Mussolini egy idő után össze sem hívta azt. Mivel azonban a Nagytanács rendjét és jogkörét még 1928-ban törvénybe iktatták, a tagoknak lehetőségük volt arra, hogy ülést kezdeményezzenek (Ormos, 2019: 229–230). Így volt lehetséges, hogy miután Mussolini a diktatórikus lépései, a náci Németországgal való szövetség kiépítése, és a második világháborúban elszenvedett kudarcok következtében elveszítette a fasiszta vezetők többségének a bizalmát, Dino Grandi indítványozása nyomán az 1943. július 24–25-ére virradó

éjjelen a Nagytanács mégis ülésezett. A tagok túlnyomó többsége elfogadta Grandi határozati javaslatát, amely a király jogkörének és az alkotmányosságának a visszaállítását tűzte ki célul, ami végeredményben Mussolini és a fasiszmus bukását jelentette, vagyis a rendszer végét maguk a párttagok idézték elő, azzal az indokkal, hogy a kiépített gyakorlat merőben eltért a kezdeti elvektől. Ezt követően Olaszország átmenetileg két részre, a Déli Királyságra és a névleg Mussolini által vezetett, valójában német befolyás alatt álló Olasz Szociális (Salò-i) Köztársaságra szakadt (Ormos, 2019: 415–422), amely 1945-ig állt fenn.

A Movimento Sociale Italianótól a Fratelli d'Italiáig

A második világháború vége és a Salò-i Köztársaság bukása után nagyjából egy évvel, 1946. június 2-án Olaszország lakossága népszavazással a köztársasági államforma mellett döntött. Ezt követően, 1948. január 1-én új alkotmányt vezettek be, amely – kisebb módosításokat leszámítva – mindmáig érvényben van. Az alkotmány kimondja, hogy *„tilos a feloszlatott fasiszta párt bármilyen formában történő újraszervezése”* (Olaszország alkotmánya: 85.).

Ez azonban nem befolyásolta a Salò-i Köztársaság egykori vezetői által 1946-ban alapított Movimento Sociale Italiano (MSI) egészen 1995-ig tartó működését. Az alapító tagok vallották, hogy *„természetes kapcsolat áll fenn a Szociális Köztársaság és az MSI között”* (Vespa, 2007: 31), szimbólumuknak pedig a háromszínű lángot (fiamma tricolore) választották. Noha a párt a egyértelműen szimpatizált a fasiszmissal, a jogi és az alkotmányos korlátok miatt a vezetők ügyeltek az elvek megfogalmazására, így a nyilvános program nem volt igazán fasiszta. A három alappillér, nevezetesen a nemzet, az állam és a társadalmi átalakulás fontos szerephez jutott az ideológiában, azonban a program tartalmazott olyan elemeket is, mint például a vezetők szabad megválasztása, a független bírászkodás vagy a szólásszabadság, amelyek távolról sem nevezhetők fasisztának (Gregor, 2006: 60–61).

Miután – mint említettem – az MSI alapítói az egykori fasiszták közül kerültek ki, nyilvánvalóan nosztalgiát éreztek a két világháború közötti rendszer iránt. Ugyanakkor 1946 után Olaszország politikailag, gazdaságilag és társadalmilag egyaránt jelentős átalakuláson ment keresztül, amelyhez az MSI-nek alkalmazkodnia kellett. Ezt leginkább Giorgio Almirante ismerte fel, aki 1947–1950-ig, majd 1969–1987-ig volt a párt főtitkára. Amikor másodszer állt az MSI élére, hamar világossá vált számára, hogy a párt nem tud hosszú távon fennmaradni pusztán a fasiszmus iránti nosztalgiára építve, hanem a jelenkor

kihívásaira is reflektálnia kell. Ennek megfelelően Almirante belpolitikai nyitást hirdetett, hangsúlyozva, hogy az MSI kiválóan együtt tud működni a kormánypárti erőkkal, és a mérsékelt konzervativizmust, nacionalizmust hirdette, amelynek legfőbb mutatója a történelmi faszizmus iránti büszkeség (Gregor, 2006: 62–64). A nyitás jegyében Almirante előmozdította az MSI és a Partito Democratico Italiano di Unità Monarchica (Demokratikus Monarchista Egység Párt) egyesülését, így 1972-ben létrejött a Movimento Sociale Italiano – Destra Nazionale (MSI-DN, Nemzeti Jobboldal) elnevezésű párt, amely ugyanebben az évben a választásokon a szavazatok 8,7%-át szerezte meg. Ez volt az MSI történetének legnagyobb választási sikere (Vespa, 2007: 83).

1987-ben Almirante egészségügyi okokból lemondott a párt vezetéséről – körülbelül fél évre rá elhunyt –, utódja a fiatal, ekkor 35 éves Gianfranco Fini lett. Az új főitkár programját tekintve elődjét követte, így az „Isten, Haza, Család” szlogent követte, elítélte a kapitalizmust, a kommunizmust és a szocializmust. Az államformát tekintve az elnöki köztársaságban hitt. Mivel első külpolitikai lépése az volt, hogy az ugyanebben az évben kirobbanó palesztin felkelésre (1987–1993) reagálva elítélte Izrael politikáját és szolidaritást vállalt a palesztinokkal, a közvélemény antiszemitának könyvelte el az MSI-DN-t (Roveri, 2011: 14). A párt ez idő tájt nem sok vizet zavart Olaszország politikai életében, mivel a faszizmus iránti nosztalgia nem tudott tömegeket megmozgatni. Ezt látva Fini úgy döntött, hogy jelentősen átalakítja a párt addigi programját annak érdekében, hogy az a jövőben az olasz jobboldal fontos tényezőjévé válhasson. Az 1995. január 27-ére összehívott pártkongresszuson Fini szenvedélyes szónoklattal eltemette az Olasz Szociális Köztársaság örökségét, és – noha meggyőződése alapján véve nem változott meg – bejelentette az egy évvel korábban választási listaként már létező Alleanza Nazionale (Nemzeti Szövetség) párttá alakulását. „*A politikai jobboldal nem a faszizmus gyermeke*” – jelentette ki beszédében (Vespa, 2007: 188), utalva arra, hogy – amint azt már Almirante is vallotta – a faszizmus elemei nem ültethetők át a modern politikai gyakorlatba, ezért a párt csak úgy maradhat fenn, ha a program középpontjába a jelenkor problémáinak megoldására tett javaslatok kerülnek a fasiszta szólamok helyett.

Fini kijelentésére válaszul az egykori MSI-DN egyik tagja, Pino Rauti, aki úgy vélte, hogy az Alleanza Nazionale létrejötte a párt eredeti elveinek teljes feladásával egyenlő, megalapította a Movimento Sociale Fiamma Tricolorét (1995), azzal a céllal, hogy az MSI kezdeti ideológiáját tovább örökítse, amit a párt szlogenje „*A Hagyományban a Jövő*” (Nella Tradizione il Futuro) – is tükröz. Szervezetileg a pártot a Presidenza Nazionale (Nemzeti Elnökség) irányítja egy 25

tagú központi bizottság segítségével, amelyen belül az előbb említett szerv elnökén kívül a Segretario Nazionale (Nemzeti Titkár), a Segretario Nazionale Giovani (a Nemzeti Ifjúsági Titkár), valamint a Segretaria Nazionale Femminile (Nemzeti Női Titkár) egy négytagú irányító testületet alkotnak. Ez a szereposztás nagymértékben emlékeztet a Fasiszta Nagytanács intézményére. Ami a párt programját illeti, a Movimento Sociale Fiamma Tricolore a szuverenitást, a társadalmi felelősségvállalást és az identitást határozta meg fő célkitűzésként. A „szuverenitás” alatt a párt politikai, gazdasági és katonai szuverenitást ért, azaz elutasítja az Európai Uniót, megszüntetné a nem állami tulajdonban lévő pénzintézeteket, és a NATO-ból való kilépést szorgalmazza. Ugyancsak ehhez a ponthoz sorolja a bevándorlás megállítását, és az összes menekült, illetve az ország területén munkát nem vállaló külföldi állampolgárok azonnali kiutasítását. A „társadalmi felelősségvállalás” a program szerint a munkahelyteremtést, a munkahelyi körülmények érdekvédelmi szervezet útján történő szabályozását és a nemzeti érdekek védelmezését jelenti. Az „identitás” egyfelől az olasz nyelv, a kultúra és a történelmi hagyományok megőrzését, valamint a multikulturalizmus visszaautásítását foglalja magában, másfelől ide tartozik az olasz családok segítése, illetve az olasz gyermekek és az olasz idősök iránti fokozott törődés (A Movimento Sociale Fiamma Tricolore programja).

Közben Fini is igyekezett kidolgozni az Alleanza Nazionale programját, olyan módon, hogy a párt a közeljövőben lehetőség szerint az olasz politikai élet meghatározó tényezőjévé váljon. Ennek megfelelően igyekezett igazodni a demokratikus elvárásokhoz, azonban – feltehetően főként tagjainak politikai múltja miatt – a közvélemény az MSI utódjaként tekintett az Alleanza Nazionale-ra. Fini új pártját ezért Olaszországban és Európában egyaránt neofasiszta erőként tartották számon, annak ellenére, hogy az Alleanza Nazionale programját ugyanazok a pontok alkották, mint akármelyik konzervatív európai pártét (Gregor, 2006: 67). Fini – akinek első külpolitikai megnyilvánulása, mint fentebb említettem, a palesztinok melletti nyílt kiállás volt Izraellel szemben – külön hangsúlyozta, hogy pártja a rasszizmus és az antiszemitizmus minden formáját elítéli, csakúgy, mint az „antidemokratikus fasizmust”, és törekszik az egyéni szabadság biztosítására, valamint a demokratikus értékrend követésére (Gregor, 2006: 65–66). Ezzel Fini Mussolini rendszerének két fontos elemével, a kollektivistá szemlélettel és a „tekintélyelvű demokráciával” szakított, és annak érdekében, hogy pártja megmaradhasson a politikai palettán, több egyéb kérdésben is átértékelte a korábbi radikális nézeteit. Például 2003-as izraeli látogatása alkalmával kifejtette, hogy sok tekintetben megváltoztatta a

Mussolinival kapcsolatos álláspontját, így annak ellenére, hogy korábban voltak Izrael-ellenes megnyilvánulásai, most már mélyen elítéli az 1938-ban bevezetett faji törvényeket, és úgy véli, hogy Olaszországnak vállalnia kell a felelősséget a történelemért (Fini: Ho cambiato idea su Benito Mussolini).

Az Alleanza Nazionaleval nagyjából egy időben, 1994-ben új jobbközép párt alakult Olaszországban, amelynek alapítója, a Fininvest médiatársaság tulajdonosa, Silvio Berlusconi a Forza Italia nevet adta. Berlusconi célja az volt, hogy olyan pártot hozzon létre, amely képes a kereszténydemokrata – kommunista bipolaritáson alapuló, 1946 óta uralkodó politikai struktúrát leváltani Olaszországban. A médiához fűződő kapcsolatait kihasználva Berlusconi a tömegkommunikációs eszközökön keresztül teremtett kapcsolatot az olasz társadalommal, és ezzel a korszakban újszerű kommunikációval hamar elnyerte a tömegek szimpátiáját, és karizmatikus vezetővé vált. Erre építve tipikus populista programmal állt elő, azt sugallva az embereknek, hogy mozgalma – kezdetben Berlusconi nem nevezte pártnak a Forza Italiát – képes lesz jobbá tenni Olaszország és az olasz nép jövőjét (Tanács-Mandák–Nuber, 2017: 161–163), és mivel sikeres diskurzust alakított ki, a Forza Italia hosszú időre Olaszország legerősebb jobboldali (jobbközép) tényezőjévé vált. Egy ilyen programmal Gianfranco Fini nem versenyezhetett, ezért hamar arra kényszerült, hogy keresse a kapcsolatot Berlusconival egy jövőbeli politikai együttműködés reményében (Roveri, 2011: 49). Az Alleanza Nazionale 1996-ban csatlakozott a *Centrodestrához* (Jobbközép Koalíció), majd az esetenkénti ütközésektől sem mentes közös kormányzások után 2009-ben a két párt egyesülésével létrejött a Popolo della Libertà, amely egyúttal az Alleanza Nazionale feloszlását is jelentette.

Utólag értékelve az Alleanza Nazionale alapelveit, elmondható, hogy a párt, noha érzett egyfajta nosztalgiát a fasiszmus iránt, ugyanakkor sok tekintetben el is távolodott tőle. Amint arra már utaltam, a 21. század elejére Fini programja a modern konzervativizmust képviselte, így nem maradt sok közös pontja az alapvetően antikonzervatív, antidemokratikus és totalitárius fasiszmissal (Gregor, 2006: 70). Ez tette lehetővé, hogy Fini előbb szövetkezzen a fasiszta eszmék felélesztését alapvetően ellenző Berlusconival, majd pártja feloszlását követően csatlakozzon hozzá. A létrejött „közös” párt, a Popolo della Libertà 2013-ban oszlott fel, miután a párton belüli konfliktusok miatt többen megtagadták a Berlusconival és a független, de a *Centrodestra* által támogatott Mario Monti kormányfővel (2011–2013) való együttműködést (ANSA, 2012). Így tett a Popolo della Libertà ifjúsági szervezetének egykori elnöke, Giorgia Meloni is, aki 2012-ben Fratelli d’Italia néven új pártot alapított, amely az MSI és az Alleanza

Nazionale utópártjának vallotta magát, és amelyet ezért sok helyütt neofasiszta pártként tartanak számon. Ennek megítéléséhez szükséges megvizsgálni a Fratelli d'Italia programját.

A Fratelli d'Italia programja

Mivel a Fratelli d'Italia viszonylag új párt, nem állnak rendelkezésre szakirodalmi források róla, viszont a 2018-as olaszországi választásokra a párt tizenöt pontos, az olaszokat leginkább foglalkoztató kérdések mindegyikére kiterjedő programmal készült, amely jelenleg is él. Ennek vizsgálata előtt érdemes megemlíteni, hogy a párt 2014-ben a fiamma tricolorét, az MSI egykori jelképét választotta saját szimbólumául, nevét pedig Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale-ra változtatta, ezzel is kifejezve a folytonosságot (Il Corriere della Sera). A párt aktív szereplője az olasz politikai életnek, támogatottsága országos kb. 3–5% körül mozog. A 2018-as választásokon a *Centrodestra*hoz csatlakozott a Forza Italia, a Lega és a Noi con l'Italia – UDC mellett. Ahogy fentebb láthattuk, a párt támogatása az utóbbi két évben emelkedett. A Corriere della Sera Giorgia Melonival készített interjújából kiderül, hogy a párt vezetője igencsak elégedett volt a 2020-as regionális választásokon elért eredménnyel, és örömet fejezte ki afelett is, hogy általában véve is megerősödött a jobboldal (Centrodestra), amely Olaszország 20 régiójából 15-ben nyert (Az Il Corriere della Sera interjúja Giorgia Melonival).

A Fratelli d'Italia szlogenje – „*A szavazat, amely egyesíti Olaszországot*” (Il voto che unisce l'Italia) – önmagában is sejteti, hogy a párt Olaszország és az olasz nemzet egységét támogatja. Ennek fennmaradását a kisgyermekes családok kiemelt segítése garantálja, amely a gyermekek hatéves koráig folyósítandó, havi 400 eurós támogatási javaslaton túl olyan gyakorlati intézkedéseket tanácsol, mint például az óvodák nyitvatartásának összehangolása a munkahelyek átlagos időbeosztásával annak érdekében, hogy a nők számára könnyebbé váljon a család és a munka összeegyeztetése, és nagyobb kedvvel vállaljanak gyermeket. Az olasz nemzet érdekeinek védelmét a családot támogató intézkedéseken túl az ország szuverenitásának biztosítása garantálja, amely egyfelől úgy érhető el, hogy az olasz kormány minimalizálja az Európai Unió beleszólását a belügyekbe, másfelől pedig úgy segíthető elő, hogy a politikai vezetők mérséklék az országba történő bevándorlást. Harmadrészt az olasz üzemek, vállalatok, márkák védelme is kiemelten fontos (A Fratelli d'Italia programja).

A Fratelli d'Italia szerint szoros összefüggés van a bevándorlás és a terrorveszély növekedése között, amelynek megelőzése érdekében a fegyveres testületek – a hadsereg és a rendőrség – megerősítésére és a terrorcselekményekért járó büntetés törvényi szigorítására, valamint a terrorakciót elkövető külföldi állampolgárok azonnali kiutasítására van szükség. A párt nem csupán a külföldi állampolgárságú személyek által elkövetett bűncselekmények ellen kíván fellépni, hanem a maffia és a korrupció ellen is. A Fratelli d'Italia továbbá kiemelten kezeli az illegális bevándorlás kérdését, amelynek mérséklésére a határok és a kikötők fokozott ellenőrzését, az azonnali hazatelepítést és az olasz partok mentén állomásozó menekülthajók visszafordítását javasolja, amit az észak-afrikai országokkal kötött szerződések könnyítenének meg. A párt ellenben kész fogadni azokat a nőket és gyermekeket, akikről hitelt érdemlően bebizonyosodik, hogy valóban háború sújtotta övezetből, menedékjogi kérelemmel érkeztek Olaszországba, és nem ellenzi azoknak a külföldi állampolgároknak a letelepedését sem, akik hajlandók beintegrálódni az olasz társadalomba. Ez utóbbiról a Fratelli d'Italia a kérelmet benyújtó állampolgárok nemzeti hovatartozása alapján döntene. A többi olasz jobboldali párthoz hasonlóan Giorgia Meloni pártja is iszlámellenes, és hangsúlyozza, hogy az olasz nép érdekeivel ellentétes az iszlám terjeszkedés és a hozzá kapcsolódó szimbólumok használata, amely azon túl, hogy veszélyezteti a keresztény identitást – amelynek megőrzése ugyancsak kiemelt célkitűzésként szerepel a programban –, növeli a terrorveszélyt is (A Fratelli d'Italia programja).

Ami a gazdaságpolitikát illeti, a Fratelli d'Italia mindenekelőtt az olasz ipari és mezőgazdasági cikkek, a *made in Italy* termékek védelmét hangsúlyozza, és fontosnak tartja az elmaradottabb déli régiók felzárkóztatását, amelyet beruházásokkal, fejlesztésekkel kíván megvalósítani. A párt emellett az adók általános csökkentését is prioritásként kezeli, a bankszektorban pedig a Banca d'Italia térnyerését segítené elő a magán- és külföldi érdekeltségű bankokkal szemben. A szociális intézkedéseket illetően a Fratelli d'Italia a legfontosabb célok között a munkanélküliség csökkentését, amelynek érdekében az olasz – főként kézműves – termékeket készítő és forgalmazó, újonnan alapított cégeket adókedvezményben részesítené, és a meglévő kiskereskedelmi telepeket is hasonló kedvezményeket biztosítana annak érdekében, hogy azok bővítésre, új munkahelyek teremtésére vállalkozzanak. A programban ugyancsak kiemelt pontként szerepel a szegénység mérséklése, a nyugdíjak emelése, az egészségügyi ellátáshoz való jog általánossá tétele, és olyan egyéb szociális intézkedések, amelyek hozzájárulhatnak az életszínvonal emeléséhez az országban. Az egészségügyi helyzetre vonatkozó programpont külön megemlíti, hogy a

testnevelést és a sportot alkotmányos szinten kellene kötelezővé tenni annak érdekében, hogy az állampolgárok minél tovább megőrizhessék a fizikai és a mentális egészségüket (A Fratelli d'Italia programja).

A Fratelli d'Italia programjában az ifjúság nevelése is helyet kapott, mivel – ahogyan a vonatkozó pont fogalmaz – a fiatalok határozzák meg az ország további sorsának alakulását. A párt fontosnak tartja a nemzeti szellemben történő nevelést, és azt, hogy az olasz diákok minden tekintetben színvonalas oktatásban részesülhessenek. Ennek elősegítése érdekében a Fratelli d'Italia átalakítaná a felsőoktatást olyan módon, hogy a jelenlegi Bologna-rendszer helyett az olasz egyetemeken négyéves ciklusokban történjen az oktatás, a felvételi teszt helyett pedig inkább az alapján mérjék fel a hallgatók képességeit, hogy az első évet milyen eredménnyel sikerül abszolválniuk. A legtehetségesebbek számára a párt az egyetemi tanulmányok teljes finanszírozását vezetné be. Ami az oktatói munka segítségét illeti, a program a digitális technológiához kapcsolódó képzések szervezését és anyagi forrás biztosítását ígéri, továbbá hangsúlyt fektet arra, hogy az oktatókat több tisztelet illetné meg, és jogaik védelmét is biztosítani szükséges. A felsőoktatás reformján túl a párt gyakorlati lépést javasol a fiatalok felelős állampolgárrá válásának előmozdítására is, nevezetesen kötelező elsősegély-, polgárőr- és tűzoltótanfolyam elvégzését írná elő számukra. Az ifjúságvédelmi intézkedések közül a program az alkohol- és drogpreevenciót említi (A Fratelli d'Italia programja).

A Fratelli d'Italia programjában a kulturális örökségvédelem is az elsődleges célkitűzések között szerepel, ami nemcsak Olaszország műemlékeinek, műgyűjteményeinek, egyéb kulturális emlékeinek és régészeti leleteinek fokozott védelmét jelenti, hanem az ország környezeti értékeinek óvását is. A párt támogatja a turizmust és azt, hogy az olasz műkincseket úgynevezett „hosszú távú bérbe adás” keretében, szerződéses formában a külföldi múzeumok látogatóival is megismertessék. A környezet védelme érdekében a párt a környezettudatosságot, a szelektív hulladékgyűjtést, a megújuló energiák hasznosításának fejlesztését, valamint a nemzeti parkok, a tengerpartok, az erdők és a vidéki kultúra megőrzését emeli ki programjában (A Fratelli d'Italia programja).

A programot a kormányzat átalakítására vonatkozó javaslatok zárják. A párt az államfő (köztársasági elnök) és a kormányfő (miniszterelnök) közvetlenül történő megválasztását, a helyi autonómia és a polgármesteri jogkör erősítését, a tökéletes

kétkamarás rendszert és a képviselők számának csökkentését szorgalmazza (A Fratelli d'Italia programja).

Mennyiben tükrözik ezek a pontok a fasiszta hagyományokat? Elmondható, hogy az olasz nemzeti érdekek védelme, az ország szuverenitásának megőrzése, a családsegítő politika, a gazdaságban az olasz termékek privilégiuma, a jobb életszínvonalat előmozdító szociális intézkedések, a nemzeti szellemben történő nevelés, a hagyományok ápolása és a kulturális értékek megőrzése, valamint bizonyos idegen csoportok ellenségnek tekintése – amelyek a Fratelli d'Italia programjában megjelennek – Mussolini elképzeléseiben is helyet kaptak. Ezek a pontok azonban a legtöbb európai konzervatív párt céljai között megtalálhatók, ami felveti azt a kérdést, hogy a Fratelli d'Italia sorolható-e a konzervatív irányzathoz. Emellett szól, hogy a párt programjában nyomát sem találjuk totalitárius, vagy antiindividualista elemeknek, amelyek a fasizmusban alappillért jelentettek. Helyet kapnak a programban ugyanakkor olyan tényezők, amelyek számos másik európai jobboldali párt elvei között is szerepelnek, mint például az euroszkepticizmus, a bevándorlás-ellenesség, az állami szuverenitás megőrzésére irányuló törekvések, a kulturális értékek megőrzésének fontossága, a nemzeti szellemben történő nevelés, valamint a születésszám növelését célzó intézkedések. E programpontok megjelenését követően a Partito Democratico (PD) tagjai a neofasiszta jelzővel illették a Fratelli d'Italiát, amire Giorgia Meloni így reagált: „*A fasizmus visszatérése fényévnyi távolságra van az emberek problémáitól. A baloldal ügyesen húzta elő azt a választási kampány során, mivel arról nem beszélhet, hogy miként kormányzott az elmúlt években. Nem mondhatja, hogy abehelyett, hogy Olaszország déli részével, az olaszok és a szegények munkalehetőségeivel törődne, inkább a világ déli felével, a külföldi multikkal és a bankokkal foglalkozott. Ezért kénytelen előhúzni betven évvel ezelőtti dolgokat.*” (Fascismo, Meloni). Ennek kapcsán megfontolásra érdemes Emilio Gentile felvetése, amelyet a fasizmus történetét és mai megítélését, értelmezését bemutató könyvében – *Fascismo. Storia e interpretazioni* (Fasizmus. Történet és értelmezések) – fogalmaz meg. Ebben arra hívja fel a figyelmet, hogy a „fasiszta” kifejezést a tudomány meglehetősen önkényességgel használja, olyanokat is ezzel a jelzővel illetve, akik saját magukat elhatárolják az ideológiától (Gentile, 2002: 59). A Fratelli d'Italiát vezető Giorgia Meloni esetében még a *L'Espresso* bevezetőben idézett írása is elismeri, hogy Meloni elhatárolódik a fasizmustól, a figyelemfelkeltő címet viselő cikk csupán arra kívánt rámutatni, hogy a párt tagjai között vannak olyanok, akik szimpatizálnak a fasizmussal. Viszont a Fratelli d'Italiát, mint politikai tényezőt ez az írás sem nevezi neofasisztának (Quanti nostalgici del Duce), ami érv lehet emellett, hogy a Fratelli d'Italiát tekinthetjük alapvetően konzervatív

pártnak, amelynek létezik egy radikális, a fasiszmus iránt nosztalgiát érző szárnya is.

Összegzés

Összegzésképp elmondható, hogy a Benito Mussolini által kiépített fasiszta rendszer, amely több mint két évtizeden át (1922–1943) meghatározta Olaszország politikai berendezkedését, kétségtelenül hatással van az olasz politikai kultúrára. Ennek legékezebb bizonyítéka, hogy alig egy évvel a Salò-i Köztársaság bukása után, 1946-ban már meg is szerveződött az első, önmagát neofasisztának nevező párt, a Movimento Sociale Italiano (MSI). Mivel az olasz alkotmány tiltja a fasiszta csoportok szerveződését, az MSI – bár tagjai a fasiszták követőjének vallották magukat – nem hirdethetett nyilvánosan fasiszta programot. Amellett, hogy a rendszer sem engedte kibontakozni, a párt nem rendelkezett jelentős társadalmi bázissal sem, így a fennmaradás érdekében többször kénytelen volt mérsékeltebb elveket megfogalmazni, mindinkább eltávolodva a fasiszta ideológiától. Az MSI utódja – a tagok személyét tekintve – az Alleanza Nazionale lett, amely inkább konzervatív, mint neofasiszta pártnak volt tekinthető. Hasonló a helyzet a Fratelli d'Italiával, amelynek számos tagja az egykori Alleanza Nazionale berkeiből került az új pártba. Ideológiáját, programját tekintve leginkább a Movimento Sociale Fiamma Tricolore tekinthető neofasiszta pártnak, amely támogatottság szempontjából jelentéktelen tényezőnek számít Olaszországban. Jelen tanulmány betekintést nyújt a neofasizmus kérdéskörébe, amelyet a jövőben részletesebben is vizsgálni fogok.

Irodalomjegyzék

A Corriere della Sera interjúja Giorgia Melonival: [Il Corriere della Sera - interjú](#), utolsó hozzáférés: 2020. november 8.

A Fratelli d'Italia programja: [A Fratelli d'Italia hivatalos honlapja](#), utolsó hozzáférés: 2020. november 13.

A Movimento Sociale Fiamma Tricolore programja: [A Movimento Sociale Fiamma Tricolore hivatalos honlapja](#), utolsó hozzáférés: 2020. november 10.

ANSA (2012): *Meloni: „Nè con Monti, nè con Berlusconi.* [ANSA](#), utolsó hozzáférés: 2020. július 6.

De Felice, Renzo (1966): *Mussolini il fascista. Vol. 1. La conquista del potere, 1921–1925.* Einaudi Editore, Torino.

- Elezioni regionali, cresce solo Fratelli d'Italia*: [Libero Quotidiano](#), utolsó hozzáférés: 2020. november 8.
- Fascismo, Meloni: "Fascismo: sinistra lo usa perché..."*, utolsó hozzáférés: 2020. november 8.
- Fini: „Ho cambiato idea su Benito Mussolini: La Repubblica*, utolsó hozzáférés: 2020. november 12.
- Fratelli d'Italia hivatalos: [Fratelli d'Italia hivatalos](#), utolsó hozzáférés: 2020. november 13.
- Gentile, Emilio (2002): *Fascismo. Storia e interpretazioni*. Laterza, Bari.
- Gregor, A. James (2006): *The Search for Neofascism – The Use and Abuse of Social Science*. Cambridge University Press.
- Horváth Jenő (2006): [Olaszország Kelet-Közép-Európa politikája 1918-tól napjainkig](#), *Grotius e-könyvtár*, utolsó letöltés: 2020. november 6.
- Il Corriere della Sera: *La fiamma, dal disegno di Almirante al nuovo logo di Fratelli d'Italia*. [II Corriere della Sera](#), utolsó hozzáférés: 2020. november 10.
- Olaszország alkotmánya: [Costituzione della Repubblica Italiana](#). *Senato della Repubblica*, utolsó hozzáférés: 2020. november 6.
- Ormos Mária (1987): *Nácizmus – fasizmus*. Kossuth, Budapest.
- Ormos Mária (2019): *Mussolini*. Kossuth, Budapest.
- Quanti nostalgici del Duce*: [L'Espresso](#), utolsó letöltés: 2020. november 8.
- Roveri, Alessandro (2011): *Gianfranco Fini: una storia politica. Dal Movimento Sociale Italiano al Futuro della Libertà*. Libreria Universitaria, Padova.
- Tanács-Mandák, Fanni – Nuber István (2017): *Az olasz képviseleti demokrácia*. Dialóg Campus, Budapest.
- Vespa, Bruno (2007): *Storia d'Italia da Mussolini a Berlusconi*. Milano, Mondadori.

Abstract

Neofascism in Italy? From Fascism to Fratelli d'Italia

The paper examines how the ideological elements of Fascism – which determined the Italian political system for a long period in the first half of the 20th century (1922–1943) – are conserved currently in Italy. With the foundation of Movimento Sociale Italiano (MSI) in 1946, the neofascist movements appeared soon after the proclamation of the First Italian Republic. In the 1990s more party successors were founded, among which the most significant one was the Alleanza Nazionale founded by Gianfranco Fini (1995), that, in 2009, fused with Forza Italia led by Silvio Berlusconi under the name Popolo della Libertà. After the party's dissolution, the currently quite active Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale was found with the presidency of Giorgia Meloni. The paper gives a brief summary of the main principles of the mentioned parties, than it tries to answer the question whether Fratelli d'Italia can be considered as a neofascist party according to its programme.

Keywords: *Neofascism, ideology of Fascism, Italian domestic affairs, Italian parties*

p

pólusok ■■■
folyóirat

2020. I. évfolyam, 2. szám

Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék
Pécsi Tudományegyetem



SZABÓ GÁBOR¹

A GLOBÁLIS PIAC SZABÁLYAI ÉS AZ EMBERI JOGI NORMÁK

A WTO ALAPELVEINEK EMBERI JOGI ALAPÚ KRITIKÁJA

ABSZTRAKT

A tanulmány a modern kori emberi jogi eszme és a nemzetközi kereskedelmi jog egymástól elszigetelt fejlődését mutatja be, majd azt vizsgálja, hogyan értelmezi át a WTO az emberi jogok eredendően teljesen más tartalmú alapelveit (a Marrakeshi Egyezmény utalást sem tesz az emberi jogokra), mint például a diszkrimináció-tilalom, vagy a tulajdonlás szabadsága. Kitérek továbbá a jogérvényesítés lehetőségei között mutatkozó eltérésekre, a lefelé licitáló verseny problémájára, illetve a nemzetközi szabadalmi jogvédelem negatív emberi jogi hatásaira. A problémák közti szelekció nem önkényes, hanem az emberi jogok szempontjából leginkább neuralgikus kérdések összefoglalása.

Kulcsszavak: *Globalizáció, emberi jogok, Kereskedelmi Világszervezet, lefelé licitáló verseny, nemzetközi szabadalmi jogvédelem*

Bevezetés

A szabad piac nem feltétlenül méltányos. A nemzetközi pénzügyi és kereskedelmi intézmények elsősorban a domináns államok és a hozzájuk kötődő cégek érdekeit szolgálják, ami nem ritkán ellentétes az emberi jogok eszményével. A gazdasági-kereskedelmi globalizáció „felülről-lefelé” működő modellje gyakran ütközik az emberi jogok „alulról-felfelé” történő érdekartikulációs kívánalmaival (Falk, 1993). A „felülről-lefelé” zajló globalizáció a multinacionális cégek, a nemzetközi

¹ Tanszékvezető egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jogbölcseleti- és Társadalomelméleti Tanszék
DOI: 10.15170/PSK.2020.01.02.03

gazdasági szerveződések által meghatározott folyamat, és a gazdasági nagyhatalmak közötti együttműködés, vagy érdekharc áll a háttérben (McCorquodale – Fairbrother, 1999: 128). Ebben az esetben helyi közösségek érdekei és emberi jogai forognak kockán, vagy esnek áldozatul a nemzetközi üzleti érdekeknek, nagyvállalati visszaéléseknek. Az „alulról-felfelé” dinamikával jellemezhető modell ezzel szemben a helyi közösségek (pl. az őslakosok mozgalmi) széles körű részvétele, a nem kormányzati szervek, a civil társadalom erősödése mentén formálódik. A korlátlan szabad piac csak akkor lehetne kompatibilis az emberi jogokkal, ha legalább annyira méltányos lenne, mint amennyire szabad. Ez pedig gordiuszi csomónak tűnik.

A tizennyolcadik században, a még messze nem globális piacok hatásáról Montesquieu így írt: „A piac szellemének beköszöntével eltűnnek a tradicionális világ olyan jellegzetességei, mint az idegenekkel szembeni ellenségesség” (Montesquieu, 1748: 20.2-2:10). Sajnos ezt az állítást nem igazolta a legutóbbi három évtized piaci globalizációja, viszont igazolta azt az aszimmetriát, hogy a javak, befektetések (a tőke) nemzetközi mobilitásának elképesztő növekedését meg sem közelítheti az emberek nemzetközi mobilitása. A „piac szelleme” globális szinten beköszöntött, de az idegenellenesség maradt, a kiszolgáltatottak, a jogukat érvényesíteni nem tudók tömegei, a lakóhelyükről elvándorolni kényszerülők úgyszintén. Amennyiben elfogadjuk azt, hogy az igazságosan (fairmódon, az emberi jogi és a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos normákkal összhangban) szabályozott globális piac komoly lehetőség lehet az emberi jogok előmozdítása terén, akkor számot kell vetnünk azokkal a súlyos problémákkal, melyek jelenleg a globális piacot jellemzik.

A világpiac jelenlegi strukturális alapjainak megváltoztatása nélkül - nem protekcionista bezárkózással, ez eddig sehol sem jelentett valódi gyógyírt - súlyos környezeti károkozásokkal és emberi jogi sérelmekkel kell szembenéznünk. Jelen tanulmány ennek igazolása érdekében a fent említett problémák közül emel ki olyanokat, amelyek elsősorban a Kereskedelmi Világszervezet (továbbiakban WTO) alapelveiből következnek, és tipikusan jellemzik az elmúlt néhány évtized és napjaink konfliktusait az emberi jogi értékek és a világpiac WTO (és más szervezetek) által favorizált működése között. A tanulmány a modern kori emberi jogi eszme és a nemzetközi kereskedelmi jog genezisében tapasztalható hasonlóságok bemutatásával kezdődik. Ez után arra fókuszál, hogy a két jogág később egymástól elszigetelten fejlődött tovább, majd azt vizsgálja, hogyan értelmezi át a WTO az emberi jogok eredendően teljesen más tartalmú alapelveit, mint például a használati értéktől független tulajdonlás szabadsága, vagy a

diszkrimináció tilalom. Kitérek továbbá a jogérvényesítés lehetőségei között mutatkozó eltérésekre, a lefelé licitáló verseny problémájára, illetve a nemzetközi szabadalmi jogvédelem negatív emberi jogi hatásaira. A problémák közti szelekció nem önkényes, hanem az emberi jogok szempontjából leginkább neuralgikus kérdések összefoglalása.

Upendra Baxi szerint paradigmaváltás történt az emberi jogok terén, ami az ezredforduló körül vált egyértelművé. A gazdasági globalizáció szerinte kiforgatta eredeti jelentésükből az emberi jogokat, a bennük rejlő alapvető erkölcsi értékeket kilúgozta és önkényesen saját szolgálatába állította, és egy olyan furcsa képződményt szült, melynek a „piacbarát emberi jogok” nevet adták. Röviden, az egyetemes emberi jogok az emberi méltóság és jólét előmozdításáról, különösen a társadalmi, gazdasági, civilizációs szempontból sérülékeny csoportok biztonságának és jólétének növeléséről szóltak. Az új emberi jogi paradigma ezzel szemben a globális tőke jogait védelmezi úgy, hogy a multinacionális cégek „jólétének” biztosítása a valóságosan létező emberi közösségek és egyének emberi jogainak súlyos, ismétlődő megsértésével jár együtt (Baxi, 2006: 273). Mindezt persze Baxi az emberi jogi rezsimre érti, és továbbra is ígéretes lehetőséget lát az alulról felfelé szerveződő mozgalmak és nyomásgyakorlás (*grassroot movements and bottom up pressures*) erőiben.

A „határok nélküli világ” eszménye mögött gyakran felsejlik a globális tőke érdeke és mohósága, akkor is, ha a kegyetlen és elnyomó hatalmaknak kiszolgáltatott tömegek számára nagyon is határok közé szorított marad a világ, csak a tőke számára válik nyitottá. Myanmar nyitott lett az Uncoal előtt, de nem lett az oly sok éven keresztül Aung Szan Szú Kji számára, India nyitott lett a Union Carbide és a Monsanto előtt, de például elmulasztotta méltányosan kompenzálni a Union Carbide bhopáli katasztrófája által érintett tömegeket, a nigériai Ogoniföld nyitott lett a Shell előtt, de a Ken Saro Wiwa vezette emberi jogi mozgalom számos tagjának temetőjévé vált (Uo., 288).

Párhuzamosságok és eltérések

Az első generációs emberi jogok (mindenekelőtt a polgári szabadságjogok) és a nemzetközi kereskedelmi jog kibontakozásának politikai-filozófiai háttere hasonló, olykor azonos; ez nem más, mint a klasszikus liberalizmus (azon belül is a szabad piac legelszántabb védelmezőjeként ismert „manchesteri” változatától kezdve a későbbi számos változatban megjelenő szabadpiaci elméletekig). A gazdasági liberalizmus nem a szabályozatlan piac mellett érvel, hanem a piac

nemzetközi szabályrendszerének kifejlesztése mellett, szemben az állami protekcionizmus különféle formái mellett érvelőkkel. A gazdasági liberalizmus egyik tipikus céltáblája a merkantilista gazdaságpolitika volt, amely állami szubvenciókon és magas vámokon keresztül kívánta ösztönözni az exportot, mely a merkantilisták szerint a legjobb út a gazdasági növekedés felé. Olyan jelentős gondolkodók, mint Adam Smith, David Hume, ezzel szemben azt állították, hogy az állam ilyen erőteljes beavatkozása a gazdasági-kereskedelmi folyamatokba torzító hatású, és semmi esetre sem a gazdasági optimumot szolgálja.² Az ő érvelésüket viszi tovább David Ricardo, aki a komparatív előnyök tanának kidolgozásával nagyban járult hozzá a termelés egyre erőteljesebb specializációjához, valamint az egyes termelési folyamatok földrajzi szétterítésének kivitelezéséhez.

A nemzetközi kereskedelmi jog legújabb kori története számos *de lege ferenda* iránymutatást tartalmaz, olykor a tételes jogban is megjelenő alapelvként arról, hogy a piacok nemzetközi liberalizációja a legjobb eszköz, ami hozzájárulhat „az életszínvonal emeléséhez, a teljes foglalkoztatottsághoz, és a reáljövedelmek egyenletes növekedéséhez” (Tomuschat, 2003: 51). Mindezek alapján azt a könnyelmű következtetést vonhatnánk le, hogy a nemzetközi kereskedelmi jog betűje és szelleme, valamint az egyetemes emberi jogok eszméje és tételes joga jelentős átfedést mutatnak. Vajon igazolható-e ez a következtetés? Látszólag mindkét jogág az emberi kiteljesedés, a jólét és a létbiztonság előmozdítása mellett áll. A továbbiakban ennek az állításnak az erőteljes kritikai felülvizsgálatára tesztek kísérletet.

Howse és M. wa Mutua arra a következtetésre jutnak, hogy a nemzetközi kereskedelmi jogot és az nemzetközi (egyetemes) emberi jogok jogát egyaránt magasan fejlett jogrendszerekben kodifikálták először, a második világháborút követő kormányközi tárgyalások eredményeként. Ugyanakkor a két jogág egymástól „fényes elszigeteltségben” fejlődött tovább. Szerintük mindkét jogág szűkíti a kormányzatok belpolitikai mozgásterét, ugyanakkor a két jogág közötti ellentmondásra sokáig kevesen kérdeztek rá (Howse – Mutua, 2000). A helyzet

² Lásd pl. Smith (1776): *An Inquiry into the Nature and Causes of Wealth of Nations*. Book five. Chapter II. Article IV. Edinburgh. Ebben az írásában Smith többek között azt fejt ki, hogy a piaci liberalizáció nem feltétlenül kell, hogy a reciprocitás elve szerint működjön az érintett országok gazdasági előnyét biztosítandó.

éppen a WTO megalakulása utáni (1995-2005) első évtizedben változott jelentősen.

Kézenfekvő a WTO céljait, alapelveit, szabályait, működését vizsgálni a téma kibontása során, ugyanakkor a két másik nemzetközi (globális) gazdasági-pénzügyi intézmény a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank működése –ami természetesen a kereskedelmi jogon messze túlnyúlik – sem kerülheti el figyelmünket. Utóbbiakkal azonban jelen dolgozat részletesen nem foglalkozik.

A WTO korábbi (2005-2013) általános igazgatója, Pascal Lamy szerint a kereskedelmi szabályok, beleértve a WTO szabályait, ugyanazokon az értékeken alapulnak, mint az emberi jogok. Ezek az ő értelmezésében így hangzanak: „Az egyéni szabadság és felelősség, a diszkrimináció-tilalom, a jog uralma és a jólét előmozdítása az egyének békés együttműködésén keresztül” (Lamy, 2010).³

Általános elméleti megjegyzések a szabadságjogokkal, különösen a tulajdon szabadságával kapcsolatban

Amit a nemzetközi kereskedelmi jogban, különösen a WTO-hoz kapcsolódó forrásokban találhatunk a szabadságjogokról meglehetősen egyoldalú értelmezésre utal. Ezek a szabályok ugyanis az exportőrök, a befektetők tulajdonukhoz fűződő jogait védik kizárólag, a szerződések szabadsága, mint alapelv rögzítésekor szó sem esik a nem méltányos feltételek között megkötött szerződésekről (pl. kizsákmányoló munkaszerződés), illetve a javak, szolgáltatások szabad áramlásának előmozdítása nincs kiegészítve az ezzel járó esetleges káros hatások megelőzésének, illetve a károsultak kompenzálásának követelményével.

Ezzel szemben az emberi jogok betűje és szelleme a szabadságjogokat, beleértve a tulajdon háborítatlanságához fűződő jogokat *mindenki* alapvető jogaként

³ Ettől eltérő volt korábban az ENSZ Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának a nyilatkozata (1998) mely felszólította a WTO-t, hogy vegye figyelembe a befektetési politikák emberi jogi hatásait:

Összefoglaló a témáról: Domman, Caroline (2005): *Human Rights and Trade: Two Practical Suggestions for Promoting Coordination and Coherence*; Petersmann, Ernst Ulrich (2005): *Human Rights and International Trade Law. Defining and Connecting the Two Fields*. In: Cottler, T.- Pauwelyn J.- Bürgi E.: *Human Rights and International Trade*. Oxford University Press, Oxford.

értelmezi, beleértve a leginkább sérülékeny csoportok magántulajdonhoz fűződő jogát. Regionális szinten meglehetősen cizelláltan rendelkezik erről az Emberi Jogok Európai Egyezményének első kiegészítő jegyzőkönyve:

1. CIKK

A tulajdon védelme

„Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”

Az idézett jogforrás pontosabban fogalmaz, mint az egyezségokmányok hasonló rendelkezései. A jogértelmező és a jogalkalmazó figyelmét nem kerülheti el az a tény, hogy itt a tulajdonolt javak *használati értékétől független* védelméről van szó. Ez a legnagyobb jóindulattal sincs összhangban a WTO-normák, vagy tágabban a nemzetközi kereskedelmi jog intencióival. Utóbbiak ugyanis a gazdasági tranzakciók biztonságát látják a tulajdon szabadságában és annak védelmében, amiből könnyen levezethető a befektetői, nagyvállalati érdekek védelme azokkal szemben, akiknek a tulajdona csekélyebb piaci („használati”) értékkel bír.⁴ Az emberi jogi mozgalmak és szakértők számos esetet tártak fel, amelyek hűen példázzák ezt. Ezek közül ehelyütt csak kettőre utalnék.

Etiópia és Szaúd-Arábia között létrejött egy átfogó, „piaci-alapú” földvásárlási és vízfelhasználási együttműködés. Mohammed al- Amoudi (eredetileg etióp születésű) szaúdi milliárdos jelentős földterületeket vásárolt Etiópiában, ahol cége, a Saudi Star Development Company nagyüzemi mezőgazdasági termelésbe kezdett. Az ismertén nagy vízigényű művelési módszerhez a vizet a cég az Alwero (Alero-folyóként is ismert) folyóból nyerte. Miután a folyó vízkészletét eredetileg

⁴ Lásd pl.: Harrison, 2007: 47.

a helyiek használták, így a cég nagy volumenű vízkivonása sok tízezer helyi lakost fosztott meg a megfelelő mennyiségű vízhez való hozzájutástól, különösen az Anuak törzs tagjait, ugyanis ők az évszakokhoz igazodó földművelést folytattak, őrizve a föld termőképességét, amihez szükség volt az Alwero-folyó vizére. 2012 áprilisában a feszültség erőszakba torkollott, fegyveresek támadtak a cég bázisára és öt embert megöltek. A földvásárlás (Szaúd-Arábia több millió hektár földet vásárolt területén kívül az utóbbi évtizedekben) célja nyilvánvaló; a vízkészlet kihasználásával öntözött földeken exportra (jórészt szaúdi exportra) szánt élelmiszert termelnek (GRAIN riport, 2012). Vajon az Aunak törzs által saját élelmiszer termelésre használt föld tekinthető-e a törzs magántulajdonának, illetve a folyó vízkészletének nagyüzemi-öntözéses hasznosítása okozhatja-e a törzs megélhetési forrásainak felszámolását? A WTO és a nemzetközi kereskedelmi jog minden bizonnyal a cég mellett áll, hiszen „hatékonyabb földhasznosítás” lett a befektetés eredménye, függetlenül attól, hogy az ott termelt élelmiszer nem a helyiek igényeit elégíti ki, míg az emberi jogok a vízhez és az élelmiszertermelés eszközeihez való méltányos hozzáférést preferálják.

A másik példa a kambodzsai miniszterelnök, Hun Sen által elindított és szponzorált földfelmérési és összeírási program, amit 2013-ban már heves tiltakozás kísért a nemzetközi emberi jogi szervezetek részéről, hiszen magalapozottan lehetett azt gyanítani, hogy az akció a tehető (zömében külföldi) befektetők javára írt olyan apró földterületeket, amelyeket azelőtt szegényparasztok műveltek. A hivatkozás ismét csak a jobb kihasználás, a „hatékonyság” volt, holott valószínűsíthető a háttérben meghúzódó korrupció (Human Rights Watch, 2013). A befektetői érdekeket védő nemzetközi kereskedelmi jog arra hivatkozva törekszik megvédeni a jogtalan előnyhöz jutottak érdekeit, hogy a miniszterelnök indította a programot, és a kormány támogatásával juthattak földhöz. A szegényparasztok érdekeit nemzetközi szinten megint kizárólag az emberi jogi rendszer karolhatja fel, persze a mainál hatékonyabb formában.

Eltérések a jogérvényesítés terén, az államok lehetőségei és felelőssége

A WTO szabályrendszerében nem találunk egyénekhez kötődő jogokat, a jogalanyok a tagállamok, míg a szélesebb értelemben vett kereskedelmi jogban a jogi személyek is. Ezzel szemben az emberi jogi rendszer nagy része egyéni jogokat védelmez, kevés kivétellel, ugyanakkor a mai napig az állam-állampolgár

kapcsolatra épül, megnehezítve ezzel a nemzetközi kereskedelmi-pénzügyi intézmények és multinacionális cégek esetleges elszámoltathatóságát.

A WTO-szabályok esetében ezekre, vagy ezek sérelmére magánszemélyek nem hivatkozhatnak, a WTO Vitarendező Testülete (DSB) meglehetősen hatékonyan működik és az érintett államokra kötelező döntést hozhat. A WTO megállapodásokból fakadó közvetlen jogérvényesítés még az Európai Bíróság előtt sem lehetséges. Az alapvető emberi jogi egyezményekben foglaltak alapján a nemzetközi bírói fórumok előtti jogérvényesítés ugyanakkor meglehetősen nehézkes. Ez alól talán csak az Emberi Jogok Európai Egyezménye hatálya alá tartozó államok, és azok polgárai jelentenek kivételt (Chronowski, 2013: 7-16).

Jogfilozófiai értelemben a két megközelítés közötti eltérés könnyen tetten érhető: Az emberi jogi eszme és szabályozási rendszer szempontjából az egyén, mint (egyenlő) erkölcsi lény számít, akinek önmagában való értéke van, gyengeségeitől, hibáitól, bűneitől, erényeitől, öröklött képességeitől, adottságaitól függetlenül. Ezzel szemben a nemzetközi kereskedelmi jogban az egyéni jogok *eszközjellegűek*. Az egyénekre nem mint egyenlő méltósággal rendelkező lényekre tekint, hanem mint *gazdasági szereplőkre*, és további megszorítással csak *bizonyos célok érdekében* egyéni jogokkal felruházott gazdasági szereplőkre. Mindkét esetben igaz, hogy a szabadság a kormányzati hatalom beavatkozásától való szabadságot jelenti, ugyanakkor az emberi jogi eszme és rendszer esetében a pozitív és negatív szabadság egymással komplementer, egymástól elválaszthatatlan egységet alkot. Ebben az is benne foglaltatik, hogy az államnak vannak tevőleges, pozitív kötelezettségei polgárai emberi jogainak előmozdítása terén (ez jórészt a gazdasági-szociális-kulturális emberi jogokra vonatkozik, de nem kizárólag, hiszen pl. az emberek fizikai biztonsága, mint emberi jog, úgyszintén kötődik állami intézkedésekhez).

A nemzetközi kereskedelmi-jogi rezsím nem ritkán gyengíti az államoknak arra vonatkozó képességét, hogy a Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 11. cikkelyében foglaltaknak hatékonyabban eleget tegyenek.⁵ Például az államok a hazai fogyasztók védelme érdekében

⁵ 1. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.

meghatározhattak árplafont az alapvető javak és közjavak (pl. víz) tekintetében. A vízszolgáltatás teljes piacosítása, ami egybevág a WTO-elveivel és törekvéseivel, ezzel ellentétes hatást válthat ki, amint ezt az elhíresült Cochabamba-eset is példázza.⁶ Az ügy következménye, hogy az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága 2002 végén a vízhez való emberi jogot elismerve nyilatkozatot bocsájtott ki, mely szerint a „vizet a társadalmi és kulturális javak részének kell tekinteni, nem pedig piaci árucikknek.”⁷

Mindemellett, a fentiek finomítása érdekében természetesen meg kell jegyezni, hogy az államok alkalmazhatnak olyan piac- és kereskedelem-korlátozó intézkedéseket is, melyek éppen polgáraik emberi jogainak a sérelméhez vezetnek. Az Oxfam nevű szervezet publikált fontos tanulmányt erről, melyben példaként említi a Zambia és Szenegál által alkalmazott, a szűnyogháló behozatalra kivetett vámot, melynek a következménye a malária terjedése, ezért ez az ott élő emberek egészséghez, sőt élethez való jogával ellentétes intézkedésnek minősíthető. (A vámok miatt drágulnak a szűnyoghálók, így ezek beszerzését sokan nem engedhetik meg maguknak). Hasonló példaként az Uganda által a műtrágya behozatalra kivetett vámokat említi a tanulmány, ami éppen azokat a szegényparasztokat sújtja leghátrányosabban, akik a földjükből próbálnak megélni (Oxfam, 2002).

A diszkrimináció-tilalom

Az emberi jogok eszméje, amely az egyenlő emberi méltóságot fundamentumként kezeli magától értetődően a diszkrimináció általános tilalmából indul ki, a tételes egyéni emberi jogok erre az elvre épülnek. Az emberi jogok eszméje és gyakorlata tehát abból a humánus meggyőződésből indul ki, hogy minden ember, mint

2. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek alapvető jogát arra, hogy ne éhezzen, és önállóan és a nemzetközi együttműködés útján - a konkrét programokat is ideértve - megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy

a) megjavítsák az élelmiszerek termelésének, tartósításának és elosztásának a módszereit, a technikai és tudományos ismeretek teljes kihasználásával, a táplálkozás elveinek elterjesztésével és a mezőgazdasági rendszerek olyan fejlesztésével vagy átalakításával, amely lehetővé teszi a természeti erőforrások leghatékonyabb fejlesztését és hasznosítását;

b) biztosítsák a világ élelmiszerkészletének méltányos és a szükségleteknek megfelelő elosztását - figyelembe véve mind az élelmiszer-importáló, mind pedig az élelmiszer-exportáló országok problémáit.

⁶ Erről részletesen magyar nyelven pl. Boda, 2004: 92.

⁷ Idézi és elemzi: Simonson, 2003.

morális lény egyenlő (természetesen nem egyenlően értékelendő, hiszen az önfeláldozó hősektől az önző gonosztevőig igen széles a skála, az egyenlő morális lény státus azt jelenti, hogy még a gonosztevővel sem lehet embertelenül bánni, pl. megkínozni).

A nemzetközi kereskedelmi jogban ez a humánus elv jelentős transzformáción megy keresztül, és az *emberek* közötti diszkrimináció tilalmát átértelmezi a *termékek* közötti diszkrimináció tilalmaként. Ezzel a diszkrimináció-tilalom nem ritkán éppen az eredeti jelentéstartalmával kerül összeütközésbe, nevezetesen és egyszerűen: ha a javak, termékek nemzetközi kereskedelme során nem alkalmazhatunk megkülönböztetést a termékek előállításának módja, adott esetben származási országa alapján, akkor ennek következménye az egyenlő emberi méltóság sérelme lehet.

A diszkrimináció-tilalom ilyen átértelmezése legtipikusabban a WTO alapelveiben (a legnagyobb kedvezmény elve, a nemzeti elbánás elve) és működésében érhető tetten.

1. A legnagyobb kedvezmény elve röviden azt jelenti, hogy minden tagország köteles egyformán kezelni a többi tagország által exportált hasonló termékeket.
2. A nemzeti elbánás elve szerint a tagországok nem kezelhetik kedvezőtlenebbül más tagország termékeit, mint saját termelőik, vagy szállítóik áruit.

A legnagyobb kedvezmény elvéhez való ragaszkodás többek között veszélyeztetheti az oktatáshoz való jogot, vagy a nők jogainak érvényesülését. Számos szegény országban ugyanis éppen az emberi jogi eszmék sikeres elterjedésének hatására programok indultak a nők munkaerő-piaci esélyeinek javítása érdekében.⁸ Mivel ezek a programok rövidtávon többletköltséggel jártak, a legnagyobb kedvezmény elvének alkalmazásával azok a szintén szegény országok kerültek export-verseny előnybe, melyek nem tettek hasonló lépéseket. A nők helyzete korántsem javult számos zömében tradicionális kultúrájú fejletlen országban a globális piacba való bekapcsolódással. Ezt a „nők és a fejlődés”

⁸ Természetesen a felzárkóztató programok (affirmative action) többek szerint szintén a diszkrimináció tilalmába ütköznek, de ha a diszkrimináció tilalmát, mint az öröklött adottságokban mutatkozó morálisan önkényes különbségeket enyhítő és az egymáshoz közelítő esélyeket erősítő elvként értelmezzük, akkor más következtetésre kell jutnunk.

elnevezésű, a nők jogaival foglalkozó fejlődés-paradigma hívei a következőkkel magyarázzák: 1. A női munka rejtett marad (család, háztartás, vízbeszerzés) a globális gazdaság hatásaitól függetlenül. 2. A szegényebb országok „exportra termelő térségeiben” legalább 70%-os a rendkívül alacsony bérezésű női munkaerő. Az ilyen, sokszor speciális jogállású térségek kialakítása és fenntartása pedig a szegény országok külföldi tőkevonzó képességét erősíti. Önmagában (megfelelő védelmi feltételek hiányában) az exportvezérelt gazdaságra való átállás olyan forrás-átcsoportosításokat igényelt, amelynek első számú kárvallottjai az oktatás és egészségügy, ez pedig a nőket sújtotta, sújtja legerőteljesebben (Szabó, 2016: 14). Minden felzárkóztató program, amely éppen az esélyegyenlőség előmozdítása jegyében fogant, hasonló sorsra jutott.

Mindkét fenti alapelvből, mint a diszkrimináció tilalmának kereskedelmi jogi értelmezéséből pedig az következik, hogy nem megengedett például az, hogy a gyermekmunkával előállított termékekről a vásárló információkkal rendelkezzen.⁹ Ha a WTO által fétisként kezelt bérköltségek csökkentésére irányuló elvet kiterjesztően értelmezzük, akkor az összeütközésbe kerülhet a munka világára vonatkozó emberi jogi normákkal. A fenti alapelvek ugyanis nem teszik lehetővé, hogy kereskedelmi korlátozásokkal, szankciókkal, a vásárlók tájékoztatásával jogi lépések történhessenek a gyermekmunka felszámolása érdekében, amint ezt pl. a Nike és más ruházati cégekhez kötődő dél-ázsiai „izzasztóműhelyek” (sweatshop) pusztá léte bizonyítja.

Hasonlóan problematikus, hogy a WTO alapelveibe ütközik bármely olyan lépés az államok részéről, ami a helyi agrártermelők kisgazdaságait állami támogatásban részesíti az agráripari multikkal szemben. Különösen tragikus a helyzet a világ gabona-vetőmag piacán, ahol az óriáscégek rendkívüli tőkekoncentrációja (Monsanto, Du Pont, Pioneer stb.) alakult ki, anélkül, hogy a szegény országok sérülékeny csoportjainak élelmiszer-biztonsága javult volna. Ahol érdemi javulás történt, ott éppen *ennek ellenére*, vagy méltányosabb kereskedelmi megállapodások kiharcolása, vagy protekcionista kormányzati intézkedések révén. Az élelemhez való jog tehát sérülhet a WTO szabályok által átértelmezett diszkrimináció-tilalom elv követésével (Harrison, 2007: 141).

⁹ Ennek háttéréről részletesebben lásd: Szabó, 2016: 176-183, 189-194.

Egyre mélyülő, vagy inkább lefelé licitáló verseny?

A globalizáció-irodalom gyakorta érinti ezt a kérdést, és a vélemények megoszlanak. Az alcímben szándékosan használtam a magyar nyelvű tanulmányokban használt két fordítását az angol *race to the bottom* kifejezésnek. Az első változat, az „egyre mélyülő verseny” az eufemisztikusabb, a második, a „lefelé licitáló verseny” a radikálisabb. A kifejezés egyfelől utal a piaci-kereskedelmi korlátozások felszámolásával erősödő globális versengésre, másfelől azokra az eszközökre, amelyekkel a befektetésekért versengő országok élnek a tőke becsalogatása érdekében. Ezek között gyakorta találunk emberi jogi, vagy környezetvédelmi szempontból nem kívánatos eszközöket, mint például a munkajogi normák fellazítása, gyülekezési és vélemény-nyilvánítási jog korlátozása, szakszervezetek működésének ellehetetlenítése, betiltása, környezetvédelmi, biztonsági szabályok kiiktatása, korrupció. A lefelé licitáló versengés, akárhogy is értelmezzük ezt, nem ütközik a WTO-normáival.

Vegyük szemügyre a munkavállalók alapvetői jogaira és az államok szociális kiadásaira gyakorolt hatást: A kiélezett verseny a globális gazdaságban egyértelműen a munkaerő fokozott kihasználására ösztönzi a cégeket, legalábbis addig, amíg alacsony hozzáadott értékű termelésre relatíve nagy mennyiségben van szükség. Nita Rudra meggyőzően mutatta be, hogy a legfejlettebb országok újraelosztó-célú szociális kiadásait könnyen tudják függetleníteni a globalizációs tendenciáktól (pl. a skandináv országok esetében), de ez általánosságban nem igaz a fejlődő országok esetében. A külgazdasági-piaci nyitottság sokkal komolyabb (negatív) hatást gyakorolhat az egyenlőtlenségekre a fejlődő országokban, mint a fejlettekben. A globális centrumokon kívül jellemző tendencia, hogy a kormányzatok bizonyos munkavállalói csoportokat politikai várakozások (rájuk fognak szavazni) reményében aránytalan előnyökben részesítenek, akiknek ezért érdekükben áll a jelenlegi helyzet fenntartása. A marginalizált tömegek mobilizálásra és az egyes munkavállalói-alkalmazotti csoportok közötti összehangolt fellépésre így minimális esély kínálkozik (saját hazáját, Indiát említi kézenfekvő példaként) (Rudra, 2008: 73-74).

A szerző összegzésében megállapítja, hogy a lefelé licitáló verseny a gazdasági globalizáció egyértelmű és a jelenlegi keretek között elkerülhetetlen (káros) következménye a fejlődő, vagy feltörekvő országok lakosságának átlagos életminőségét (néhány kivétellel, mint pl. Kína és India, mint ún. „BRICS országok”) tekintve. A fejlődő országok tekintetében vizsgálatai szerint ugyanakkor radikális intézményi változások hiányában nem a legszegényebbek,

hanem a középosztály a tipikus kárvallottjai azoknak a szociális reformoknak, amelyek a lefelé licitáló versengés következményei. Ami egyértelműen kimutatható, hogy a kormányokra fokozódó nyomás nehezedik a szociális kiadások csökkentése terén, ami közvetlenül érinti a gazdasági, szociális kulturális emberi jogokat. Valószínűleg ezek a jelenségnek a szociális biztonság (második generációs emberi jogok) és a hazai munkaerőpiac védelme tekintetében jelentik a legnagyobb veszélyt (Uo., 214).

Más következtetésekre jut a bangladesi születésű, Észak-Írországban tanító Siddiqur Osmani. Szerinte a félelmek azokból a felvetésekből adódnak, melyek szerint a munkavállalók jogait erőteljesebben védő szabályok megdrágítják a munkaerőt, ami előnytelen helyzetet eredményez a globális versenyben, másfelől a munkavállalók jogainak csorbításával lehet vonzóbbá tenni egy országot a külföldi nagybefektetők számára. Szerinte ezek részgazságok, mivel a versenyképesség lényege a munkaerő költségei és produktivitása közötti arány. Ha a produktivitás növelése ellensúlyozza a munkaerő költségeit, akkor a versenyelőny megmarad, tehát, a munkavállalók jogainak védelme nem okoz semmiféle versenyhátrányt. A munkakörülmények javítása, a bérek növelése ugyan lehet költségnövelő tényező, de mindez nagy valószínűséggel hozzájárul a munkavállalók lojalitásának, kezdeményezőkétségének a növeléséhez is, egyszóval növelik a produktivitást. A produktivitás növelése ily módon nagyban ellensúlyozza a munkaköltségek növekedését, a mérleg tehát egyértelműen pozitív. Nincs okunk feltételezni ezek alapján, hogy a világpiaci versenyképesség előmozdítása felé általánosan a munkavállalók jogainak csökkentésén keresztül vezet az út (Osmani, 2010: 317).

A lefelé licitáló versengés és a komparatív előnyök közötti összefüggés Rodrik szerint sem igazolható. Az általa végzett összehasonlító vizsgálatok alapján a munkakörülmények és az export-versenyképesség között nincs kimutatható összefüggés (Dani, 1996).

Ennél kényesebb kérdésnek tűnik a számos országban meghonosított, úgynevezett exportra feldolgozó zónák, vagy speciális gazdasági zónák esete. Ezekre a zónákra különleges adójogi és munkajogi szabályok vonatkoznak, ha vonatkoznak egyáltalán. A szakszervezetek kollektív alkura vonatkozó jogosítványai ezekben az esetekben vagy nagyon gyengék, vagy egyáltalán nem is létezhetnek szakszervezetek, a munkavállalók teljességgel kiszolgáltatottak. Az sem ritka, ahogy az imént már utaltam rá, hogy gyermekmunkások dolgoznak az „izzasztóműhelyekben”, embertelen körülmények között. A gyermekkorú, vagy

fiatalok lányok és a munkavállaló nők elleni erőszak ezekben az üzemekben a mindennapok része. Ezek az izzasztó-műhelyek általában az óriáscégekkel szerződéses viszonyban álló helyi vállalkozások, melyek emberi jogi felelősségét peres úton megállapítani számos okból igen nehéz. Az óriáscég ugyanis hivatkozhat a fogadó ország szabályozási hiányosságaira, továbbá arra, hogy külföldi alvállalkozóival kötött szerződések esetén az ő felelősségük megszűnik, mert a szerződések nem rendelkeznek az emberi jogi, biztonsági normákról, hiszen ez nem kötelező tartalmi eleme azoknak. Nagyon komoly a nemzetközi emberi jogi rezsím lemaradása ezen a téren.

Nem meglepő ugyanakkor, hogy sokan kétségbe vonják azt, hogy a munkavállalók jogainak leépítése, vagy teljes ignorálása tőkevonzó erőt jelenthet a globális gazdasági versenyben. Az ENSZ Piac és Fejlesztési Bizottságának (UNCTAD) 2002-es jelentése így fogalmaz: „Azok az országok, melyek egységesebb politikával kívánják az export-orientált külföldi tőke-befektetőket becsalogatni – például a háromoldalú képviselő (munkaadók, munkavállalók, közhatalmat gyakorlók) erősítésével, a munkavállalók képzettségi szintjének emelésével és a munkakörülmények javításának szándékával az exportra termelő zónák esetében, nagyobb tőkevonzó képességet mutattak, mint azok az országok, melyek ezektől eltérő politikát folytattak.” (UNCTAD World Investment Report, 2002).

Az emberi jogi alapú fejlesztéspolitika eddigi tapasztalatai ettől teljesen eltérő következtetésre adnak okot. Azok az országok tudtak jelentősen javítani polgáraik emberi jogi helyzetén (személyes biztonsághoz fűződő jogok, nők és gyermekek jogai, alapvető szabadságjogok - ahol a tulajdon szabadságát nem a nemzetközi kereskedelmi jog szerint értelmezték - gazdasági, szociális és kulturális jogok) amelyek nem kizárólag a tőkevonzó képességben, hanem a rendelkezésükre álló erőforrások fenntartható használatában látták a fejlődés útját. (Pl. Kerala Indiában, Costa Rica stb.)¹⁰ Ezeket az eredményeket pedig éppen a WTO egyes alapelveivel való konfrontáció útján sikerült ezeknek az országoknak (tagállamnak) elérni úgy, hogy általánosan javultak a lakosság életminőségi (HDI) mutatói.

¹⁰ Kerala sajátos fejlődéséről lásd pl.: Kurien, 2000.

A szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásai (TRIPS egyezmény)

A WTO égisze alatt, annak létrejöttével egy időben született TRIPS egyezmény a gyógyszeripari cégek privilégiumait védi szemben az egészséghez való emberi joggal. Az egyezmény egyoldalúan a gyógyszeripari fejlesztők és cégek szellemi tulajdonjogát preferálja, így számos szegényebb országot foszt meg attól a jortól, hogy olyan gyógyszereket gyártsanak és forgalmazzanak, melyekkel súlyos, és a tudomány jelenlegi állása szerint gyógyítható betegségeket lehetne kezelni. Ha járvány, azaz egészségügyi szükséghelyzet lép fel, az egyezmény alapján a gyógyszerfejlesztők szabadalmi jogai elsőbbséget élveznek a gyógyítható betegek millióinak egészséghez fűződő emberi jogaihoz képest.

Mindemellett a 27.3) b.pont különösen problematikus, hiszen a génmódosított termékek szabad kereskedelmének védelmét szolgálja. Mindez ellentétes a nemzetközi környezetvédelmi jog „elővigyázatossági alapelvével”, tehát azzal az elvvel, mely szerint amíg a tudomány megnyugtatóan nem igazolta a génmódosított termékek egészségre ártalmatlan voltát, addig a rájuk vonatkozó kereskedelmi korlátozások indokoltak, éppen az egészséges élet, mint emberi jog alapján (George, 2003: 33).

A nemzetközi szabadalmi jog és az emberi jogi rendszer közötti ellentmondás magától értetődik. Ha az emberek egészsége kereskedelmi kérdéssé válik, akkor a gyógyszeripari kutatás a „profitképes” betegségek irányába tolódik el, és elhanyagolja azoknak a betegségeknek a lehetséges gyógyítását, amelyek szegény emberek millióit érintik (De Feyter, 2005: 178). Különösen súlyos következményekkel a TRIPS egyezmény keretei között kiépülő szabályozás a HIV fertőzöttek megfelelő gyógyszerhez való jutását illetően a fejlődő országokban. A jelenlegi szabályozás számos kétséget ébreszt és kikaput hagy nyitva, még a Dohai Nyilatkozat után is, amelyik próbálta az egészségügyi szükséghelyzet elvének bevezetésével enyhíteni a TRIPS egyezmény eredeti rigorózusságát (UNDP Human Development Report, 2005: 136).

A TRIPS egyezmény kapcsán további szabályozási aszimmetriákra bukkanhatunk. Az őslakos népek tradicionális tudását a gyógyszeripari cégek úgy vehették saját, kereskedelmi használatba, hogy ezért semmiféle ellenszolgáltatással nem tartoztak (Dutifield, 2001: 233-273). Ma számos olyan étrend kiegészítő terméket forgalmaznak nagy gyógyszeripari cégek, melyeket az őslakos népek érdekérvényesítési képesség hiányában nem tudtak szabadalmaztatni (pl. a perui zsályagyökér, ismertebb nevén maca). Ugyanezek az őslakos népek éppen a

szigorú szabadalmi jogvédelem miatt nem juthatnak hozzá a modern gyógyszeripar esszenciális termékeihez, melyekkel megelőzhető, illetve gyógyíthatók volnának olyan betegségek, melyek ezeket a közösségeket nagy arányban sújtják. Az egyenlő elbánás elve, úgy tűnik, itt csorbát szenved, ráadásul az eredeti, emberi jogi ihletettséggű diszkrimináció-tilalommal sem egyeztethető össze ez az eljárás.

Az ENSZ ezekre az ellentmondásokra a szokásosnál hamarabb és intenzívebben reagált, nyomban, ahogy az egyezmény hatásai kiterjedtek a fejlődő országokra. Az Emberi Jogok Előmozdításáért és Védelméért Felelős Albizottság 2000 augusztusában egy határozatot fogadott el, a „Szellemi tulajdonjog és az emberi jogok” címmel. Ebben a dokumentumban a jogágakon átívelő, a TRIPS egyezmény által előidézett konfliktusokról esik szó. Egyúttal előírányozta a szellemi tulajdonjogok ENSZ-égisze alatt történő felülvizsgálatát, egy olyan tervezetet, mely egyértelműen kimondja, „az emberi jogok elsőbbséget kell, hogy élvezzenek a gazdaságpolitikák és a kereskedelmi-gazdasági megállapodások terén (UN Sub-Commission, 2000). Mindez természetesen a *soft law* kategóriájába tartozik. Érdemi áttörést éppúgy nem jelentett, mint a TRIPS egyezmény 2001-es Dohai deklarációban foglalt látszólagos enyhítése¹¹, vagy a legutóbbi módosítások, amely alapján egészségügyi, járványügyi szükséghelyzetben átmenetileg, szigorú feltételekkel el lehet tekinteni a gyógyszeripari cégek érdekeit körülbástyázó szabadalmi jogoktól. Mivel a fogalmak nem definiáltak kellő alapossággal, aligha várható, hogy a joggyakorlat erre a módosításra hivatkozva rendszeresen a gyógyszercégekkel szemben dönt.

Összegzés: A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmányából fakadó kötelezettségek és a kikényszeríthetőség gyengeségei

Mindezek után térjünk rá a témánk szempontjából alapvető jogforrás vizsgálatára. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (továbbiakban GSZK) 2. cikk 1. bekezdése az államok kötelezettségét a következőképpen határozza meg:¹² „Az Egyezségokmányban részes valamennyi

¹¹ Lásd: Salomon, 2010: 139.

¹² Az Egyezségokmányból vett idézés forrása: 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

állam kötelezi magát arra, hogy – különösen gazdasági és technikai téren – mind saját erejéből, *mind pedig a nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés útján a rendelkezésére álló valamennyi erőforrás igénybevételével* (kiemelés – Sz.G.), minden megfelelő eszközzel, ideértve különösen a jogszabályi intézkedéseket, fokozatosan biztosítja az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását.” A globálissá váló piac liberalizációja kizárólag eszköz lehet, és nem önmagában való cél az Egyezségokmányban foglaltak megvalósításához.

Az egyezségokmány betartását az ENSZ GSZK Jogok Bizottsága ellenőrzi, mely 18 független szakértőből áll. A Bizottság bizonyos alapkötelezettségekre helyezi a hangsúlyt, melyek az egyezményben foglalt jogok minimális szintű teljesítését hivatottak garantálni. Ennek értelmében „bármely állam, melyben jelentős számú ember számára nem elérhető a minimálisan szükséges élelmiszer, a minimális egészségügyi alapellátás, lakhatás, vagy az alapfokú oktatás, *prima facie* megsérti az egyezményben foglalt kötelezettségeit.”(UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1991). A Bizottság igyekezett tipizálni az államok kötelezettségeit:

- a) *tartózkodási kötelezettség*: az állam nem foszthatja meg saját, vagy más államok polgárait azoktól az erőforrásoktól, melyek alapvetően szükségesek a fenti jogok teljesüléséhez (avoid depriving);
- b) *védelmi kötelezettség*: az állam köteles védelmet biztosítani harmadik szereplőkkel szemben, pl. magáncégeknek előírja a megfelelő munkakörülmények biztosítását (protect);
- c) *érvényesítési kötelezettség*: szükséghelyzetben, pl. éhínség esetén az állam minden eszközzel minden joghatósága alatt élő személy számára érvényesíti az egyezményben foglalt jogot (fulfil).

Az egyezségokmány általános kommentárjaiban a *tiszteletben tartás* (respect), a *védelmezés* (protect) és az *érvényesítés* (fulfil) kötelezettségei határozzák meg a nemzetközi együttműködés kereteit. Amint erre Smita Narula rámutat, mindezek a kötelezettségek igen hiányosan definiáltak (Narula, 2013: 127).

Ennek többek között az lett a következménye, hogy a jogszabály extrém olvasata is megjelent, mely szerint a gazdag országok feltételek nélkül *kötelesek* forrásaik egy részét a szegény országok számára hozzáférhetővé tenni. Az élelemhez való jog speciális raportőre, Oliver De Schutter 2009-es jelentésében ugyanakkor nagyon fontos megállapításokat találunk a „jótékonykodásból kötelezettség” mottóval fémjelvezhető interpretációk között. Ilyen például az, hogy a segélyezések

donor országait megfelelő szabályozással el lehet tántorítani attól a bevett gyakorlattól, hogy a segélyek kizárólag saját, kereskedelmi és/vagy stratégiai érdekeik szerint jelentősnek ítélt országokba jussanak el. Fontos továbbá, hogy a kétoldalú kapcsolatokban, illetve befektetési megállapodásokban az élelemhez való jog garantálása első számú prioritást élvezzen (De Schutter, 2009).

A GSZK Jogok Bizottsága munkája kezdetétől fogva azzal szembesült, hogy az államok vonakodnak az egyezményben foglalt jogok érvényesülését érintő külföldi tevékenységeikről (vagy bejegyzés szerinti cégeik külföldi tevékenységéről) számot adni, így az előírt nemzetközi együttműködési kötelezettség, a jogok extra-territoriális hatályának egyértelmű elismerése sem történhetett meg. Bár a Bizottság általános kommentárjai nélkülözik a jogi kötelező erőt, a bírák számára erősen ajánlott elismerni őket. Ironikus, hogy az IMF Általános Tanácsa is felfigyelt ezekre a fejleményekre, finoman figyelmeztette az államokat, hogy a nemzetközi kooperációról szóló bizottsági értelmezést nem kötelesek elfogadni. Ezzel sikerült is kihúzni a „mérégfogát” a rendelkezésnek. Az Egyezmény szövegezése sok helyen nem elég határozott, hiszen egy vonakodó kormánytisztviselőt világos (explicit) jogszabályszöveg hiányában nem lehet pl. a lakhatási helyzet sürgős javításának kötelezettségéről meggyőzni.

A WTO keretében született egyezmények sorozata ugyancsak jól illusztrálja a fenti problémát. A javak szabad kereskedelmének előmozdításán túl ezek ugyanis kiterjednek a szolgáltatások kereskedelmére és a szellemi tulajdonjog védelmére is. Míg a WTO vitarendező rendszerének teljesítés ösztönzői szokatlanul erősek a nemzetközi jogban, a GSZK jogok bíróságok előtti érvényesítése meglehetősen nehézkes. Miután az államok kötelezettséget vállaltak WTO tagságukból fakadóan, ezekből igen nehéz visszalépniük. A WTO működésében tetten érhető a diszkrimináció; a fejlett országok a WTO alapelveivel dacolva a mai napig fenntarthatják piacvédő korlátozásait a mezőgazdaság, textilipari termékek és késztermékek (pl. autók) vonatkozásában. A fejlődő országok ugyanekkor szeretnék a szolgáltatások szabad kereskedelmét korlátozni a külföldi szolgáltatókkal szemben, különösen a fejlődésüket közvetlenül befolyásoló területeken (Rudra, 2008: 122-124).

Miután a WTO-t létrehozó Marrakeshi Egyezmény egyszerűen „kifelejtí” az emberi jogokat a szövegből, nem meglepő, hogy a WTO alapelvei több ponton ütköznek a GSZK Jogok Egyezményében foglaltakkal, amint azt fentebb igyekeztem néhány konkrétumra szorítkozva bemutatni. Gilpin szerint a WTO-

nak több hatalma van a nemzeti politikák felett, mint bármely más nemzetközi gazdasági szervezetnek, különösen mivel jogalkalmazó és szabályozó ereje kiterjed a jelentős gazdasági hatalmakra is (Gilpin, 2001: 382; George, 2001: 33; De Feyter, 2005: 177-188).

A WTO reciprocitás-alapelve egy, az egyenlőség formális értelmezését mutató elv, ami nehezen védhető a kezdeti súlyos egyenlőtlenségek esetén. A legnagyobb kedvezmény (preferential treatment) elve a fejlődő országoknak csak azokat a szektorait érinti, ahol valójában nem versenyképesek.

Számos kormányközi szervezet (pl. IMF, WTO) igyekszik előmozdítani a gazdasági globalizációt olyan szabályok megalkotásával, melyek megengedik, előírják, vagy tiltják az államok lépéseit. Az IMF hitelnyújtási feltételeinek nem ritkán az lett a következménye, hogy egy-egy afrikai, vagy más, jelentős hitelre szoruló állam inkább vált felelőssé külső hitelező államoknak és intézményeknek, mint saját népének (Cheru, 2002: 20).

A WTO gyakorlata ettől gyökeresen eltér, hiszen jogalkotási hatalma a fő gazdasági hatalommal bíró államokét is meghaladhatja (Lake, 2000: 46-48). Ugyanakkor a WTO azért nem tekinthető a globális kormányzás legfontosabb pillérének, mert hatalma kizárólag a tagállamoktól származtatott. Ezen azonban messze túlmutat a Vitarendező Testület döntéseinek kötelező jellege, ami által a tagállamok kereskedelem-politikai mozgásterét is korlátozza. Több korábban kifejtett példa alapján sokan megkérdőjelezik, hogy a WTO valóban a szabad kereskedelem és a nyitott piacok élharcosa volna.

Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala elismerésre méltó hatékonysággal ösztönözte az államokat a gazdasági, szociális emberi jogok belső adoptálására. A ma érvényes jogi kötelezettségek betartásával (az *elismerés, védelem, teljesítés - respect, protect, fulfill*) kapcsolatos gondok többek között abból adódnak, hogy mindez az államok önkéntes vállalásán múlik.

Két fontos javaslat született a nemzetközi kötelezettségek hatékonyabbá tételére: a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya fakultatív jegyzőkönyve (Optional Protocol, 2020 májusában 116 állam részese, és további 35 aláírója) és a WTO szociális klauzulája.

Ami a fakultatív jegyzőkönyvet illeti, az ENSZ Közgyűlése csak 2008 decemberében fogadta el az egyének és csoportok formális panasztételi jogát az egyezményre hivatkozva. Ez a hosszas késlekedés természetesen jelentősen hátráltatta a joggyakorlatot és az eseti jog fejlesztését a Gazdasági Jogok Bizottsága

részéről. Mivel a politikai jogokkal kapcsolatos kiegészítő jegyzőkönyv alkalmazása sikeresnek mondható, ez kellő bizonyíték lehet arra, hogy hasonló mechanizmust működtetni a másik egyezmény, a Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi egyezségokmánya tekintetében is eredményes lesz. Sajnálatos módon azonban a gazdasági-szociális emberi jogokhoz kapcsolt kiegészítő jegyzőkönyv jelentősen átpolitizálódott. Több fejlett ország a kiegészítő jegyzőkönyvhöz való csatlakozás esetén rá nehezedő pénzügyi kötelezettségektől tartva nem írta alá azt. Hasonló érv volt a tartózkodásuk mellett a jogi kötelezettségek teljesítésének, a gazdasági jogok terén történő előrelépéseknek a bizonytalan értékelési kritériumrendszere. Másfelől a fejlődő országok többsége támogatta a jegyzőkönyvet, annak tudatában, hogy az egyéni panaszok nagy többségben ezekből az országokból érkeznek majd. Ennek az indoka abban keresendő, hogy a jegyzőkönyv szellemisége segítheti a fejlődő országok által sérelmezett gazdasági-kereskedelmi döntések napirendre vételét, esetleges korrekcióját.

Zárszóként Noam Chomsky gondolatait idézném, aki szerint a globalizációt kisajátították a befektetői jogokra épülő integrációs folyamatok, melyek szerves részei az ún. „szabad-piaci megállapodásoknak”. Ezek a megállapodások a liberalizáció és a protekcionizmus sajátos egyvelegét mutatják, aláaknázva a politika demokratikus kontrollját. Az olyan globalizáció, amelyik nem az emberek jogait helyezi a középpontba, könnyen válhat zsarnokivá (Chomsky, 2006: 111).

Irodalomjegyzék

Andeassen, Bard A.- Marks, Stephen P. (2010): *Development as a Human Right. Legal, Political and Economic Dimensions*. Intersentia, Antwerp.

Boda Zsolt (2004): *Globális ököpolitika*. Helikon, Budapest.

Brecher, Jeremy et al. (eds) (1993): *Global Visions: Beyond the New World Order*. South End Press, Boston. DOI: <https://doi.org/10.7202/703358ar>

Cheru, Fantu (2002): *African Renaissance*. Zed Books, London. DOI: <https://doi.org/10.1086/429740>

Chomsky, Noam (2006): „Free and Fair Trade” *Global Agenda*.

Chronowski Nóra (2013): Üzlet és emberi jogok - Nemzetközi törekvések és alkotmányjogi korlátok. *JURA* 19 (2).

De Feyter, Koen (2005): *Human Rights. Social Justice in the Age of the Market*. Zed Books, London.

- De Schutter, Olivier (2009): *The Role of Development Cooperation and Food Aid in Realizing the Right to Adequate Food: Moving from Charity to Obligation*. Human Rights Council, Tenth session, UN Doc. A/HCR/10/5. Utolsó hozzáférés: 2019.11.20.
- Dutfield, Graham (2001): *TRIPS-Related Aspects of Traditional Knowledge. Case Western Reserve Journal of International Law*, 33(2): 233-273.
- George, Susan (2001): *A WTO. Korlátlan világkereskedelem vagy szociális globalizáció?* Napvilág Kiadó, Budapest.
- Gilpin, Robert (2001): *Global Political Economy*. Princeton University Press, Princeton. DOI: <http://dx.doi.org/10.1515/9781400831272>
- GRAIN riport (2012): *Squeezing Africa Dry: behind every land grab is a water grab*, utolsó hozzáférés: 2019. 10.14.)
- Harrison, James (2007): *The Human Rights Impact of the World Trade Organization*. Hart Publishing, Oxford.
- Kurien, John (2000): *The Kerala model: Its Central Tendency and the Outlier*. In: Govindan Parayil (ed.): *Kerala. The Development Experience*. London, Zed Books.
- Howse, R. - Mutua W. Makau (2000): *Protecting Human Rights in a Global Economy: Challenges for the World Trade Organization*. International Centre for Human Rights and Democratic Development. Utolsó hozzáférés: 2020. 01.12.
- Human Rights Watch (2013): *Cambodia: Land Titling Campaign Open to Abuse*, utolsó hozzáférés: 2019. 09.08.
- Montesquieu, Charles (1748): *De l'esprit des lois*. Barrillot-fils, Genève.
- Narula, Smita (2013): *International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of States*. In: Langford, Malcolm – Vandenhole, Wouter – Scheinin, Martin – van Genugten, Willem (eds.): *Global Justice, State Duties*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Oxfam (2002): *Rigged Rules and Double Standards*. London. Utolsó hozzáférés: 2018.10.30.
- Lamy, Pascal (2010): *Towards shared responsibility and greater coherence: human rights, trade and macroeconomic policy* (Speech at the Colloquium on Human Rights in the Global Economy, Co-organized by the International Council on Human Rights and Realizing Rights) Geneva. Utolsó hozzáférés: 2019. 11.10.
- Prakash, Aseem. – Hart, Jeffrey. (eds.) (2000): *Globalization and Governance*. Routledge, London. DOI: <http://dx.doi.org/10.4324/9780203478790>
- Rodrik, Dani (1996): *Labor Standards in International Trade: Do They Matter and What Do We Do About Them?* In: Robert Lawrence, Dani Rodrick, and John Whalley:

- Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries.* Washington D.C. Overseas Development Council.
- Rudra, Nita (2008): *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries. Who Really Gets Hurt?* Cambridge University Press, Cambridge. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511491870>
- Salomon, Margot E. (2010): *Global Responsibility for Human Rights. World Poverty and the Development of International Law.* Oxford University Press, Oxford. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199284429.001.0001>
- Simonson, Karin (2003): *The Global Water Crisis: NGO and Civil Society Perspectives.* Geneva. Utolsó hozzáférés: 2018.10.11.
- Smith, Adam (1776): *An inquiry into the Nature and Causes of Wealth of Nations.* Book five, Chapter II. Article IV. Edinburgh.
- Szabó, Gábor (2016): *A globális igazságosság perspektívái és határai.* Publikon Kiadó, Pécs.
- Szabó Gábor (2016): Az emberi jogi alapú fejlődés és a nők jogai. *Létiink* 2016/3.
- Tomuschat, Christian (2003): *Human Rights: Between Idealism and Realism.* Oxford University Press, Oxford.
- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991): *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (art. 2, par. 1 of the Covenant)*, utolsó hozzáférés: 2020. 02.11.)
- UNCTAD (2002) *World Investment Report. 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness.* Geneva, United Nations on Trade and Development, utolsó hozzáférés: 2017.06.02.
- UNDP (2005): *Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroad.* (Utolsó hozzáférés: 2017. 06. 02.)
- UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights (2000): *Draft Principles and Guidelines for the Protection of the Heritage of Indigenous Peoples. Decision 2000/107.* U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2, utolsó hozzáférés: 2018.02.11.

Abstract

Global Trade Rules and the Human Rights. Challenges of WTO Principles from Human Rights Perspective

The aim of this essay is to demonstrate the divergences between the development and implementation of the modern human rights idea, and the international trade law. The principles of the WTO are sometimes in sharp contrast with the implicit and explicit requirements of human rights, not to mention the fact, that the whole issue is ignored by the Marrakesh Agreement, also reinterpret some basic human rights principles, such as the non-discrimination principle, or freedom of ownership. The „race to the bottom” problem, and the TRIPS agreement are also integral part of the analysis.

Keywords: *Globalization, human rights, WTO, race to the bottom, intellectual property right in the international law.*

p

pólusok ■■■
folyóirat

2020. I. évfolyam, 2. szám

Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék
Pécsi Tudományegyetem



SZAPPANYOS MELINDA¹

EMBERI JOGSÉRTÉSEK ÁRA EURÓPÁBAN A GÖRÖG PÉLDA

ABSZTRAKT

E tanulmány gyakorlati szempontból közelít meg egy nemzetközi jogi problémát, az emberi jogok megsértését. Az emberi élet, méltóság és más emberi jogok értéke pénzben nem kifejezhető, azt „beárzni” nem lehet. Mégis, amikor emberi jogi jogsértésekről beszélünk, gyakran felejtjük el, hogy egyes emberi jogok védelmének ára van és ez az ár nemcsak morális. Amikor az államok kötelezettséget vállalnak (vagy kapnak – vállalás nélkül – *ius cogens* formában) arra, hogy védeni fogják az emberi jogokat, számolniuk kell azzal, hogy ez a védelem belekalkulálандó költségvetésükbe is. A tanulmány azt igyekszik gyakorlati példákon keresztül feltárni, hogy az emberi jogsértésekért milyen konkrét – pénzben kifejezhető – árat fizetett egy európai ország, Görögország.

Kulcsszavak: *Európa Tanács, Európai Unió, oktatáshoz való jog, kompenzáció, kötelezettségvesztés*

Bevezetés helyett: a látványos, a tudományos és a reális

A nemzetközi emberi jogok témaköre több oldalról közelíthető meg. Természetesen van egy elméleti, jogforrásokra fókuszáló lehetőség és bár ennek tudományos értékéhez nem férhet kétség, mégsem feltétlenül visz közelebb minket az emberi jogok valóságához, sőt időnként az e területen felmerülő konkrét „problémák” megoldásától még távolabb is kerülünk vele. Elég csak emlékeztetni arra, hogy egy apró találmány, mint például a hippo roller² lényegesen több ember vízhez jutását segítette elő, mint egy fél könyvtárnyi irodalom a vízhez

¹ Egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem, Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék

DOI: 10.15170/PSK.2020.01.02.04

² Hippo Roller, <https://www.hipporoller.org>, utolsó hozzáférés: 2020.06.29.

való jogról. Természetesen jelen tanulmány szerzője vallja, hogy mindenkinek meg kell tennie, ami tőle személyesen telik az emberi jogok védelme területén, ezért számára marad a tudomány. De a tudománynak sem kell feltétlenül nagyon elméletinek lennie, koncentrálnak olyan kérdésekre, amelyek láttatják a problémát, közel viszik az olvasót azok jelentőségének felméréséhez, akár olyan javaslatokat is közölhet, amelyek másokat segítenek a problémák konkrét megoldásában. A szerző e tanulmányban erre tesz kísérletet azzal, hogy egy meglehetősen gyakorlati kérdést állít a vizsgálat középpontjába: mennyibe kerül egy államnak az emberi jogsértés. Itt azonnal meg kell jegyezni: véletlenül sem állítjuk, hogy az emberi élet, méltóság pénzben megváltható lenne; az emberi élet megfizethetetlen, az emberi jogok elidegeníthetetlenek és nem kifejezhetőek anyagi javakkal. Mégis, amikor emberi jogi jogsértésekről beszélünk, nem felejtjük el, hogy egyes emberi jogok védelmének ára van és ez az ár nemcsak morális. Amikor az államok kötelezettséget vállalnak (vagy kapnak – vállalás nélkül – *ius cogens* formában) arra, hogy védeni fogják az emberi jogokat, számolniuk kell azzal, hogy ez a védelem belekalkulálандó költségvetésükbe is. Ez még akkor is igaz, ha – a továbbiakban vizsgált – oktatáshoz való jogból származó állami kötelezettségek nem mindegyike forintosítható, és akkor is, ha elfogadjuk, hogy az oktatáshoz való jog megvalósításának kérdésében a nemzetközi közösség is elismeri, hogy az a rendelkezésre álló források függvénye.³

Látványos lenne a lehető legnagyobb számú államot vizsgálat alá vetni emberi jogvédelem szempontjából. Ugyan az emberi jogok univerzális – Egyesült Nemzetek Szervezete által végzett – védelme nem biztosít lehetőséget emberi jogi szervek számára, hogy kártérítés fizetését kényszerítsék ki, van olyan regionális (emberi jogokat védő) nemzetközi szervezethez tartozó bírói szerv, amely bír ilyen jogosítvánnyal. Mindenképpen érdemes lenne e nemzetközi szervezeteket és azok minden tagállamát vizsgálat tárgyává tenni. Természetesen minden egyes jog megsértését érdemes lenne vizsgálni, hogy lássuk, mely emberi jogok megsértése kerül többé egy államnak.

A legtudományosabb megközelítés az lenne, ha meghatározott szempontok alapján választanánk ki az elemzés tárgyát feltételezve, hogy az így kapott eredmény megfelelően leképezi majd a nemzetközi közösség és az emberi jogok egészét. Figyelembe kellene venni az államok lakosságának nagyságát, politikai és

³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment No. 13: The right to education (article 13). E/C.12/1999/10, 8 December 1999, 43. pont

társadalmi berendezkedését, nemzetközi szervezetekben való tagságát és még számtalan egyéb – tudományosan indokolható – szempontot. Ezzel ugyan jelentősen csökkenthető lenne a vizsgálandó államok és emberi jogok száma, de még mindig olyan feladatot jelentene, amely egy kutatócsoportot látna el munkával hosszú hónapokra.

Reálisan meg kell elégednünk egy talán kevésbé tudományos, de olyan megoldással, amely láttatni engedi, hogy az emberi jogok védelme az államoknak nem csak morális és nemzetközi jogon alapuló elméleti kötelezettsége, de lehet elemi – mondhatni finánciális – érdeke is. A kiválasztás szempontja tehát talán kevésbé tudományos, de a célt – a valóság kis szeletét láttatni – a tanulmány így is elérheti. Jelen tanulmány tehát vizsgálni fogja egy emberi jog megsértéseinek pénzügyi következményeit két nemzetközi szervezet keretében, egy állam esetében.

A nemzetközi szervezetek

A legkézenfekvőbb az, ha olyan nemzetközi szervezet által alkalmazott pénzügyi következményeket veszünk górcső alá, amely ismert, híres és hírhedt is arról, hogy „büntetni” tudja tagállamait jogsértések elkövetése miatt: az Európa Tanácshoz tartozó Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban EJEB) merülhet fel elsőként. Másodikként – tekintve, hogy az első nemzetközi szervezet tagjainak több mint fele ebben a másik nemzetközi szervezetben is elkötelezett az emberi jogok védelme mellett – az Európai Unió (továbbiakban EU) is megvizsgálandó. A két nemzetközi szervezet jellege jelentősen eltér egymástól, és az emberi jogok védelmét is másképpen közelítik meg, de az nem tagadható, hogy az emberi jogsértések mindkét nemzetközi szervezet égisze alatt „megtorlásra” kerülhetnek. Míg az Európa Tanács egyik elsődleges feladata az emberi jogok védelme, addig az EU esetében ez ilyen egyértelműen nem jelenthető ki, még akkor sem, ha az utóbbi évtizedben az Európai Unió Bírósága (továbbiakban EUB) egyre nagyobb jelentőségre tett szert ezen a területen (De Burca, 2013:170). Leegyszerűsítve tehát azt mondhatjuk, hogy a jogsértések szükségszerűen megtorlásra kerülnek az Emberi Jogok Európai Bírósága által, és potenciálisan megtorlásra kerülhetnek az EUB által.

A megsértett emberi jog

Kétségtávolan a legnehezebb választás: a nemzetközi közösség által elismert emberi jogok száma folyamatosan növekszik, és ezek – interdependenciájuk ellenére – jelentősen eltérnek egymástól jellegükben, kötelező erejükben, államokra rótt kötelezettségekben stb. Célszerű olyan emberi jogot választani, amely viszonylag egyértelműen, kézzelfoghatóan definiálható (nem olyat, mint a fejlődéshez való

jog) (Sengupta, 2002), a nemzetközi közösség által egyértelműen elismert (nem olyat, mint a földhöz való jog) (Márinkás, 2015; De Schutter, 2010), és amely egyértelműen, kifejezetten védett az európai rendszerben, nem csak az Emberi Jogok Európai Egyezményének (továbbiakban EJEE) kiterjesztő értelmezése (Dzehtsiarou, 2011) alapján (nem mint az egészséges környezethez való jog) (Logaru, 2014). Ugyanakkor, a kizárások után megmaradt emberi jogok közül érdemes olyat választani, amelynek biztosítása potenciálisan anyagi ráfordítást követel meg az államtól. Maga a nemzetközi közösség is elismeri, hogy a gazdasági, szociális, kulturális jogok csoportja követeli meg az államtól leginkább az anyagi beruházást e jogok fokozatos megvalósításáért.⁴ Ennek megfelelően olyan emberi jogot szeretne jelen tanulmány górcső alá venni, amely: a) tartalmában viszonylag pontosan meghatározott, b) szerepel az Emberi Jogok Európai Egyezményében, vagy annak kiegészítő jegyzőkönyveiben⁵, c) gazdasági, szociális, kulturális jogok csoportjába tartozik, tehát az Európa Tanács tagállamaira nézve megállapít olyan kötelezettséget, amelyek teljesítése anyagi beruházást igényel. Ez utóbbi kitétel jelen kutatás jövője miatt fontos: tanulságos lenne bármely állam számára megmutatni, hogy spórolhat-e az emberi jogok teljes körű védelmével, azaz: drágább-e védeni az emberi jogokat, mint kifizetni a büntetést megsértésükért. A fenti kitételeknek tökéletesen megfelel az oktatáshoz való jog, amelynek tartalma az EJEE megfogalmazásában: „Senkitől sem szabad megtagadni az oktatáshoz való jogot. Az állam az oktatás és tanítás terén vállalt feladatkörök gyakorlása során köteles tiszteletben tartani a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jogot.”⁶

Az állam

Bár pontosabb, kevésbé torz képet adna több állam elemzése, az nem lehetséges egyetlen tanulmány keretei között. Az elemzés ezért egy államra koncentrálódik, Görögországra. E választás több szempontból is praktikusnak tűnik. Görögország népessége nagyságát tekintve az EU tagállamainak

⁴ CESCR: General Comment No. 3: The nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant). E/1991/23. 14 December 1990, 10-12. pontok.

⁵ Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE), Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights), 4 November 1950, Rome, hatályba lépett 1953-ban, CE/TS No.: 005, kihirdető jogszabály: 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

⁶ EJEE, 1. kiegészítő jk, 2. cikk.

középmezőnyében helyezkedik el, tehát elég nagy ahhoz, hogy szolgáltatson anyagot a gyakorlati elemzéshez, de nem akkora, hogy a jogsértések számában elvesszünk. Olyan államot kerestünk továbbá, amely – értelemszerűen – tagja az Európa Tanácsnak és tagja az EU-nak is: Görögország viszonylag régóta tagja mindkét nemzetközi szervezetnek, kielégítően nagy időintervallumot szolgáltatva így az elemzéshez. A legutolsó szempont, hogy mindkét nemzetközi szervezethez tartozó bíróság gyakorlatában találunk Görögországot érintő eseteket.

Az árcédula

Szinte közhelyszerűen ismert tény, hogy az Európa Tanács égisze alatt működő Emberi Jogok Európai Bíróságának van lehetősége arra, hogy emberi jogsértéseket „büntessen”. Maga a rendszer meglehetősen egyértelmű: ha az állam (EJEE szerződő fele) emberi jogot sért (amely védett, vagy maga az egyezmény, vagy a hozzá kapcsolt jegyzőkönyvek által) és az nem kerül orvoslásra az államon belül, akkor a jogsértés áldozata (aki felett az államnak joghatósága van) az EJEB-hez fordulhat, mely szerv a jogsértés megállapításán túl fizetési kötelezettséget létesíthet az állam számára, ami kompenzációként kerül az áldozatnak kifizetésre.

Az EJEE vonatkozó 41. cikke⁷ azonban nem határoz meg részleteket arról, hogy az államok által szolgáltatandó elégtétel milyen elvek alapján kerül meghatározásra. Az EJEB eljárási rendje kicsit pontosabban és részletesebben fogalmaz, amikor kimondja, hogy az EJEB pénzügyi elégtétel megfizetésére kötelezheti a jogsértő államot. De a pénzügyi következmények nem automatikusak, azok esetleges alkalmazása a Bíróság megítélésétől függ. A pénzügyi elégtétel összegének meghatározásánál a Bíróság figyelembe veszi az okozott kárt és a jogsértéssel járó költségeket, azt hogy ezek mennyiben a sértett magatartásának következményei, továbbá mind a sértett, mind a jogsértő állam érdekeit és a jogsértő állam gazdasági helyzetét.⁸ Bár ez utóbbit a gyakorlatban inkább csak az ügyvédi költségek megítélésénél vette a Bíróság figyelembe (Shelton, 2015: 326). A pontos számítási módot tehát az eljárási rend nem mondja meg, hanem csak meghatározza a kompenzálandókat: anyagi kár, nem anyagi kár és felmerülő költségek, ezek mindegyikéről részletes leírást adva. Bár a Bíróság maga is érzi, hogy pontosabb formulára lenne szükség a kompenzáció összegének

⁷ EJEE, 41. cikk.

⁸ [European Court of Justice, Rules of Court](#), 65. o. Utolsó hozzáférés: 2020.06.16.

kiszámítására, (Shelton, 2015: 326) ilyen nem került publikálásra, tehát az „árképzés” bizonytalan és abszolút függvénye a tényállásnak.

Az ár

E szerkezeti részben tehát – a fenti szűkítések alapján – azt vizsgáljuk, hogy mennyibe került összesen, Európa Tanácsi tagságának kezdetétől Görögországnak az oktatáshoz való jog megsértése.⁹ Azért, hogy pontosabb képet kapjunk arról, hogy az állam milyen módon sértette meg az oktatáshoz való jogot, a táblázatban az állam által fizetendő kompenzáció összege mellett néhány alapvető tényállási elemet is szerepeltetünk.

1. Táblázat: EJEB releváns gyakorlata

Ügy	Releváns tényállási elemek	Nem anyagi kár (EUR)	Költségek (EUR)	Összesen (EUR)
Papageorgiou and others v. Greece No. 4762/18 6140/18 (2019. október 31.-i ítélet)	<ul style="list-style-type: none"> szülőknek nyilatkozatot kellett benyújtaniuk gyermekeik vallásáról, hogy azoknak ne kelljen részt venni az iskolai vallásoktatásban 	<p>8000 (3 kérelmezőnek)</p> <p>8000 (2 kérelmezőnek)</p>	6566.52 (3 kérelmezőnek)	~22566
Memlika v. Greece No. 37991/12 (2015. október 6.-i ítélet)	<ul style="list-style-type: none"> gyermekek kizárása az oktatásból fertőző betegség miatt (Mután orvosi diagnózis gyógyultnak nyilvánította őket) 	5000	2000	7000
Lavida and others v. Greece No. 7973/10 (2013. május 30.-i ítélet)	<ul style="list-style-type: none"> Roma gyermekeket csak olyan iskolába engedtek beiratkozni, ahol csak Roma gyermekek tanultak (szegregáció) 14. cikk (diszkrimináció) 	1000 (családonként – 8 család)	2000	10000

⁹ Az elemzéshez az Emberi Jogok Európai Bíróságának HUDOC [adatbázisát](#) használtuk. Utolsó hozzáférés: 2020.06.08. Csak azokat az ügyeket elemezzük, amelyekben a Bíróság megállapította a jogsértést és fizetési kötelezettséget írt elő az állam számára.

	tilalma) megsértését is megállapította a Bíróság			
Sampani and others v. Greece No. 59608/09 (2012. december 11-i ítélet)	<ul style="list-style-type: none"> A korábbi ítélet ellenére az iskola nem vette figyelembe a beiskolázáskor és oktatáskor a Roma gyermekek különleges helyzetét 14. cikk (diszkrimináció tilalma) megsértését is megállapította a Bíróság 	1000 (családonként – 38 család)	2000	40000
Sampanis and others v. Greece No. 32526/05 (2008. június 5-i ítélet)	<ul style="list-style-type: none"> Beiskolázás és oktatás megtagadása Roma gyermekektől 14. cikk (diszkrimináció tilalma) megsértését is megállapította a Bíróság 	6000 (kérelmezőnként – 11 kérelmező)	2000	68000
Összesen		124566		

Forrás: HUDOC adatbázis, saját szerkesztés.

A pontos összegeken túl az alábbi megállapítások is figyelmet érdemelnek:

- A Bíróság az oktatáshoz való jog megsértése miatt egyik esetben sem kötelezte a jogsértő államot anyagi kár megtérítésére, ami a megsértett emberi jog jellegéből tulajdonképpen következik.
- Az elemzés arra is rámutat, hogy az ügyek többségében a Bíróság az oktatáshoz való jog megsértése mellett a diszkrimináció tilalmának megsértését is megállapította.
- Görögország összesen 124566 eurót fizetett ki a jogsértés áldozatainak az oktatáshoz való jog nem megfelelő védelméért.¹⁰

¹⁰ A teljesség kedvéért felsoroljuk az többi EU tag által fizetett összeget is, segítve ezzel a probléma kontextusba helyezését. Románia: 3650 EUR (2000 EUR nem anyagi kár és 1650 EUR költség), Flămânzeanu v. Romania, No. 56443/11, (2019. március 19-i ítélet); Bulgária: 3406 EUR (2000 EUR nem anyagi kár és 1406 EUR költség), Velyo Velev v. Bulgaria, No. 16032/07, (2014. május

A potenciális felár

A fentiekben már említésre került, hogy jelen tanulmány elemzésének tárgya olyan állam, amely mind az Európa Tanácsnak, mind az EU-nak tagja. Ez utóbbi bírói szervének, az EUB-nak eljárásai közül a kötelezettségszegési eljárásnak szentelünk több figyelmet, hiszen annak keretében az EUB¹¹ ítélete keletkeztethet fizetési kötelezettséget (pénzbüntetést). Felmerül a kérdés, hogy milyen kötelezettség megszegése esetén indítható ez az eljárás (mind az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 258. cikk, mind az EUMSZ 260. cikk (3) bek.).¹² Jelen tanulmány tárgyát tekintve – még pontosabban – az vethető fel, hogy emberi jog megsértése miatt indítható-e kötelezettségszegési eljárás. A válaszadást látszólag megkönnyíti, hogy egy elsődleges uniós jogforrás, az Európai Unió Alapjogi Kartája tartalmazza az oktatáshoz való jogot 14. cikkében,¹³ tehát ha ezt egy EU tagállam megsérti, akkor „a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette”¹⁴, így a kötelezettségszegési eljárás megindítható. Ennek ellenére az Európai Bizottság eddigi gyakorlatában nem alapította kötelezettség megszegése iránti kereseteit kizárólag e jogforrás megszegésére és csak az utóbbi években kezdte felfedezni az alapjogokat (is) megsértő tényállások esetén a Kartára való hivatkozás lehetséges előnyeit (Muir, 2014:25). A szakirodalom megfigyelése szerint bár továbbra sem várható, hogy az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indít kizárólag azért, mert egy állam megsérti az Alapjogi Kartát, de felfedezheti annak „pénzügyi” előnyeit, ha a Karta kiegészítő hivatkozásként szerepel a keresetben (Lazowski, 2013: 582) olyan esetekben, amikor a tényállás emberi jog megsértését is felveti.

27-i ítélet), továbbá 6000 EUR (2000 EUR nem anyagi kár kérelmezőnként – 2 kérelmező és 2000 EUR költség), Ponomaryovi v. Bulgaria, No. 5335/05, (2011. június 21-i ítélet), összesen: 9406; Magyarország: 4500 EUR (költség), Horváth és Kiss kontra Magyarország No. 11146/11, (2013. január 29-i ítélet); Horvátország: 77500 EUR (4500 EUR nem anyagi kár kérelmezőnként – 15 kérelmező és 10000 EUR költség), Oršuš and others v. Croatia, No. 15766/03, (2010. március 16-i ítélet); Csehország: 82000 EUR (4000 EUR nem anyagi kár kérelmezőnként – 18 kérelmező és 10000 EUR költség), D.H. and others v. The Czech Republic, No. 57325/00, (2007. november 13-i ítélet).

¹¹ Pontosabban az Európai Unió Bírósága név alatt működő Bíróság gyakorlata kerül elemzésre, hiszen ez felelős a kötelezettségszegési eljárásokért.

¹² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, Hivatalos Lap C 326, 26/10/2012 o. 000 -0390.

¹³ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 2012/C 326/02, Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C 326/391, 14. cikk

¹⁴ EUMSZ 258. cikk.

Az EUB az EJEB-nél részletesebb rendet követ annak meghatározásában, hogy ha egy tagállam megsérti az uniós jogot, miként számítható ki a fizetendő büntetés. Bár az EUB jogosult a pénzbeli szankciók kiszabására, az Európai Bizottság javasol összeget és egy 2005-ös közleményében (továbbiakban Közlemény) részletezi ennek számítási módszereit.¹⁵ A Bizottság alapvetően három tényezőt vesz figyelembe, amikor kényszerítő bírság és/vagy átalányösszeg kiszabását javasolja az EUB-nak: a jogsértés súlyosságát, időtartamát és az esetleges büntetés visszatartó erejét.¹⁶ A különböző tényezőknek a végső összeg kiszámítása során eltérő súlya van és mindegyikhez tartoznak különböző – fokozatot jelző – együtthatók.¹⁷ A téma szempontjából számunkra a súlyossági együttható érdekes: „Bizottság a végre nem hajtott ítéletet eredményező lényegi jogsértéshez szorosan kapcsolódó két mutatót is figyelembe vesz, melyek a jogsértés tárgyát képező közösségi jogszabályok fontossága és az említett jogsértéseknek az egyéni és közérdekre gyakorolt hatásai”.¹⁸ A súlyossági együttható egy skálán mozog, az átalány alapösszegét 1 és 20 közötti számmal szorozza meg.¹⁹ A Közlemény azt is kiemeli, hogy „Általánosságban elmondható, hogy a Szerződésben megfogalmazott alapvető jogok és a négy alapszabadság megsértését súlyos jogsértésnek kell tekinteni és a súlyosság mértékének megfelelő pénzbírság kiszabását kell maga után vonja.”²⁰ Joggal feltételezhetjük tehát, hogy ha az oktatáshoz való jog megsértését magában foglalja a kötelezettségszegési eljárás alapjául szolgáló tényállás, az a súlyossági együttható skáláján a nagyobb szorzó felé mozdulást eredményez.

Ez után az elméleti alapvetés után az előző fejezethez hasonlóan kalkulálni illene. Minden Görögország elleni kötelezettségszegési eljárást meg kellene vizsgálni, ahol az az oktatáshoz való jogot megsértette és ezért kötelezettségszegési eljárás keretében (EUMSZ 206. cikk (3) bek.) az EUB átalányösszeg és/vagy kényszerítő bírság megfizetésére kötelezte. Ilyen ítélet azonban az EU Bíróságának gyakorlatában még – kutatásunk alapján – nem született.²¹ Azonban szolgálhatunk

¹⁵ 52005SC1658 A Bizottság közleménye – Az EK-szerződés 228. cikkének végrehajtása/* SEC/2005/1658 * (Közlemény).

¹⁶ Közlemény, 6. pont.

¹⁷ Közlemény, 14-15. pontok.

¹⁸ Közlemény, 16. pont.

¹⁹ Közlemény, 16.6 pont.

²⁰ Közlemény, 16.1. pont.

²¹ Keresési feltételek az EUR-Lex adatbázisban: Dokumentumtípus: Uniós jog és ítélkezési gyakorlat, Dokumentum altípusa: Ítélkezési gyakorlat, Bíróság: Európai Bíróság, Alperes tagállam: Valamennyi, Típus: Ítélet, Eljárás típusa: Kötelezettségszegés megállapítása iránti

olyan példákkal az EUB gyakorlatából, amely a fenti kritériumok legalább egyikének megfelelnek, így használhatóak arra, hogy rövid betekintést adjanak a jelenlegi gyakorlatba:²²

- Több olyan kötelezettségszegési eljárást folytatott le a Bizottság és a EUB, ahol nem az oktatáshoz való jog sérült, de ahhoz kapcsolódóan, az oktatás során megszerzett diplomák elismerésének problémája merült fel.²³ Ugyanilyen lazán kapcsolódik az oktatáshoz való joghoz a kiegészítő képzésekhez (posztgraduális szinten) való hozzáférés, illetve annak előírásának problémája.²⁴
- Szorosabban kötődnek témánkhöz azok az esetek, amikor az oktatáshoz való jog megsértése miatt indult eljárás az állam ellen, de a kereset jogalapja a diszkrimináció tilalmának megsértése volt. A keresés tehát alátámasztja a szakirodalom megállapítását, miszerint emberi jogi dokumentum – azaz az Alapjogi Karta – helyett inkább más uniós jogforrásra hivatkozik a Bizottság (Lazowski, 2013: 574). Ilyen eset fellelhető mind a felsőoktatásba való bekerülés,²⁵ mind az alsó- és középfokú oktatás szintjén.²⁶ Azonban egyik esetben sem fordult a Bizottság az EUB-hoz az EUMSZ 260. cikk (3) bek. alapján pénzügyi szankciók kiszabását kérve.
- Végül, természetesen vannak az EU Bíróságának gyakorlatában olyan ügyek, amelyekben az EUB fizetési kötelezettséget állapított meg az állam számára, a tényállás magában foglalta emberi jog megsértését, csak a megsértett emberi jog nem az oktatáshoz való jog volt. Bár több eset közül lehet ebben a kategóriában válogatni, nyilvánvalóan görög példát említünk. A

kereset, Találatok, melyek tartalmazzák a következő szavakat: lump sum A címben és a szövegben, OR: penalty A címben és a szövegben, A keresés nyelve: angol

²² Keresési feltételek az EUR-Lex adatbázisban: Dokumentumtípus: Uniós jog és ítélkezési gyakorlat, Dokumentum altípusa: Ítélezési gyakorlat, Bíróság: Európai Bíróság, Alperes tagállam: Valamennyi, Típus: Ítélet, Eljárás típusa: Kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset, Találatok, melyek tartalmazzák a következő szavakat: right to education A címben és a szövegben, A keresés nyelve: angol

²³ Például: A Bíróság (második tanács) 2008. május 8-i ítélete. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Spanyol Királyság. C-39/07. sz. ügy

²⁴ A Bíróság (ötödik tanács) május 16.-i ítélete: 2002. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Spanyol Királyság. C-232/99. sz. ügy

²⁵ Például: A Bíróság (második tanács) 2005. július 7-i ítélete. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Osztrák Köztársaság. C-147/03. sz. ügy

²⁶ A Bíróság ítélete (második tanács), 2012. június 14. Európai Bizottság kontra Holland Királyság. C-542/09. sz. ügy.

C-407/09. sz. ügyben a Bíróság megállapította, hogy „[...] a felrótt kötelezettségzegés alapvető szabadság, nevezetesen a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése szempontjából egységes térségben való letelepedés szabadságát sértette. Ugyanis [...] az uniós jogalkotó számára a valamely tagállamból másikba utazó európai uniós polgárok integritásának védelme a személyek szabad mozgásához való jog velejárója.”²⁷ E konkrét ügyben a súlyossági együtthatót 12-ben állapította meg a Bíróság.²⁸ A Bíróság a költségek viselésén túl hárommillió euró átalányösszeg megfizetésére kötelezte Görögországot.²⁹

A fentiekből látható, hogy az általunk potenciális felárnak nevezett összeg lényegesen több, mint az EJEB által megállapított végösszeg. Ennek természetesen – többek között – az az oka, hogy míg az EJEB a kérelmezők jogsértését „fizetteti meg” az állammal, addig az EU Bírósága az uniós jog megsértésre koncentrál, ami természetesen magában foglalja több alany emberi jogainak megsértését (vagy annak lehetőségét).

Ár-érték arány

Itt újra szeretném hangsúlyozni, hogy jelen cikk szerzője véletlenül sem állítja, hogy az emberi jogsértés pénzben „megváltható” lenne és kifejezetten elkerülni kívánja, hogy bárkiben ez a kép alakuljon ki. Ha ezt a morális-filozófiai kérdést állami szintre helyezzük, akkor sem állítható, hogy az emberi jogok megsértése csak annyiba kerül az államnak, amennyit valutában kifizet érte. Természetesen az emberi jogok megsértése hatással van az állam kormányzatának legitimitására, annak nemzetközi megítélésére, stb., amelyek nehezebben kifejezhetőek (ha kifejezhetőek) pénzben.

A fenti számításokból látható, hogy hozzávetőlegesen mennyi büntetést fizethet ki az állam az oktatáshoz való jog megsértéséért. Joggal merül fel a kérdés, hogy mennyibe kerül annak védelme? E pontban röviden az vizsgáljuk, hogy Görögország az oktatáshoz való jog biztosítására szánt befektetései mennyiben térülhetnek meg, azaz, hogy olcsóbb-e az emberi jogokat proaktívan védeni anyagi ráfordításokkal, vagy kifizetődőbb reagálni a megtörtént jogsértésekre, fedezve

²⁷ A Bíróság (első tanács) 2011. március 31-i ítélete. Európai Bizottság kontra Görög Köztársaság. C-407/09. sz. ügy, 38-39. pontok.

²⁸ Ibid. 23. pont

²⁹ Ibid. 45. pont, 2)-3) pontok.

annak anyagi vonzatait. Az oktatásra minden állam költ. Ez a költés szükségszerűen nagy mértékben és pozitívan befolyásolja az oktatáshoz való jog biztosítását. Az EU már 2019-ben javasolta Görögországnak az oktatásba történő beruházások mértékének növelését, hiszen „[A] görög oktatási rendszer számos nehézséggel küzd amiatt, hogy nem elegendőek az erőforrások, az önállóság alacsony szintű, az alapvető készségek (így a digitális készségek) terén alulteljesítés mutatkozik, és folyamatos az eltérés a készségkereslet és -kínálat között.”³⁰ A 2020-as évben született ajánlás is megerősíti, hogy „[...] elengedhetetlen az oktatás és képzés minőségének és munkaerőpiaci relevanciájának javítása.”³¹ Az ajánlások nyomán Görögország – az általa 2019 októberében benyújtott költségvetési tervezet szerint – 2439.9 millió eurót tervez költeni az oktatás fejlesztésére 767 projekt megvalósításával 2020-ban.³²

A költségvetésen túl érdemes azonban olyan dokumentumokat is keresni, amelyek információt szolgáltathatnak arról, hogy az oktatáshoz való joghoz konkrétan kapcsolódó állami kötelezettségek biztosítására mennyit szán az állam. Erről adatot olyan jelentésekben találhatunk, amelyeket az állam az ENSZ égisze alatt működő, emberi jogok biztosítását monitorozó szervezeteknek küldött. Annak ellenére, hogy az ENSZ emberi jogokat monitorozó szerveinek küldött jelentésekbe javasolt belefoglalni az emberi jogok védelmére szánt források mértékét és elosztását,³³ ilyen adat mégsem szerepel minden nemzeti jelentésben. A vizsgálandó jelentések kiválasztásában érdemes abból kiindulni, hogy az UNESCO, az ENSZ oktatással foglalkozó szakosított szerve, az oktatáshoz való jog ENSZ égisze alatt született forrásait az alábbi egyezményekben határozza meg: Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya,³⁴

³⁰ A Tanács ajánlása (2019. július 9.) Görögország 2019. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Görögország 2019. évi stabilitási programját ST/10161/2019/REV/1, 12. pont

³¹ A Tanács ajánlása Görögország 2020. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Görögország 2020. évi stabilitási programját Brüsszel, 2020.5.20. COM(2020) 508 final.

³² Hellenic Republic, Ministry of Finance: [Draft Budgetary Plan 2020](#), October 2019, Utolsó hozzáférés: 2020.06.13.

³³ Guidelines on an expanded core document and treaty-specific targeted reports and harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties. HRI/MC/2004/3, 9 June 2004, 49. (h)-(i) pontok.

³⁴ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN General Assembly, A/RES/2200(XXI), 16 December 1966, New York, hatályba lépett 1976-ban, kihirdető jogszabály: 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

Egyezmény a Gyermek Jogairól,³⁵ A Nőkkel szembeni Hátrányos Megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény,³⁶ A fogyatékossgal élők jogairól szóló egyezmény³⁷ és még A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről egyezmény is tartalmaz vonatkozó rendelkezést.³⁸ Mindegyik egyezmény kötelezi a részes feleket jelentések beküldésére és e nemzeti jelentésekre a monitoringot végző szervek reagálnak is. E dokumentumokon kívül, a Universal Periodic Review (UPR) keretében is vizsgálat tárgyává teszik az emberi jogok védelmét, ahol szintén nemzeti jelentés alapján (is) zajlik az eljárás.³⁹ A fenti dokumentumokban az alábbi beruházások kerültek említésre:

- Gyermek Jogainak Bizottsága: egy nemzeti jelentés szerint 25 millió eurót költött az állam arra, hogy az oktatásban résztvevők figyelmét felhívják a nemi egyenlőségre.⁴⁰ A Bizottság megjegyezte, hogy az EU tagállamai közül Görögország költi a legkevesebbet az oktatásra, mindösszesen GDP-jének 3,3%-át.⁴¹

³⁵ Convention on the Rights of the Child, UN General Assembly, A/RES/44/25, 20 November 1989, New York, hatályba lépett 1990-ben, 1577 UNTS 3, kihirdető jogszabály: 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről.

³⁶ Convention on the Elimination of Discrimination Against Women, UN General Assembly, A/RES/34/180, 18 December 1979, New York, hatályba lépett 1981-ben, kihirdető jogszabály: 1982. évi 10. törvényerejű rendelet a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény kihirdetéséről.

³⁷ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN General Assembly, A/RES/61/106, 13 December 2006, New York, hatályba lépett 2008-ban, kihirdető jogszabály: 2007. évi XCII. törvény a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről.

³⁸ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, UN General Assembly, A/RES/2106(XX), 21 December 1965, New York, hatályba lépett 1969-ben, kihirdető jogszabály: 1969. évi 8. törvényerejű rendelet a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről.

³⁹ Itt megvizsgáltuk az ENSZ Emberi Jogi Biztosának Hivatal által készített összefoglalókat és a más érdekelt résztvevők (civil társadalom, NGO-k) által benyújtott dokumentumokat, és végül az eljárás keretében kapott ajánlásokra adott válaszokat is. Használt adatbázis: [UPR Info](#), Utolsó hozzáférés: 2020.06.15.

⁴⁰ Committee on the Rights of the Child: Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Greece, CRC/C/GRC/2-3, 2011. április 11. 488. pont.

⁴¹ Committee on the Rights of the Child: Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention, Greece, CRC/C/28/Add.17 25 June 2001, 331. pont.

A Nőkkel Szembeni Hátrányos Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottságnak küldött jelentésében Görögország megemlíti kétféle iskoláztatással kapcsolatos pénzügyi támogatást, amelyet alacsony jövedelmű családok és/vagy egyedülálló szülők kapnak gyermekük után. Ez 300 euró, és 1000 euró felső határú támogatás gyermekenként.⁴² Görögország egy projekt keretében 58.779.175 eurót költött arra, hogy a nők munkaerőpiaci helyzetét erősítse, mely program különös figyelmet fordított az oktatásban való részvételükre.⁴³

- A faji megkülönböztetés kiküszöbölésével foglalkozó Bizottság: 1998-ban megközelítőleg 1.917.000 USD-nek⁴⁴ megfelelő összeget költött Görögország muszlim kisebbséghez tartozó gyermekek számára létesített iskolákra.⁴⁵

A fentiek közül bármelyik összeget figyelembe véve ugyanaz a konklúzió látszik: sokkal olcsóbb jogot sérteni és megfizetni az árát, mint beruházni az emberi jogok proaktív védelmébe. Ez valószínűleg még akkor is igaz, ha a szisztematikus jogsértéseket nemcsak az EJEB, hanem az EU is bünteti.

Konklúzió helyett: a látványos és a tudományos

A reálissal – még akkor is, ha tudományosan igazolható – a kutató nem elégedhet meg hosszú távon. Rövid távon pedig csak akkor, ha ki tudja mutatni a jövőbeni potenciált a kutatás tárgyában. A téma sok lehetőséget rejt, de egyet mindenképpen érdemes ezek közül kiemelni. A kutatás a későbbiekben kiterjeszthető több államra, különböző nemzetközi szervezetekre és emberi jogokra, így adva lehetőséget összehasonlításra és trendek elemzésére. Bizonyos emberi jogok megsértése az állam pénztárcájára nemcsak direkt módon van

⁴² Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Greece, CEDAW/C/GRC/6, 2005. július 1. 24-25. pontok.

⁴³ Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Greece, CEDAW/C/GRC/7, 2011. március 14., Annex 1. 1. pont.

⁴⁴ Jelenleg kb. 1693717 EUR középárfolyamon. Utolsó hozzáférés: 2020.06.16.

⁴⁵ Committee on the elimination of racial discrimination: Reports submitted by states parties under article 9 of the convention, Fifteenth periodic report of States parties due in 1999, Addendum, Greece, CERD/C/363/Add.4, 2000. május 30. 22. pont.

hatással, pénzbüntetés fizetésén keresztül. Az állam nemzetközi megítélése, kormányzatának legitimitása, nemzetközi kapcsolatokban elfoglalt helye és érdekérvényesítő képessége is mind olyan tényezők, amelyeket egy államnak figyelembe kell venni, amikor emberi jogokkal kapcsolatos döntéseket hoz. Csak példaként említjük itt, hogy az emberi jogokkal kapcsolatos állami magatartások kihatással lehetnek az állam kereskedelmi kapcsolataira, amelyek jelentősége egészen nyilvánvalóan pénzben kifejezhető (Hafner-Burton, 2005: 606). Az EU számtalan esetben használ emberi jogi klauzulákat EU-n kívüli államokkal való szerződéskötési gyakorlatában (Zamfir, 2019). Jelen tanulmány témája magában hordozza a lehetőségét annak is, hogy a későbbiekben e tényezők is mérésre kerüljenek a nemzetközi kapcsolatok tudományának segítségével.

Irodalomjegyzék

- Búrca, de Gráinne (2013): After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 20(2): 168-184. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F1023263X1302000202>.
- De Schutter, Olivier (2010): The Emerging Human Right to Land. *International Community Law Review*, (12)3: 303-334. DOI: <https://doi.org/10.1163/187197310X513725>.
- Dogaru, Lucretia (2014): Preserving The Right To A Healthy Environment: European Jurisprudence. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 141:1346-1352. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.05.232>.
- Dzehtsiarou, Kanstantsin (2011): European Consensus and the Evolutive Interpretation of the European Convention on Human Rights. *German Law Journal*, 12(10): 1730-1745.
- Hafner-Burton, Emilie M. (2005): Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression. *International Organization*, 59(3): 593-629. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818305050216>.
- Lazowski, Adam (2013): Decoding a Legal Enigma: the Charter of fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings. *ERA Forum* 14: 573–587. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12027-013-0331-y>.
- Marinkás, György (2015): Az őslakos népek földhöz való joga és egyes környezetjogi kérdések. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXIII: 269–285.
- Muir, E. (2013): Fundamental Rights: An Unsettling EU Competence. *Humna Rights Review*, Vol 15: 25-37. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12142-013-0295-x>.

Shelton, Dinah (2006): *Remedies in International Human Rights Law. 3rd ed*, Oxford University Press. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199207534.001.0001.

Trantidis, Aris (2016): *Clientelism and Economic Policy: Greece and the Crisis*. Routledge, London and New York.

Zamfir, Ionel (2019): [Human rights in EU trade agreements The human rights clause and its application](#). *European Parliamentary Research Service, Briefing*, utolsó hozzáférés: 2020. június 16.

Abstract

Price of human rights violations in Europe – Case study of Greece

This paper intends to approach a very theoretical topic of public international law, the protection of human rights, from a practical viewpoint. Undoubtedly, no one could put a price tag on human life, dignity or other human rights. However, in human rights research, we sometimes forget that though human rights are invaluable, their protection does cost money for States undertaking the responsibility (or being forced to protect jus cogens norms) and should be calculated into their budget. This paper aims to analyze the price of the protection of human rights in Europe via practice analysis of one state: Greece.

Keywords: *Council of Europe, European Union, right to education, compensation, infringement*

p

pólusok ■■■
folyóirat

2020. I. évfolyam, 2. szám

Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék
Pécsi Tudományegyetem



VADÁL ILDIKÓ¹

A KÖZIGAZGATÁS BÍRÓSÁGI KONTROLLJA MAGYARORSZÁGON

ABSZTRAKT

A tanulmányban a közigazgatási szervek döntéseivel szemben igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek vizsgálatára vállalkozom. Vajon az államhatalom szerveinek cselekvéseivel, esetleges túlkapásaival szemben milyen úton kereshet az ügyfél jogorvoslatot? A témát különösen aktuálissá teszi, hogy 2020. március elsejétől megszűnt a közigazgatásban az ügyfelek részére 1952-től rendelkezésre álló általános jogorvoslati eszköz, a fellebbezés lehetősége. A sérelmesnek tartott döntéseket bíróság előtt lehet megtámadni. Vajon a közigazgatási szervezettől elkülönülő, a rendes bíróságok által végzett felülvizsgálat kizárólagossá tétele előnyökkel jár a polgárok számára, vagy a jogorvoslati lehetőségeik beszűkülését eredményezi? Úgy gondolom, hogy Magyarországon a közigazgatási bíráskodás újraindításától eltelt csaknem három évtized tapasztalatai nemcsak alkalmasak arra, hogy az eddigi tendenciákat összegezzem, hanem ezt szükségessé is teszi az a közigazgatási rendszerünkben előzmények nélküli változás, ami 2020. március elsején bekövetkezett.

Kulcsszavak: *közigazgatási bíróság, az államhatalom ellenőrzése, jogorvoslati jog, állampolgári jogok védelme, egyfokú közigazgatás*

A törvényesség biztosítása a közigazgatásban

A magyarországi közjogi irodalomban ma már általánosan elfogadott álláspont, hogy a közigazgatás bírói kontrollja a modern jogállam fogalmának része. A közigazgatás tevékenységének jog alá rendelése, kiszámíthatóvá tétele, a

¹ Habilitált egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem, Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék
DOI: 10.15170/PSK.2020.01.02.05

közigazgatási szervek által az ügyfeleknek okozott jogsérelmek kiküszöbölése szoros összefüggésben áll a közigazgatás független bíróságok általi ellenőrzésének lehetőségével.

A bírói kontroll révén megakadályozható, hogy a közigazgatás jogellenesen korlátozza a polgárok jogait és érdekeit. A hatalmi ágak megosztásának az elve és a jogállamiság elve is megkövetelik, hogy a bíróság, mint „fék” a közigazgatás minden jogellenes cselekményével szemben igénybe vehető legyen (Kúria, 2013). A közigazgatási perben a bíróság feladata, hogy a közigazgatás cselekményeivel és mulasztásaival szemben hatékony jogvédelmet biztosítson a polgárok számára. Feladata továbbá a közérdek biztosítása is azáltal, hogy ellenőrzi, hogy az állami szervek hatásköreiket azok céljával egyezően, rendeltetésüknek megfelelően gyakorolják.

Magyarországon a közigazgatási bíráskodás története, hasonlóan a volt szocialista országokhoz, nem volt töretlen. Az államigazgatás szervezeti rendszeréből kikerülő külső bírói kontrollnak számtalan ellenzője volt (lásd részletesen a II. pontban). Érvek között szerepelt többek között:

- a bírói ellenőrzés fékezi az államigazgatás gyorsaságát,
- hosszú, elhúzódó eljárásokhoz vezet;
- ezáltal csökkenti az államigazgatási eljárások hatékonyságát;
- a bíróságokon hiányzik az igazgatási szakértelem, a bírák nem értenek az államigazgatáshoz;
- a bíróságok az államigazgatással szemben túlsúlyba kerülnek;
- a törvényesség a közigazgatási eljárások keretében biztosítható;
- az ügyfelek számára az államigazgatási eljárásban is rendelkezésre állnak megfelelő jogorvoslati eszközök;
- az államigazgatási jogorvoslat szélesebb körű, mint a kizárólag törvényességi kontrollt biztosító bírói felülvizsgálat;
- az államigazgatási jogorvoslat egyszerűbb és gyorsabb az ügyfelek számára, mint a bírói kontroll,
- az államigazgatás keretében lényegesen olcsóbb a jogorvoslati eljárás, mint a bírósági felülvizsgálat esetén.

A közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálatának kiterjesztését szorgalmazók viszont arra hívták fel a figyelmet, hogy a törvényesség biztosítása, az állampolgári jogok védelme az állam és a hivatalok esetleges túlkapásaival szemben, azaz a közigazgatás tevékenységének törvény alá rendelése jóval több

előnyel jár, mint a közigazgatás hatékonysága terén esetleg bekövetkező hátrányok.

Fenti néhány érv és ellenérv jól szemlélteti, hogy nem is olyan egyértelmű, hogyan lehet biztosítani a közigazgatási cselekmények törvényességét, hogyan lehet megvédeni a polgárokat az állami szervek esetleges túlkapásaival szemben. Látszólag a harmadik hatalmi ág, a független bíróságok ellenőrzése biztosítja leginkább a pártatlan ellenőrzést. Miért voltak mégis ellenzői a szakmában a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata kiterjesztésének? A közigazgatás a mundér becsületét igyekezett védeni? Vagy előnyei is vannak az ügyfelek számára a közigazgatás keretén belül maradó jogorvoslatnak?

Talán ennek a dilemmának is köszönhető, hogy a közigazgatási határozatok teljes körűnek mondható bírói felülvizsgálatához hosszú út vezetett Magyarországon. A továbbiakban először röviden a jogszabályok alapján a szabályozás változásait tekintem át, majd részletesen elemzem a hatályos szabályozást. A téma aktualitását jelzi, hogy 2020. március 1-jétől ismét változtak a közigazgatási határozatokkal szemben igénybe vehető jogvédelmi eszközök. Olyan megoldást vezetett be a jogalkotó, amely előzmények nélkülinek tekinthető a magyar közjogi rendszerben. A tanulmány keretében a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó alapvető szabályokat áll módomban áttekinteni, hiszen a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára ma Magyarországon több külön törvény vonatkozik. Ennek egyik oka volt, hogy a 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.), majd az ezt felváltó 2016. évi CL. törvény (ÁKR) is csak a hatósági eljárás általános szabályait tartalmazza. A különös eljárási szabályok szintén tartalmazhatnak a felülvizsgálatra rendelkezéseket (Patyi – Varga, 2009: 225).

A közigazgatás feletti bírói kontroll története Magyarországon

Magyarországon a közigazgatási bíráskodás kialakítására először a XIX. század végén került sor. A pénzügyi közigazgatási bíráskodásról szóló törvényt 1883-ban alkották meg (1883. évi XLIII. tc.). Az ennek alapján felállított bíróság a rendes bíróságoktól szervezetileg elkülönült, egyfokú bíróság volt. A bíróság jogköre az államigazgatási szervek által hozott határozat megváltoztatására is kiterjedt.

Az 1896. évi XXVI. törvény létrehozta a Királyi Közigazgatási Bíróságot, amelybe az 1883-ban létrehozott pénzügyi közigazgatási bíróság is beépült. A Közigazgatási Bíróság csak a törvényekben taxatív felsorolt ügycsoportokban

járt el. A bíróság az ügyet véglegesen elbírált, döntése ellen jogorvoslatnak nem volt helye.

A Közigazgatási Bíróság 1949. évi megszűnéséig a rá vonatkozó szabályozást több mint százszor módosították (Ficzere, 1998: 434), de Magyarországon a bíróság által felülvizsgálható közigazgatási határozatok köre mindvégig szűk maradt. A szabályozás módszere sem változott: pozitív taxáció sorolta fel a bíróság előtt megtámadható közigazgatási ügyfajtákat. 1896-tól a rendes bíróságok szervezetétől elkülönülő, önálló közigazgatási bíróság működött Magyarországon, viszont a felülvizsgálható határozatok típusa nem volt széles. Azokban az ügyfajtákban ugyanis, amelyeket a törvény felsorolása nem tartalmazott, nem kérhették az ügyfelek a közigazgatási határozat bíróság általi felülvizsgálatát.

Az 1940. évi VII. törvénycikkkel megindult a közigazgatási bíróság eddig is szűk hatáskörének csökkentése (Patyi, 2002: 64). A kiépülő diktatúra egyik fontos állomása volt a Közigazgatási Bíróság megszüntetése, amelyre 1949-ben került sor. Az ideológia szovjet mintát másolva a hatalom egységének elvét vallotta, tagadta a hatalmi ágak létezését. A hatalom egységének elvével nem volt összeegyeztethető az a koncepció, hogy az államigazgatási szervek eljárásának törvényességét másik hatalmi ág, a bíróság kontrollálta volna. Így ebben az időszakban az állami szervek bírósági kontrollját rendszerellenes kívánalomnak tartották Magyarországon (Küpper, 2014: 4-8).

Szamel Lajos, *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai* című monográfiájában vizsgálta az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatának szerepét. Szamel munkájában, a korban a közigazgatás bírói kontrolljáról megjelenő más szakmai véleményekkel (többek között: Csizmadia, Toldi, Martonyi) egybecsengően, a szocialista viszonyokban általánosan elfogadott álláspontot rögzítette (Szamel, 1957: 219). E szerint az államigazgatási határozatok törvényességét elsősorban az államigazgatási eljárás keretében kell biztosítani.

A szabályozás következő állomása Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.), amely pozitív taxációval sorolta fel a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatok körét, mégpedig öt pontban. Azaz Magyarországon öt ügytípusban lehetett az államigazgatási határozatok ellen bírósághoz fordulni, a többi, több száz ügytípusban nem. Igaz, emellett az Áe. lehetőséget adott arra, hogy a bíróság által felülvizsgálható határozatok körét külön törvények bővítsék. Azonban erre igen csekély mértékben került sor, illetve főként olyan ügyekben, ahol a gyakorlatban az ügyforgalom elenyésző volt. A fő szabály ezért az Áe. hatályba lépése után is az

maradt, hogy az államigazgatási szervek által hozott határozatokat az ügyfelek nem támadhatják meg bíróság előtt. Az öt ügýtípusban pedig, amiben megmaradt a bírói kontroll lehetősége, rendes bíróságok jártak el, mivel az önálló közigazgatási bíróságok 1949-ben megszűntek.

Az Áe. rögzítette a bíróság előtti eljárásra vonatkozó általános szabályokat is, amely az 1972. évi 26. tvr. 60. §-a nyomán a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezetébe került át 1973. január 1-jétől. Ezzel a rendelkezéssel a „közigazgatási bíráskodás” alaptörvénye a szocialista időszakban a Polgári perrendtartás lett. Kevés eltéréstől eltekintve (amelyeket a Pp. XX. fejezete tartalmazott), a közigazgatási ügyektől idegen polgári eljárás szabályait kellett az államigazgatási határozat elleni jogorvoslati eljárásban alkalmazni.

Az Áe. módosítására 1981-ben került sor. Ez sem hozott azonban jelentős változást a közigazgatás bírói kontrollja tekintetében. Az 1981. évi jogszabály-módosítás értelmében a bíróság előtt megtámadható határozatok körét külön Minisztertanácsi rendelet (a magyar jogrendszerben a Kormányrendelet akkori elnevezése) sorolta fel (63/1981. (XII. 5.) MT rendelet). A Minisztertanácsi rendelet azonban csak összegyűjtötte azokat az ügyeket, amelyekben a bírói kontroll már a jogszabály-módosítás előtt is megengedett volt. Továbbra is pozitív taxációt alkalmazott, a megtámadható ügyek száma nem nőtt, azaz a fő szabály továbbra is az maradt, hogy az államigazgatási szervek határozatai bíróság előtt nem támadhatók meg. Csak néhány – a Minisztertanácsi rendeletben felsorolt – ügyben volt lehetőség az államhatalom döntéseinek bírói kontrolljára.

A Magyar Köztársaság Alkotmányának (1949. évi XX. tv.) 1989-ben bekövetkezett egyik módosítása (1989. évi XXXI. tv.) következtében azonban ez a szabályozás alkotmányellenessé vált. 1989-ben a módosítás révén bekerült ugyanis az Alkotmányunkba, hogy „A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét” (1949. évi XX. tv. 50. § (2) bek.). Azaz, az Alkotmány e rendelkezése értelmében nem csak egyes közigazgatási határozatok törvényességét ellenőrzi a bíróság, hanem valamennyi közigazgatási határozat törvényességét. Ennek következtében alkotmányellenessé – az általános felülvizsgálattal ellentétessé - vált az a szabályozási módszer, hogy a minisztertanácsi rendelet az általa felsorolt ügykörökre leszűkítette a bíróság által felülvizsgálható közigazgatási határozatok körét. Ezért az Alkotmánybíróság a minisztertanácsi rendeletet - amely felsorolta, hogy mely államigazgatási ügyekben hozott határozatot lehet bíróság előtt megtámadni -, megsemmisítette (32/1990 (XII. 22. AB. hat.). Ezzel vált

általánossá Magyarországon a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetősége.

Egy modern jogállamban a közigazgatás bíróságok általi ellenőrzése az alkotmányos szabályozásra tartozó tárgykört képez. Ezért a közigazgatási bíráskodás szabályozásának elemzésénél a szabályozás születésekor hatályos magyar Alkotmány (1949. évi XX. törvény) rendelkezéseiből kell kiindulnunk. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése kimondta, hogy „a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét”. Ebből azonban mindössze annyi derült ki, hogy ez az ellenőrzés „törvényességi”, de az nem, hogy mit jelent az ellenőrzés és mi a sorsa a törvénytelen határozatoknak, illetve a közigazgatási határozatok körét sem határozta meg. Mindebből következett, hogy Magyarországon alapvetően törvényi, és nem alkotmányi szabályozásra tartozó tárgykör a közigazgatási határozatok bírósági kontrolljának szabályozása (Patyi – Varga, 2009: 220).

Az Alkotmánynak még két szakasza volt ekkor összefüggésbe hozható a közigazgatás bíróságok általi ellenőrzésével:

- az 57. § (1) bekezdése rögzítette a bírói úthoz való jogot,
- az 57. § (5) bekezdése a jogorvoslathoz való jogot.

A magyar Alkotmány tehát megalapozta a közigazgatási határozatok bírósági ellenőrzését, de a tényleges érvényre jutásukhoz és a szabályozás kiterjesztéséhez az Alkotmánybíróság néhány értelmező rendelkezése is hozzájárult.

Mérföldkőnek számított az ügyben a 32/1990. (X. 22.) AB határozat, amely rámutatott, hogy a magyar Alkotmány (1949. évi XX. tv.) 50. § - ának (2) bekezdése általánossá tette a bíróságnak a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésére vonatkozó jogát. A 63/1981. (XXII. 5.) MT rendelet azzal, hogy a felülvizsgálatot csak e rendelet által felsorolt esetekben teszi lehetővé, szűkíti a bíróságoknak a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzésére vonatkozó jogkörét. Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes rendelkezések megsemmisítése mellett mulasztásos alkotmányvétséget állapított meg az Országgyűléssel szemben és kötelezte olyan törvény megalkotására, amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését az Alkotmánynak megfelelően szabályozza. Ezt követően alkotta meg az Országgyűlés A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvényt (a továbbiakban Kbt.).

A rendszerváltás időszakának fontos témája volt, immáron a hatalommegosztás elvét elfogadva – az új közjogi rendszer kiépítésének részeként – a közigazgatás

feletti bírói kontroll. Számos tanulmány jelent meg ebben az időszakban (többek között: Trócsányi, Takács, Molnár, Kilényi, Balázs, Mihajlov, Balogh), amelyek a közigazgatási bíráskodás jövőbeni kiépítésének kérdéseire fókuszáltak: rendes bírósági hatáskör vagy különbíróságok kiépítése; a bírósági felülvizsgálat terjedelme, szervezeti, eljárási kérdések. A rendszerváltást követő évek legfőbb vitapontját a közigazgatási bíráskodásnak az új alkotmányos rendhez való viszonya jelentette, illetve annak hatásköri és eljárási kérdései (Nagy, 2018:197).

A közigazgatási döntések bírósági ellenőrzése terén 1991-ben következett be változás, amikor az Országgyűlés megalkotta A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvényt, amely az alkotmányi rendelkezésnek megfelelően lehetővé tette a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát, függetlenül attól, hogy államigazgatási szerv, vagy államigazgatási ügy intézésére feljogosított szerv járt el az ügyben.

Az 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről, ún. salátaörvény, hiszen három korábbi jogszabály, a bírósági szervezeti törvény (1972. évi IV. tv.), az Áe. (1957. évi IV. tv.) és a Pp. (1952. évi III. tv.) módosításait tartalmazza. Egységes törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról ekkor nem született. A bíróság maradt a szocialista modellnek megfelelően a rendes bírósági szervezetrendszeri megoldásnál és nem állították vissza a 19. századi külön Közigazgatási Bíróságot. A bíróság eljárása két fokozatú volt, első fokon a megyei bíróság székhelyén működő helyi bíróság járt el. A helyi bíróságok határozata ellen a fellebbezés teljes körben megengedett volt, a megyei illetve Budapesten a Fővárosi Bírósághoz lehetett jogorvoslatért fordulni. Azaz, a többfokú államigazgatási eljárást többfokú bírósági felülvizsgálat követhette.

Magyarországon szervezeti értelemben közigazgatási bíráskodásról nem beszélhettünk, hiszen a bírói kontrollt nem különálló szervezet, hanem a rendes bíróságok végezték. A magyar Alkotmány nem a szervezeti, hanem a funkcionális értelemben vett ellenőrzést, a „közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát” alapozta meg (Patyi – Varga, 2009: 220).

Változás a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatában 1999. január 1-jével történt, amikor a Pp-t módosító 1998. évi LXXI. tv. a megyei bíróságok hatáskörébe utalta a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát (5.§). Ezzel a bírósági felülvizsgálat egyfokúvá vált, mert az ítéletátlak felállításáig szűk körben volt csak lehetőség a Legfelsőbb Bírósághoz történő fellebbezésre. A jogalkotó koncepciója szerint a közigazgatásban a döntés már eleve kétfokú eljárásban

születik, így felesleges lenne, ha a bírósági felülvizsgálat is kétfokú eljárásban zajlana. Az nem biztosítana érdemibb kontrollt, csak az ügyek felesleges elhúzódsához vezetne.

A közigazgatási perek eljárási szabályainak változása

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó legtöbb szabályt az 1952. évi III. törvény A polgári eljárás szabályairól (a továbbiakban Pp.) tartalmazta. A Pp. egy külön fejezete (XX. fejezet) szabályozta a bíróság eljárását, ha az közigazgatási határozatról döntött. Ennek következtében a közigazgatási per – indokolatlanul – de lege lata különös fajta polgári pernek minősült (Uo., 224). A Pp. XX. fejezet határozta meg a közigazgatási per tárgyát, az alapvető hatásköri kérdéseket, a közigazgatási perben eljáró bíróságot, annak illetékességét, az eljárás megindításával és lefolytatásával összefüggő rendelkezéseket, az ítélező bíróság jogkörének terjedelmét (általában a közigazgatási határozat megsemmisítése, szükség esetén új eljárásra kötelezéssel; kivételesen, a törvényben külön rendelkezése esetében a határozat megváltoztatása). Így a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának legátfogóbb szabályait Magyarországon a polgári eljárásokra alkotott kódex tartalmazta. A közigazgatási határozat felülvizsgálata során a Pp-t a XX. fejezetében szabályozott eltérésekkel kellett alkalmazni:

- a perben fél lehet az a közigazgatási szerv is, amelynek a Pp. szerint nincs perbeli jogképessége,
- a keresetet az ellen a közigazgatási szerv ellen kell indítani, amelyik a megtámadott határozatot hozta,
- a bíróság a megtámadott határozat végrehajtását felfüggesztheti,
- a bíróság a pert tárgyaláson kívül is elbírálhatja, ha annak ténybeli és jogi megítélése egyszerű, vagy ha a közigazgatási szerv nem tesz eleget annak a kötelezettségének, hogy a keresetre írásban is nyilatkoznia kell,
- a perben viszontkeresetnek nincs helye,
- az eljárás szünetelése csak akkor következhet be, ha a felek közös kérelmére a bíróság engedélyezi, de ugyanabban a perben erre csak egyszer kerülhet sor.

A közigazgatási perek eljárási szabályai a hangsúlyozottan ideiglenes jelleggel megalkotott 1991. évi XXVI. törvényen alapultak. A közigazgatási szakma abban

az időben is hangsúlyozta a közigazgatási per önálló jellegét, illetve a polgári per alaphelyzetétől és felfogásától való komoly eltérését (Kúria, 2013: 5). A polgári perrendtartás szabályainak alkalmazása számtalan problémát vetett fel, amelyek a polgári per és a közigazgatási per eltérő céljából és feladatából adódtak. Ezt az eltérést az Alaptörvény is megfogalmazza, amikor a bíróságok feladata körében a bíróság számára egyfelől magánjogi jogvitában való döntést rögzíti, másfelől önálló feladatként a közigazgatási határozatok törvényességéről való döntést határozza meg.

Problémaként jelentkezett az is, hogy a Pp. XX. fejezete a közigazgatási bírászkodás egy területét, a határozat felülvizsgálatát tartalmazta, ugyanakkor a közigazgatási bírászkodás feladatköréhez más területek is tartoztak (önkormányzati normakontroll, közigazgatási szerződések, a választási bírászkodás, a gyülekezési ügyek vagy az alkotmányjogi panasz elbírálását követő eljárások). A polgári perrendtartásról szóló törvény a mellérendeltségi viszonyban lévő felek közötti polgári jogi jogviták elbírálását szolgálta. A közigazgatási perekben részt vevő felek esetében az egyenlőség azonban csak eljárásjogi szempontból állapítható meg, valójában szakmai vagy szociológiai szempontból a felek nem egyelők, hiszen a közigazgatási perek egyik résztvevője a közhatalommal rendelkező állami szerv a hozzá kapcsolódó szakmai és információs háttérrel. Az ellenérdekű fél a lehetőségeit tekintve nyilvánvalóan nincs azonos szinten az államot képviselő közigazgatási szervvel. Ezt a különbséget a közigazgatási perekben garanciák beépítésével kell kiküszöbölni. Ezekre a garanciákra az egyenrangú felek vitáját eldöntő polgári perben nincs szükség. Ezen kívül a közigazgatási perben nem két magánérdek áll egymással szemben, mint egy polgári perben, hanem megjelenik a közérdek is.

Új, a polgári perrendtartástól független közigazgatási perrendtartás megalkotását több tényező tette elkerülhetetlenné:

- a közigazgatási bírászkodásra tartozó ügytípusok kiszélesedése,
- a közigazgatási per és a polgári per lényeges jellemzőinek eltérése,
- a közigazgatási perben részt vevő felek helyzetében való egyenlőtlenség,
- a közigazgatási bírászkodás szervezeti különállása (2013-tól),
- a közigazgatási bírászkodás feladat- és hatáskörének várható bővülése,
- a közigazgatási jogviták hatékony, gyors lezárásának igénye,
- a közigazgatási peres eljárás speciális alapelvei,
- a közigazgatási és a polgári per eltérő rendeltetése, különös tekintettel a közigazgatási per objektív jogvédelmi feladatára.

Mindezek indokolttá tették egy új, a közigazgatási perek hatékony, gyors és szakszerű elbírálását lehetővé tevő, önálló közigazgatási perrendtartás megalkotását. Erre a 2017-ben került sor, amikor az Országgyűlés elfogadta a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt. Ezzel megszűnt az a több, mint két évtizedig tartó indokolatlan jogtechnikai megoldás, ami szerint a polgári per szabályait kellett alkalmazni a közigazgatási peres eljárásokban. A Közigazgatási perrendtartás célja a közigazgatással szembeni jogvédelem hézagmentességének biztosítása volt: az, hogy a közigazgatás által okozott jogsérelmek a közigazgatás cselekvésének formájától függetlenül bíróság elé vihetők legyenek. A közigazgatási perek új szabályait a 2018. január 1-je után induló új közigazgatási perekben kell alkalmazni. A 2018. január 1. előtt indult eljárások azonban még a régi perrend (1952. évi Pp. XX. fejezete) szerint folytatódnak és fejeződnek be.

Korábban a közigazgatási eljárást szabályozó törvényi rendelkezések (a 2004. évi CXL. tv. és a 2016. évi CL. tv.) a jogorvoslatok közt tértek ki a bírósági felülvizsgálat lehetőségére. A Közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban Ket.) a kérelemre indítható jogorvoslatok között szabályozta a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát. Az Áe-t felváltó új szabályozás részben megtartotta az Áe. bevált rendelkezéseit (például keresetlevél benyújtására a jövőben is csupán jogszabálysértésre hivatkozással kerülhetett sor, a fellebbezési jog ki nem merítése ezentúl is a bírósági felülvizsgálatból való kizárást eredményezte), ugyanakkor részben eltért a hatályos szabályozási irányoktól, megoldásoktól.

A bírósági felülvizsgálati eljárás jogintézményének új elemei a Ket. alapján a következők voltak:

- Az Áe-hez képest a törvény el kívánta érni a közigazgatási ügyekben a bírósági út igénybevételeinek teljességét. Ennek céljából a törvény nem tartalmazta azokat az esetköröket, amelyeknél nincs helye a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának.
- A keresetlevél benyújtása a közigazgatási határozat végrehajtására nem járt automatikus halasztó hatállyal. A végrehajtás felfüggesztéséhez az ügyfél kifejezetten erre irányuló, és a keresetlevelébe foglalt kérése alapján a bíróság felfüggesztő határozatával kerülhetett sor.

Alapvető változást vezetett be a közigazgatás jogorvoslati rendszerében a 2016. évi CL. tv. az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr). A Ket-ben, annak hatályba lépésekor fő szabályként az első fokú közigazgatási határozatok ellen

korlátozás nélkül fellebbezéssel lehetett élni, a fellebbezés nem volt jogcímhez kötve, új tények és bizonyítékok is felhozhatók voltak és a fellebbezést nem kellett indokolni. Az Ákr. jogorvoslati rendszerében a fellebbezés már kivételes jogorvoslati eszközként szerepelt; szigorú feltételek megléte esetén engedte meg az államigazgatási úton való felülvizsgálatot. Az ügyfél csak akkor élhetett fellebbezéssel a közigazgatási szervek határozatával szemben a másodfokú közigazgatási szervhez, ha:

- törvény megengedte,
- kijelölte a másodfokon eljáró szervet,
- nem zárta ki a fellebbezést a döntéshozó szerv miatt (központi államigazgatási szerv),
- indokolni kellett és
- új tényekre csak akkor lehetett hivatkozni, ha az elsőfokú eljárásban nem volt tudomása róla, vagy önhibáján kívül nem vették figyelembe,
- nem nyilvánították az ügyet nemzetgazdasági szempontból kiemelkedő jelentőségűnek.

Ezzel az Ákr. hatálybalépésével véget ért Magyarországon az a több mint fél évszázados gyakorlat, hogy a közigazgatásban az általános jogorvoslat a másodfokon eljáró szervhez benyújtott fellebbezés. Helyette 2016-tól a közigazgatási határozatok bírósági megtámadásának lehetősége vált általánossá. A közigazgatási eljárás ezzel a fellebbezéssel meg nem támadható ügyekben egyfokúvá vált. A bíróságok első fokú ítélete ellen azonban jogorvoslattal lehet élni, azaz a bíróság előtti eljárás vált két fokúvá.

Ezzel az ügyfelek által igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek száma nem (legfeljebb terjedelme) csökkent. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének vonatkozó rendelkezéseivel nem ellentétes a jogorvoslatoknak ez az új rendszere. Az Egyezmény nem a közigazgatási határozatok elleni jogorvoslat bizonyos fajtáját írja elő. Nem következik az Egyezményből sem az államigazgatási úton való jogorvoslat biztosítása, de ugyanígy nem következik a bírósági jogorvoslat biztosítása sem. Az érdemi felülvizsgálati jog biztosítását kívánja meg az Egyezmény (6-13. cikkek).

Magyarországon 2016-tól tehát a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata került előtérbe. A törvényalkotó ezt azzal indokolta, hogy az európai tendenciáknak és a jogállamiság követelményének a bírósági felülvizsgálat lehetősége felel meg. A közigazgatási szervezeten kívüli felülvizsgálat révén

jobban biztosítható az objektivitás, mert nem jelenik meg az elfogultság és a szervezeti önérdek. Az anyagi jogerő előbb bekövetkezik, hiszen a bíróság ítélete mindenkire nézve kötelező. A bírósági eljárás nyilvánossága révén egységesebb joggyakorlat alakul ki.

Azért amellet sem mehetünk el szó nélkül, hogy a közigazgatás keretein belül maradó fellebbezést felváltó bírósági felülvizsgálatnak a polgárok szempontjából nem csak előnyei vannak. A bírósági keresetlevél benyújtása olyan ismereteket kíván, amelyekkel az átlag polgár nem rendelkezik. A fellebbezés benyújtása nem igényelt különösebb ismereteket, nem kellett indokolni, elég volt jelezni, hogy az ügyfél számára sérelmes a hatóság döntése. Új tények és bizonyítékok is felhozhatók voltak, gyorsabb, egyszerűbb, olcsóbb volt az eljárás. A végrehajtásra pedig halasztó hatálya volt a fellebbezés benyújtásának.

A közigazgatás egyfokúvá válása és a jogorvoslatok alakulása Magyarországon²

2013-tól szervezeti változás következett be a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatában. Az Alaptörvény, valamint a kapcsolódó sarkalatos törvények alapján közigazgatási bíróság 2013-tól önálló és külön bírósági szervezeti formában folytatta a működését, elkülönülve a polgári és a büntető ügyekben eljáró bíróságoktól.

A Magyar Köztársaság Alkotmányának helyébe lépő Alaptörvény (2011. április 25.) a bírósági felülvizsgálattal kapcsolatban szűkszavú rendelkezéseket tartalmaz:

- Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.
- Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének b) pontja értelmében a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről.

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (továbbiakban Bszi.) 2013. január 1. napjától rendelte el a Közigazgatási és

² Köszönetemet fejezem ki a Keszthelyi Járási Hivatal vezetőjének, Dr. Varga Andreának és munkatársainak az alábbi fejezet elkészítéséhez nyújtott segítségéért.

Munkaügyi Bíróságok felállítását, változást hozva a közigazgatási bírászkodás szervezetének történetében. Magyarország Alaptörvényének 25. cikk (4) bekezdése megteremtette a közigazgatási bíróság külön bíróságként való létrehozásának alkotmányos alapját. Néhány évig úgy tűnt, hogy a törvényhozó ezzel lezárta a közigazgatási bírászkodás továbbfejlesztésének szervezeti megoldásaival kapcsolatosan több éve folyó szakmai vitát és a rendes bíróságoktól elkülönült külön közigazgatási és munkaügyi bíróságok létrehozásáról hozott döntést. A közigazgatási bírászkodás továbbfejlesztésének alapvető célja a valódi, teljes körű közigazgatási bírászkodás szervezeti, hatásköri és eljárásjogi, valamint személyi-tárgyi feltételeinek megteremtése volt.

A Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságok 2013. január 1-jén kezdték meg a működésüket. Első fokon jártak el a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti, a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó, valamint a törvény által hatáskörükbe utalt egyéb ügyekben. A kezdeti időszakban a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságok kontrollszerepe csekély volt, hiszen a kétfokú közigazgatás következményeként az ügyeknek csak kicsiny hányada jutott el a bírósági fórumig. A bíróságok létrehozásakor még a közigazgatási eljárás kétfokú volt: az első fokon hozott határozatot fellebbezéssel meg lehetett támadni és másod fokon is közigazgatási szerv járt el. Az ügyek egy jelentős részében az eljárás itt véget ért.

Változást, az Ákr. és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. tv. (a továbbiakban: Kp.) 2018. január 1-jei hatálybalépése eredményezett. Az Ákr. 116.§-a a járási hivatalvezető által hozott döntések tekintetében – a közigazgatási szervezetrendszeren belüli – fő jogorvoslati eszközként ugyan a fellebbezést jelölte meg, de az (5) bekezdésben megteremtette annak lehetőségét, hogy ágazati jogszabály ettől eltérjen, és már az első fokon eljáró hatóság döntésével szemben is csak közigazgatási perindításnak legyen helye. Ez a jogi szabályozás az ügyek mintegy 2 %-t érintette.

Az Ákr. előbbieken hivatkozott rendelkezése - azaz, hogy az első fokú közigazgatási döntéssel szemben csak bírósági felülvizsgálatnak van helye -, előrevetítette azt a nagy horderejű változást, amely 2020. március 1-jétől következett be. Ekkortól datálódik a közigazgatás egyfokúvá tétele, azaz a 2020. március 1. napját követően indult közigazgatási hatósági eljárásokban és a megismételt eljárásokban az eljáró hatóság döntésével szemben közigazgatási úton fellebbezésnek helye nincs. A közigazgatási szerv első fokon hozott döntése a közléssel véglegessé válik, a véglegessé vált döntéssel szemben pedig

közigazgatási per indítható. A bírósági eljárásnak azonban nincs halasztó hatálya a határozat végrehajtására.

Mind az ügyfelek, mind a hatóságok számára bonyolítja a helyzetet, hogy a 2020. március 1. napját megelőzően indult hatósági eljárásokban továbbra is fellebbezésnek van helye, amelyet a fellebbezést kizáró rendelkezés hatályba lépését megelőzően hatáskörrel rendelkező szerv bírál el.

A perjogi változásokat intézményi reform is követte, ugyanis nemcsak a jogorvoslatok fajtáiban, hanem az azokat elbíráló bírósági szervezetrendszerben is változás történt. Az 2019. évi CXXVII. törvény (Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról) 2020. április 1. napjától módosította a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt (mellette több, mint negyven másik törvényt). 2020. március 31. napjával megszüntette a 2013-ban felállított önálló közigazgatási és munkaügyi bíróságokat.

Ejtsünk azonban néhány szót az Alaptörvény hetedik módosításáról, amely e változást megelőzően, 2018. június 28-án lépett hatályba. A módosítás kimondta, hogy a bírósági szervezet rendes bíróságokra és közigazgatási bíróságokra tagozódik. A rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz. (Alaptörvény hetedik módosítása, 7. cikke módosította az Alaptörvény 25. cikk (1)-(3) bekezdését.)

Az Alaptörvény fent nevezett módosítása az önálló közigazgatási felsőbíróság létét történeti alkotmányunk vívmányának tekintette. Mintegy hetven évvel az elkülönült közigazgatási felsőbíróság megszüntetése után az Alaptörvény ismét megteremtette a közigazgatás bírói kontrolljának szervezetileg is elkülönült modelljét, ami az indoklás szerint (I/332. számú javaslat) egyszerre biztosítja a bírói függetlenség és a tisztességes eljárás alapelvein keresztül a jogállami követelmények érvényesülését, és érvényre juttatja a közigazgatási jog sajátosságait, belső logikáját.

Az 2019. évi CXXVII. törvény – követve a nyolcadik Alaptörvény módosítást - megszüntette az önálló közigazgatási és munkaügyi bíróságokat. Ez a szervezeti változás éppen akkor következett be, amikor a közigazgatási határozatok elleni

jogorvoslat ügyfelek részére rendelkezésre álló eszköze a határozatok bíróság előtti megtámadása lett. Ugyanekkor a külön közigazgatási bíróságok megszűntek és a továbbiakban a rendes bíróságok járnak el a vélhetően – az államigazgatási fellebbezés megszűnése miatt - megnövekedett számú közigazgatási perekben.

A közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásával kapcsolatban keletkezett perekben 2020. április 1. napjától első fokon nyolc, közigazgatási kollégiummal működő törvényszék jár el regionális illetékességgel. Ezek a következők: Fővárosi Törvényszék, Budapest Környéki Törvényszék, Debreceni Törvényszék, Győri Törvényszék, Miskolci Törvényszék, Pécsi Törvényszék, Szegedi Törvényszék és a Veszprémi Törvényszék; azzal a kiegészítéssel, hogy a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességi körébe tartoznak azok az ügyek, amelyek korábban a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességébe tartoztak, így pl. a vízum és hontalansági ügyek.

A közigazgatási bírósági ügyekben másodfokon fellebbezési, illetve felülvizsgálati eljárásban a Kúria jár el (2019. évi CXXVII. törvény 65 § (1) bek.). A Kúria kivételes esetben első és kizárólagos fórumként is eljár, például a gyülekezési ügyekben (Varga, 2020).

Összegző gondolatok

A rendes bíróságoktól elkülönült közigazgatási bíróságok megszervezésének kérdése a szakirodalomban régóta napirenden szereplő vitatéma. Magyarországon 1896-ban a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság felállításával a szervezetileg elkülönült közigazgatási bíróságok mellett döntöttek. Ez a közigazgatás feletti kontrollmechanizmus 1949-ig működhetett.

Ezt követően a rendszerváltásig az államigazgatási szervek által hozott határozatokat csak elenyésző esetben lehetett bíróság előtt megtámadni. A rendszerváltáskor vált teljessé Magyarországon a közigazgatási határozatok bíróság előtti felülvizsgálatának lehetősége. 1991 óta azonban számos szervezeti és eljárási változás történt. Átalakult maga a közigazgatási hatósági eljárásjog is, nemcsak a jogorvoslati rendszer.

Ez utóbbi átalakítása több lépcsőben történt. 1952-től az általános jogorvoslati eszköz az államigazgatási szervek határozataival szemben a fellebbezés volt, kivételesen fordulhattak az ügyfelek bírósághoz. A rendszerváltással vált teljessé a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetősége, de azzal, hogy a közigazgatási szervezetrendszeren belül maradó fellebbezés megmaradt általános jogorvoslati eszközként. Jelentős változást hozott 2016-ban az Ákr. módosítása,

amely kivételes jogorvoslati eszközzé tette a fellebbezést és a közigazgatási határozatok bíróság előtt megtámadása vált tulajdonképpen általános jogorvoslati eszközzé. Innen már csak egy lépést jelentett a fellebbezés lehetőségének megszüntetése 2020-ban.

A jogalkotó (2020. március elsejétől a fellebbezés megszüntetésével és a közigazgatási eljárás egyfokúvá tételével) a közigazgatási szervezetrendszeren kívüli bírói kontroll mellett tette le egyértelműen a voksát. A közigazgatási jogorvoslati rendszer újraszabályozása során a legújabb európai tendenciákhoz igyekezett alkalmazkodni. A jogorvoslatok közül a közigazgatási szervezeten kívüli eljárási típust, a közigazgatási pert tartotta követendőnek a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat, a fellebbezés általános jogorvoslati eszköz szerepe helyett. Ezzel Magyarországon az első fokú közigazgatási szervek határozataival szemben a bírósági felülvizsgálat vált általánossá.

Ezt a változást, ami előzmények nélküli a magyar közjogi rendszerben, véleményem szerint követni kellene bírósági szervezeti változásnak is. Úgy ítélem meg, hogy *a bírósági jogorvoslat kizárólagossá tétele a közigazgatás döntéseivel szemben, indokolja az önálló, a rendes bírósági szervezetrendszerrel elkülönülő közigazgatási bíróságok létrehozását*. Ezáltal úgy válna lehetővé az állami szervek cselekvéseinek ellenőrzése, hogy az egyszerre biztosítaná a bírói függetlenség és a tisztességes eljárás alapelvein keresztül a közigazgatás másik hatalmi ág általi független ellenőrzését, ugyanakkor érvényre juttatná a közigazgatási jog sajátosságait és a közigazgatási perek minden más bírósági eljárástól eltérő jellemzőit.

Irodalomjegyzék

[A közigazgatási perjog](#). Kúria, Közigazgatási- Munkaügyi Kollégium, Joggyakorlat-elemző Csoport, Budapest, 2013. Utolsó hozzáférés: 2020. 02.03.

Balázs, István – Mihajlov, Dobromir – Balogh, Zsolt (1988): *A közigazgatási bíráskodás*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest.

Balázs, István (1988): Az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata Franciaországban. *Magyar Jog*, 35(12): 1081–1085.

Csizmadia, Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

[Emberi Jogok Európai Egyezménye](#), utolsó hozzáférés: 2019. 12. 21.

Ficzere, Lajos (szerk.) (1998): *Magyar közigazgatási jog*. Osiris Kiadó, Budapest.

- Kilényi, Géza (1991): A közigazgatási bírászkodás néhány kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 41(4): 296–303.
- Küpper, Herbert (2014): *Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása*. MTA Law Working Papers, 59. sz. 4.
- Martonyi, János id. (1972): A közigazgatási bírászkodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867–1949). *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica et Politica, Tomus. XX(2)*, Szeged, JATE.
- Molnár Miklós (1988): Közigazgatási bírászkodás a Német Szövetségi Köztársaságban. *Állam- és Igazgatás*, 38(2): 183–185.
- Nagy, Péter (2018): A közigazgatási bírászkodás irodalma 1945 után. *Magyar Közigazgatás*, 68 (3): 188–215.
- Patyi, András – Varga Zs., András (2009): *Általános Közigazgatási jog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Patyi, András (2001.): A magyar közigazgatási bírászkodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybírósági határozatok tükrében. *Jogtudományi Közöny* 56(10): 417-431.
- Szamel, Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Takács, Albert (1987): A közigazgatási bírósági jogvédelem rendszere. *Jogtudományi Közöny*, 42(12): 675–677.
- Takács, Albert (1989): Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján. *Jogtudományi Közöny*, 44(9): 443–455.
- Toldi, Ferenc (1965): *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest. DOI: nincs
- Toldi, Ferenc (1998): *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Trócsányi, László ifj. (1988.): A közigazgatási bírászkodás szervezete és működése egyes európai országokban: A jogintézmény elméleti alapjai és működési tapasztalatai, valamint egyes európai országok közigazgatási bírászkodására vonatkozó jogszabályok. Budapest, MTA.
- T/332. számú [javaslat](#) Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása Előadó: Dr. Trócsányi László igazságügyi miniszter. Utolsó hozzáférés: 2020. április 28.
- Varga Andrea (2020): *Zala Megyei Kormányhivatal Keszthelyi Járási Hivatala*, Belső Anyag.

Abstract

Judicial control of public administration in Hungary

In my paper I examine the judicial remedies applicable against the decisions of public administrative bodies; whether by what means the client can seek legal redress against the acts and eventual encroachments of the bodies of State authority. This topic is particularly current and relevant by the fact that from 1 March 2020 the possibility of appeal – which was the general instrument of judicial remedy in the public administration since 1952 – has been abolished. Injurious judicial decisions can be challenged at court. Is making exclusive the court supervision separated from the administrative bodies beneficial for the citizens, or does it lead to the decreasing of their remedies? In my opinion, the experience of almost three decades in Hungary passed since the re-establishment of the administrative justice is not only adequate to summarize the trends formed till now, but this summary is necessary because of the unprecedented change introduced on 1 March 2020 in our public administration system.

Keywords: *administrative court, control of state power, judicial redress rights, protection of civil rights, one-tier administration*

p

pólusok ■■■
folyóirat

2020. I. évfolyam, 2. szám

Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék
Pécsi Tudományegyetem



VARGA LÁSZLÓ¹

A NEMZETI ÉBREDÉSTŐL A NEO-KONZERVATÍV MODERNIZÁCIÓIG: IDEOLÓGIAI TARTALMAK INDIA POLITIKAI ÉLETÉBEN

ABSZTRAKT

A tanulmány első része bemutatja India függetlenségéhez vezető útjának három legdominánsabb társadalomszervező ideológiáját. Az első az azonos kultúrához való tartozás hívó szava Mahatma Gandhi satyagraha mozgalmán keresztül. A második a feudális és imperialista állami berendezkedéshez képest más, a szocialista Szovjetunió mintáját adaptáló kormányzati felépítés, valamint a harmadik ideológiai, a már 2500 éve megszakítás nélkül jelenlévő társadalmi hierarchia, a kasztrendszer, a dogmáival és a történelmi kontinuitást biztosító irodalmi háttérrel. Mindhárom ideológia teret kapott független India életében: a sok kis királyságból egy ország született, mely a szocialista építkezés útjára lépett és a kasztrendszer is él tovább, bár hivatalosan nem létezik. A tanulmány második része a folytatást vizsgálja, különös tekintettel a 2014-es és 2019-es szövetségi választásokon nyertes politikai erő ideológiaiainak elemzésére.

Kulcsszavak: *társadalmi rétegződés, kasztrendszer, nemzeti ébredés, ideológia, politika*

A függetlenséghez vezető út ideológiái

India nemzeti ébredésének útja széleskörűen és mély elemzésekkel dokumentált. Balogh András számos publikációjában mutatta be a folyamatot, részletesen végighaladva az összes lényeges irányzaton, kezdve a gyökerektől, például Ram Mohan Ray és a Brahma Samaj, bemutatva továbbá a liberális és radikális

¹ Doktorandusz, Pécsi Tudományegyetem, Interdiszciplináris Doktori Iskola, Politikatudományi Program

DOI: 10.15170/PSK.2020.01.02.06

irányzatokat, mint Gokhale és Tilak, majd részleteiben is elemezve Gandhi és Nehru munkásságát. Balogh a társadalmi törésvonalakra is kitért, vizsgálva az indiai muszlim tudatot, a muszlim nacionalizmust, a kasmíri helyzetet, valamint az észak-dél törésvonalat a dravida kérdés mentén, a nyelvi szétaprózódást és a kasztrendszer hatásait (Balogh, 1988, 2002). Ezek után mit lehet még mondani? A történetiség szempontjából úgy néz ki semmit, viszont a társadalomfilozófia és -politika megközelítési irányából talán van egy kis rés. Balogh munkásságának történelmi szövetébe bele lehet hímezni egy olyan képet, ami megmutatja a függetlenné válás mély kontúrjait, és a függetlenség első 30–40 évében India egyik arcát. A társadalmi tudat rétegződése tényezőinek felsorolását a megjelenésük sorrendjében teszem:

- Védák, rituálék, ceremóniák;
- eposzi múlt, hősök, karakterek, társadalmi normák, családi viszonyok, kasztrendszer megjelenése;
- Ashoka császár dhamma irányelvei;
- A Gupta-kor puránikus irodalma, az eposzok kibővítése, a kasztrendszer elterjedése;
- muszlim hatások, feudális hűbérúri rendszer, a kasztrendszer megerősödése;
- brit hatások, adminisztráció, kapitalizmus, megújuló kasztrendszer;
- nacionalizmus gyökerei, megosztott irányultság, lokális érdekviszonyok;
- modernizáció első jelei: szanszkritizáció, vesztternizáció, szekularizáció;
- Gandhi, satyagraha irányelvek, politika tömegesítése, nemzeti egység megkeresése a hagyománykultúra diverzitásában;
- Nehru, szocialista államiság, elitpolitizálás.

A felsorolásból kirajzolódik a kép, hogy Gandhi² belépésével számos modernizáló elem került az indiai politikába, amikhez képest Nehru³ újabb modernizáló elemeket hozott, de ezek az elemek ellenkező előjelűek voltak Gandhi elemeihez képest. Gandhi angliai és dél-afrikai tapasztalataival érkezett vissza Indiába, így kisebb méretekben ugyan, mint amit India jelentett, de ismerte a gyakorlat alapján is azokat az erőket és gyengeségeket, amit az elit ténykedése és a lakosság

² Mahatma Gandhi, születési neve Mohandas Karamchand Gandhi (1869–1948), indiai ügyvéd, aki satyagraha mozgalmával nagy súllyal járult hozzá India függetlenségének elnyeréséhez a brit uralom alól.

³ Jawaharlal Nehru (1889–1964) független India első miniszterelnöke, az indiai politika és közpolitika meghatározó vezetője a függetlenség előtt és után is.

mozgósítása tartalmazhat. Egészen addig a brit elit bizonyult győzedelmesnek, mert nem volt mozgósítás. Hogyan lehetséges mozgósítani egy óriási embertömeget, amiben az osztályharc, mint lehetőség és életérzés az elmúlt 2500 évben nem alakulhatott ki a kasztrendszer osztályharcmentesítő dogmái miatt? Karl Marx szerint egyensúly akkor van a társadalomban, ha nincs osztályharc, és ezt úgy lehet elérni, hogy meg kell szüntetni az osztályokat (Marx, 1959:173). India erre rácsáfol, hiszen több ezer éve nincs osztályharc, azaz egyensúly van Marx szerint, de vannak osztályok. Tehát el lehet érni az osztályharc nélküli társadalmat osztályokkal, de az még nem ad egyensúlyt, csak egy statikus állapotot. Úgy tűnik, Marx elméletéből hiányzik egy elem, amivel a brahminok⁴ elérték az osztályharc mentességet úgy, hogy vannak osztályok, ez pedig a lélekvándorlás dogmája. A lélekvándorlás eszmeisége az, ami kiveszi a társadalomból az osztályharc lehetőségét és kívánalmát, mert a lélekvándorlás szerint az egyénnek csak a következő életében van lehetősége osztályt váltani, ebben az életében nincs, mert az osztály, egy születéssel megkapott eleme az életnek, nem pedig az adott életben végrehajtott tettek alapján szerezhető meg.

Ahogy a történelem bizonyította, csupán egy ideológiai dogma bevezetésével megszüntethető az osztályharc, nem kell ahhoz az osztályokat eltörölni. Gandhinak olyan eszközökre volt szüksége, amit a lakosság az egész szubkontinensen megért és tisztel – ez még az egyszerűbb része, hiszen az eposzi múlt szinte homogén formában jelen volt a lakosság életében, és az számos olyan elemet tartalmaz, amivel ezt a hatást ki lehet fejteni –, de ami eddig még soha nem volt, az a mozgósító hatás megtalálása egy olyan harcra, amiről az emberek nem tudják, hogy mi az, illetve lehet, hogy érzik, de a már gyermekkorban elinduló, az eposzokból szinte csurgó kasztindoktrinációs hatás miatt meg sem jelenik felnőttkorban, mint lehetséges opció a társadalmi státusz változtatására. Ráadásul ebben a harcban meg kellett találni azokat a finomra hangolásokat, amikkel kiküszöbölhető a széthúzás, és a britektől való leválás szintje alatti érdekszinteken megjelenhető mikróharcok. Gandhi alapeszméje az volt, hogy a szívből jövő lemondás az erőszak alkalmazásáról olyan erővel ruházza fel az egyént, ami minden más erőnél nagyobb. A satyagraha, aminek jelentése a lét igazságához való meggingathatatlan ragaszkodás, át van itatva a személyes lemondás erőterével,

⁴ A brahminok általában papok, tanárok és a szent tanulás védelmezői, továbbadói, a hindu vallási szertartások, rituálék levezetői. Az indiai társadalmi rétegződés, a kasztrendszer hierarchiájában a legfelső szintet elfoglaló közösség.

hiszen az igazsághoz való ragaszkodás azt is jelenti, hogy lemondunk arról, ami nem igaz, még akkor is, ha az nagyon kedvezőnek tűnik (Gandhi, 1926: 48). A satyagraha egy egyéni utazás és minél többen végzik, annál nagyobb erő képes összpontosulni, ami már ki tud lépni az egyéni térből és egy egész országot is képes működtetni, de akármekkora közösség életét is befolyásolja, önmaga mindig az egyén cselekedeteiben kell, hogy megnyilvánuljon, azaz nem lehet a *satyagraha*-t mástól kérni, csak saját példával lehet mást inspirálni, hogy építse bele azt az életébe.

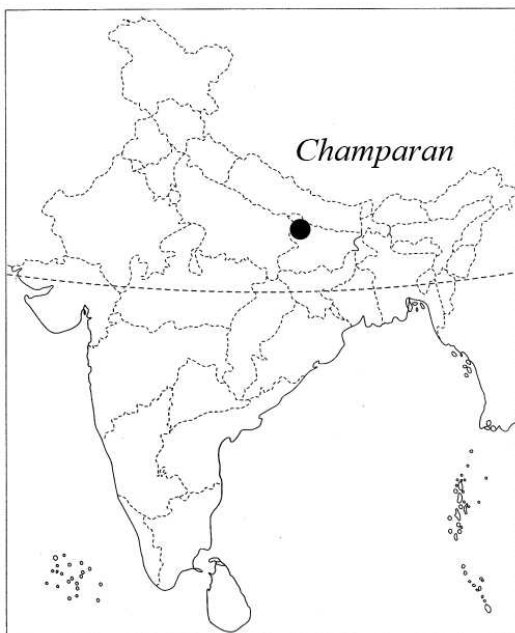
Ebből az alapvetésből származott Gandhi minden további eszköze. A satyagraha egy eredeti modernizációja volt az indiai hagyománykultúrának, hiszen belőle és érte épült, de univerzálisan is hatást képes okozni, a helytől és az időtől való függés nélkül. Gandhi zseniálisan látta meg, hogy India lakóira és az ország életkörülményeire vonatkoztatva ez lehet az a politikai eszköz, ami képes a britek mindent átszövő jelenlétét megszüntetni és az oszd meg és uralkodj irányítási módszert lefegyverezni:

- Ez egy olyan alapelv, ami India népességét átható hagyománykultúrából eredeztethető, így szinte minden közvetítő eszköz nélkül, csupán személyes példával a lakosság megérti;
- mivel egy univerzális alapelv, nincsen szükség folyamatos kommunikációra a központ–periféria viszonylatban ahhoz, hogy az emberek tudják, mit kell tenniük, ami különösen fontos, hiszen a monszun miatt van úgy, hogy a lakosság zöme el sem tudja hagyni közvetlen lakóhelyi környezetét akár több hónapig minden évben;
- az alapelv olyan társadalmi normát hordoz, ami egyszerűen követhető, és nincs szükség külső kényszerítőerőre a megvédéséhez, amit Gandhi így magyaráz meg: „...*az Igazságot nem azzal védem, hogy az ellenségnek szenvedést okozok, hanem azzal, hogy magam szenvedést vállalok.*” (Gandhi, 1926: 54);
- a *satyagraha* a hagyománykultúra rákfenéjét, a kasztrendszer is megtorpedózza, hiszen az nem az élet igazsága, ezért nem kell elfogadni.

Gandhi megtalálta a fegyvert és azt a nyelvet, amivel ezt a fegyvert át tudja adni a mindenkinek. Már csak egyszerűen érthető, konkrét célok kellettek. Ezt nem kellett sokáig keresnie, hiszen lépten-nyomon beleütközött az emberek életét érintő problémákba, de mégis olyanokat kellett kiválasztania, ami mindenkit érint,

és az új fegyvert, a satyagraha-t roppant hatásosan lehet alkalmazni. A champarani⁵ indigóügy mérföldkő volt Gandhi és az ország életében is, 1. ábra.

1. ábra: Champaran



Forrás: saját szerkesztés

Gandhi az ügy kapcsán elméletének minden részét ki tudta próbálni és be tudta mutatni az egész országnak:

- A tömegeket a gazdasági célok tudják mozgósítani, a satyagrahával meg lehet oldani a gazdasági problémákat;
- a Kongresszusnak, ami ekkor még csak az angolt jól ismerő, középosztályú városi értelmiségből állt, be tudta mutatni mit kell tenni ahhoz, hogy elnyerjék az emberek bizalmát és tiszteletét;
- példa született arról is, hogy ha az emberek közösen végeznek hasznos tevékenységet, akkor képessé válnak egymás és mindenki segítségére, aki részt vesz;
- ezzel lehetséges a kizsákmányolás lerázása és egy emberibb élet biztosítása;

⁵ 1915-ben Gandhi az észak-indiai Champaran településen kezdte el szervezni az indigó termeléséből élő lakosságot az igazságukért való kiállásra. Ebből nőtt ki a satyagraha mozgalom, mely végül döntően hozzájárult India függetlenségének kivívásához.

- a függetlenség elnyerése úgy lehetséges, ha a falvakban élő emberek elhiszik, és a satyagraha alapelvei szerint úgy élnek, mint független emberek közösségei.

Champan után a Kongresszus kibővült és fókusza átalakult a városi polgári értelmiség filozofálásából és közösségi összejöveteleiből egy agrárium központú, az emberek valós problémáit megoldani szándékozó országos politikai hálózattá. Gandhi satyagraha elvei mozgalommá nőttek, ezért fokozottan szükséges volt a tevékenységek fogalmi kereteinek a letisztázására, amiben Gandhi szigorúan elkülöníti a passzív ellenállást a satyagraha elveitől. Szerinte a passzív ellenállás a gyöngék fegyvere. A satyagraha a lélek hatalma minden felett, és a harcban a polgári engedetlenséget, azaz minden erkölcstelen törvény mellőzését erőszaknélküli módon, valamint az együttműködés, ami az állammal való minden együttműködés megvonását jelenti (Gandhi, 1926: 116-117). Gandhi elmagyarázta közvetlen környezetének, és ahol csak tehetett mindenkinek, hogy a britek fegyvere a megfélemlítés, a félelemben tartás, így az ellen az elme félelemnélküliséggel lehet harcolni. De ez nem elég, tettekre is szükség van. Gandhi az együttműködés, azaz a mit ne, mellé elmondta azt is, hogy mit igen, 1. táblázat.

1. táblázat: A satyagraha elvei a gyakorlatban

Együttműködés tettei	Önrendelkezés tettei
Az állam által rendezett összejövetelek bojkottja	Ruhaanyag készítése saját kézzel otthon
A britek által adott hivatalos címek visszautasítása	Az ebből az anyagból készült ruha viselése
Az állami bíróságok elutasítása	Nem állami bíróságok felállítása
Az állami középiskolák és egyetemek elutasítása	Hindu-muszlim egység megerősítése és megtartása
Az állami tisztviselők és katonák munkabeszüntetése	Az érinthetetlen státusz eltörése
Az adófizetés megtagadása	

Forrás: saját szerkesztés, adatforrás: Brown, 1972, 1977; Nebru, 1989.

Gandhi a bátorság, az önbecsülés és a politikai befolyás érzéseit tudta átadni az embereknek az alázat és az univerzális szeretet útján (Rudolph–Rudolph, 1967). A jövő generációjának kérdése egy sarkalatos pont volt a társadalom modernizációjában a függetlenséghez vezető úton. Mindamellet, hogy az ipari fejlődést és a nagyüzemi termelést fontosnak tartotta, Gandhi egyértelműen amellet érvelt, hogy India gyermekeit nem az industrializált országok, mint Anglia, oktatási rendszere szerint kell nevelni, mert India egy agrárország, és még az is lesz sokáig, ezért egy olyan egyedi nevelési programra van szükség, ami a gyermekeket felkészíti az indiai jövőre. Az elméleti oktatás mellett a gyakorlati képzést hangsúlyozta, a kis háztáji, önellátó gazdaságok működtetéséhez szükséges ismeretek átadását és a szorgos, kétkezi munka értékelésének és megbecsülésének a megtanítását jelölte meg az iskolák elsődleges céljaiként (Gandhi, 1926: 150-151).

Ebben az időben indult el a Mahabharata eposz egységesítése is. Bombayban Visnu Sitaram Shukthankar vezetésével megkezdődött az Indiában fellelhető kéziratok összegyűjtése és azokból egy egységes eposz megkomponálása. Ez is utal a kollektív tudatban az egyesülés, az eggyé válás igényére. Gandhi modern és pragmatikus gyakorlatiséga mellett az eposzi múltban élt. Arról álmodott, hogy India megint tanúja lehet a Ramarajjának, azaz olyan országnak, mint amilyen Rama idejében volt India (Mahajan, 1982). Valóban, az eposz szerint Rama országa az ideális ország volt, ahol az emberek boldogan éltek, minden az abszolút igazság irányítása alatt folyt, és Gandhi ebben a hinduizmusban hitt – önmagát szanátana-hindunak vallotta és meggyőződéssel hitt a szent irodalomban, a lélekvándorlásban, a születésen alapuló varna rendszerben, a tehének oltalmazásában és az istenszobrok imádatában (Gandhi, 1926: 156-157) –, azaz mindenben, ami a Ramayanban és a Bhagavad-gitában van, de a sorok között más is olvasható Rama országáról. A Ramayan eposz oldalain hemzsegnek a kasztrendszer indoktrináló események. Ennek ellenére Gandhinak, és talán a legtöbb indiainak a szellemi és érzelmi azonosulást csak a fennkölt sorok ébresztik fel, azok a sorok, ahol a kasztrendszer gyötredelmei vannak, nem hagynak nyomot az abszolút jó igénye és beelátása okozta eseti vakság miatt. Azaz az eposzi-puránikus irodalom egy olyan paradox életérzést teremt, amiben a jóra vágyva, a rossz megtűrve és gyakorolva él. Gandhi is vágyott Rama királyságának fennkölt eszmeiségére, de a gyakorlatban Rama által is támogatott és fenntartott kasztrendszer dogmái éltek csak, a fennköltség alig, de arra vágyakozva megtűrte, sőt isteni akaratnak élte meg a kasztrendszer. Gandhiban ezen általános szimptóma ellenére megjelenik a modernizálási szándék, ha nem is a teljes

kasztrendszer eltörésére, de a legalsó, már annyira alsó, hogy kaszton kívülnek hívott érinthetetlenek társadalmi integrálására. Úgy nyilatkozik, hogy az érinthetlenség a hinduizmus szégyenfoltja, és nem akarja az eposzi irodalmat cáfolni, de meggyőződése, hogy a britektől való önállóság nem érhető el addig, amíg az érinthetlenség intézménye nincs felszámolva (Gandhi, 1926: 125-127).

Nehru más volt, előkelő és gazdag brahmin családból származott, több éves angliai tanulmányaiból húszas éveiben hazatérve, követve édesapját csatlakozott a Kongresszushoz. Átitatva a nyugati és az indiai arisztokrata élet érzéseivel, de megfogadva Gandhi tanácsát, hogy ismerje meg a saját népét is, több éves vidékjárás után érzései és látásmódja jelentősen átalakultak, de soha nem tudott úgy azonosulni az átlagos emberek életével, mint Gandhi. Az 1920-as évek közepére már meghatározó személyiségévé vált a Kongresszusnak. Politikai dilemmája mindig is kettő síkon mozgott: hogyan érje el India a függetlenséget, és ha elérte, akkor milyen politikai és gazdasági elvek szerint működjön. Míg Gandhi a hinduizmuson belüli értékek modernizálásával akart kötőerőt képezni az emberek között, addig Nehru külső elemek indiaisításával, és az indiaiaknak a külső elemekhez való hozzácsiszolásával képzelte el a jövőt. Kereste a mintákat, példákat akart látni. Már londoni tanulmányai alatt megismerkedett a Fábíanus Társasággal, az angol szocialista értelmiségi mozgalommal, de a szocializmus melletti életre szóló elkötelezettsége az 1927-es moszkvai útján alakult ki. Saját szemével látta a gyakorlatban működni mindazt, amit Marx könyveiben olvasott, ráadásul az akkori Szovjetunió helyzetét nagyon sok aspektusban hasonlónak ítélte meg az Indiában található állapotokhoz: alapvetően agrárország, óriási szegénység a lakosság túlnyomó részében, hasonlóan nagy az írástudatlanok aránya (Nehru, 1989: 29-30).

Az évek során Nehru teljesen azonosult a szocializmus eszméivel. Politikusként úgy látta, hogy a politikai szabadság és a függetlenség minden kétséget kizáróan szükséges, viszont ezek csak kis lépések a jó irányba, de a szocialista társadalmi struktúra és állami berendezkedés nélkül sem az ország, sem az egyén nem képes fejlődni. A gazdasággal kapcsolatban azon a véleményen volt, hogy a kapitalista termelési rendszer okozza a nyugat minden problémáját, amire a marxi gazdaságpolitika jelenti a gyógyírt. Mint magánember pedig úgy fogalmazott, hogy a világ és India problémáira a megoldás a szocializmus, ami nem csak egy ideológia, hanem egy életmód. Minden alkalmat megragadott a Kongresszusban, hogy a szocialista nézeteit átadja a vezetőknek magánemberként, de nem ragaszkodott ahhoz, hogy a testületi döntésekben a szocialista elvek domináljanak, mert úgy látta, hogy el fog jönni az az idő, amikor már nem a britek ellen kell

harcolni, hanem a független országot kell építeni, és akkor úgyis mindenki a szocializmus fogja választani, mert ki akarná a britek kapitalista rendszerét tovább követni (Nehru, 1989).

Míg Gandhi megtalálta a jelenre a legjobb módszert, hiszen a satyagraha mozgalom irányelveinek következetes végrehajtása jelentősen hozzájárult a britek fölötti győzelemhez, addig Nehru indiaisított szocializmusa és a szocializmusított indiai politikai vezetés 30–40 év alatt kudarcba fulladt. Gandhi a nép embereként összekovácsolta a lakosságot, Nehru az ország embere lett, aki vezette az országot az új rendszerben a kudarc felé. A nemzeti ébredés külső harca a brit uralom ellen irányult, de belülről egy sokkal nagyobb kihívásra kellett választ keresni: az eposzi múlt és a kasztrendszer, aminek fenntartásáért létrejött az eposzi történetiség. Ez tartja gúzsba kötve Indiát az elmúlt 2500 évben, és ebből kell a modern Indiának megtalálni a kiutat, hiszen ez egy kulturális többszörös törésvonalat hozott létre, ami a függetlenség elérésének időszakában dominánsan megjelent a politikai aktorok önazonosságában az eposzi múlt és a valós történelmi működések különbségeiből, valamint a brit gyarmati gazdaságfilozófiai rendszertől való eltávolodási igény ösztönözte szocialista út között. Ez a kulturális törésvonal szerkezet egy hármasszerűt alkot, – eposzi értékrend a magánéletben, a már részben átalakult és néhol érdekérvényesítésre használt kasztrendszer, mint a társadalmi hierarchia megnyilvánulása, valamint ezekre ráhúzva egy szocialista kormányzati rendszer és közpolitika –, mely hármasszerűt alapvetésében is működésképtelenséget sugall már az elmélet síkján is. A független India első negyven évének működési gyakorlata pedig bebizonyította ezt: társadalmi káosz és egyhelyben toporgás a gazdasági életben. A szocialista gazdaságpolitika hiányosságairól tudunk, a társadalmi káoszt pedig ideológiák síkján kell vizsgálni.

A zűrzavar fő oka az lehetett, hogy két összeilleszthetetlen eszmeiséget próbált Nehru egymásba olvasztani. A szocializmus, még indiai módosításokkal is, csak egy állomás a marxista úton. Az úton való haladást maga az osztályharc okozza, aminek eredménye az, hogy megszűnnek az osztályok és beteljesül a kommunizmus. India társadalma erre az útra azért nem tudott rálépni, mert nem ismerte mi az az osztályharc, a hagyománykultúra osztályharcmentesítő eszméi miatt, és Nehru nem is tett semmit azért, hogy India társadalma az osztályharc lehetőségére ébredjen, hiszen a kasztrendszert és a hagyománykultúra többi elemét változatlanul hagyta. Gandhinak sikerült egy nemzeti összefogást elindítani azzal, hogy az eposzi múlt aszkétikus jellemvonásait megjelenítette a magánéletben, ezzel pedig a közösség életében az eposzi múlt közösségi

kialakításának erényoldali elvárásait személyesítette meg, ami minden hindu számára vonzó volt, így létre tudta hozni a tömegpolitizálást, de ehhez hozzájárult a szanszkritizáció triádjával modernizálódó kasztrendszer, a kaszt egyesületekkel és szövetségekkel a tömegképviseleti és mozgósítási potenciájukkal. Nehru szocialista világgépe visszaterelte a politikát az elitpolitizálásra.

A független India modern politikai ideológiái

A függetlenség elnyerése óta töretlenül működő demokratikus választási rendszer eredményei igazolják az egyéni, egymandátumos relatív többségi választási rendszer domináns kétpárti, illetve két pártkoalíciós pártrendszer kialakulását. A 2. táblázatba az adatgyűjtés az Election Commission of India honlapján található részletes statisztikai közleményekből történt, és a parlament alsóházának (Lok Sabha) választási eredményeit mutatja. A pártok nevei a táblázat alatt találhatóak. Az 1990-es évek modernizációjáig a pártrendszer egyeduralmója az Indiai Nemzeti Kongresszus párt (Indian National Congress, INC) volt (késsel kiemelt a táblázatban, narancsszínnel pedig az Indiai Néppárt (BJP) és elődjei).

2. táblázat: A parlament alsóházának választási eredményi Indiában 1951-2019 között

Választás	ÉV	Össz mandátum	Első helyezett			Második helyezett			Harmadik helyezett		
			Párt	Mand	Mand %	Párt	Mand	Mand %	Párt	Mand	Mand %
1. Lok Sabha	1951	489	INC	364	74,4	CPI	16	3,3	SOC	12	2,5
2. Lok Sabha	1957	494	INC	371	75,1	CPI	27	5,5	PSP	19	3,8
3. Lok Sabha	1962	494	INC	361	73,1	CPI	29	5,9	SWA	18	3,6
4. Lok Sabha	1967	520	INC	283	54,4	SWA	44	8,5	BJS	35	6,7
5. Lok Sabha	1971	518	INC	352	68,0	CPM	25	4,8	CPI	23	4,4
6. Lok Sabha	1977	542	JP	298	55,0	INC	153	28,2	CPM	22	4,1
7. Lok Sabha	1980	539	INC	351	65,1	JNP(S)	41	7,6	CPM	37	6,9
8. Lok Sabha	1984	514	INC	404	78,6	TDP	30	5,8	CPM	22	4,3
9. Lok Sabha	1989	529	INC	195	36,9	JD	142	26,8	BJP	89	16,8
10. Lok Sabha	1991	521	INC	244	46,8	BJP	120	23,0	JD	59	11,3
11. Lok Sabha	1996	543	BJP	161	29,7	INC	140	25,8	JD	46	8,5
12. Lok Sabha	1998	545	BJP	182	33,4	INC	141	25,9	CPM	32	5,9
13. Lok Sabha	1999	545	BJP	182	33,4	INC	114	20,9	CPM	33	6,1
14. Lok Sabha	2004	543	INC	145	26,7	BJP	138	25,4	CPM	43	7,9
15. Lok Sabha	2009	545	INC	206	37,8	BJP	116	21,3	SP	23	4,2
16. Lok Sabha	2014	545	BJP	282	51,7	INC	44	8,1	AIADMK	37	6,8
17. Lok Sabha	2019	543	BJP	303	55,8	INC	52	9,6	DMK	24	4,4

Forrás: saját szerkesztés, adatforrás: [Election Commission of India](#), utolsó hozzáférés: 2020.05.31.

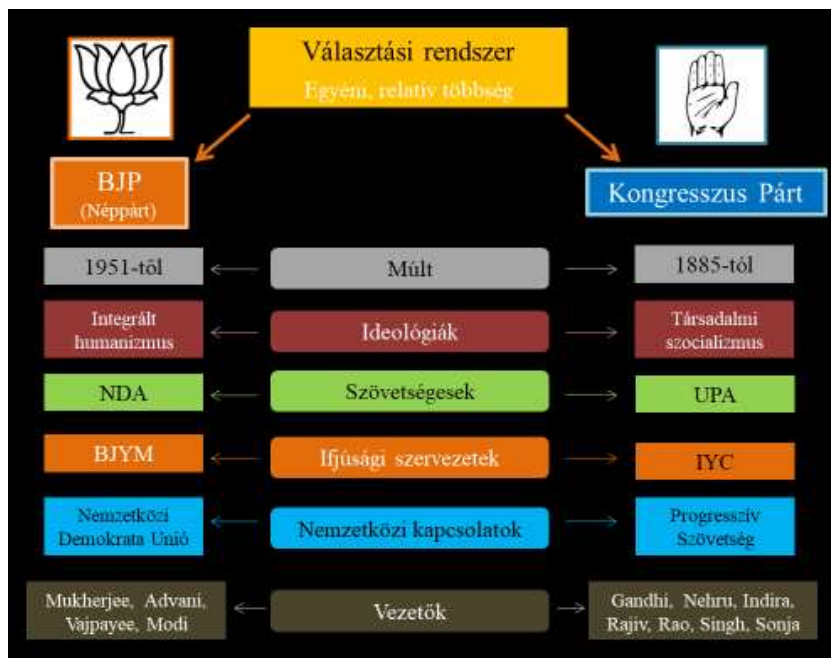
Rövidítések:

AIADMK	All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam
BJP	Bharatiya Janata Party
BJS	Bharatiya Janata Sangh
BLD	Bharatiya Lok Dal

CPI	<i>Communist Party of India</i>
CPM	<i>Communist Party of India (Marxist)</i>
DMK	Dravida Munnetra Kazhagam
INC	<i>Indian National Congress</i>
JD	<i>Janata Dal</i>
JNP	<i>Janata Party (Secular)</i>
JP	<i>Janata Party</i>
PSP	<i>Praja Socialist Party</i>
SOC	<i>Socialist Party</i>
SP	<i>Samajwadi Party</i>
SWA	Swatantra Party
TDP	<i>Telugu Desam Party</i>

A politika szocialista átitatottságát jól mutatja, hogy egészen az 1980-as évek közepéig a 2. és a 3. helyen is kommunista és szocialista pártok végeztek. Egyetlen kivétel a Swatantra Párt (SWA), amit az INC-ből kivált klasszikus nacionalisták hoztak létre, Nehru túl erős szocialista iránya miatt. A SWA egy elitista párt volt, amihez a függetlenség előtti időszakból megmaradt földesurak és hercegek is csatlakoztak. Az 1990-es évek közepére a BJP már olyan népszerűsége tudott szerezni, hogy megnyerte az 1996-os választásokat. Igaz, hogy nem tudott kormányon maradni csak 13 napig, és egészen a következő választásokig ellenzékbe kényszerült, de így is, az 1996-os választás fordulópontra volt India politikai életében, s azóta az INC és a BJP a koalíciós csoportjaikkal, Egyesült Progresszív Szövetség (United Progressive Alliance, UPA) az INC, és a Nemzeti Demokratikus Szövetség, (National Democratic Alliance, NDA) a BJP vezetésével váltópártokként uralják az indiai szövetségi pártrendszert. Az 2. ábra mutatja a két domináns párt néhány jellemzőjét.

2. ábra: A BJP és az INC néhány jellemzője



Forrás: saját szerkesztés, adatforrás: Constitution of INC; Constitution of BJP.

Az INC jelenleg is azt tartja a célkitűzésének, hogy létrehozzon egy szocialista államot a parlamenti demokráciára alapozva, ahol egyenlő esélye van mindenkinek és egyenlő jogokat élvez mindenki a politikai, gazdasági és a társadalmi életben. (Constitution of INC). A BJP alapító iratában egy kicsit bővebben fogalmaz a párt céljairól és megemlíti a filozófiáját is. A BJP célja az, hogy létrehozzon egy demokratikus államot, amiben minden állampolgárnak egyenlő esélyei vannak politikai, gazdasági és társadalmi téren, valamint garantált a szabad hit és vélemény kifejezése. Egy külön cikkelyben részletezi a párt elhivatottságát: a nemzeti egység; a demokrácia; a Gandhi-féle társadalom-gazdasági irányelvek alapján egy egalitárius társadalom létrehozása, ami mentes a kizsákmányolástól; decentralizáció a gazdaságban és a politikai hatalomban. Ezek mellett egy másik cikkelyben megnevezi a párt alapfilozófiáját: integral humanism, ami az ideológia tartalmi mondanivalóját is szem előtt tartva összehangoló emberségességnek fordítható (Constitution of BJP). Az összehangoló emberségesség filozófia a holisztikus gondolkodásra épül. Azt mondja, hogy míg a nyugati filozófiák és ideológiák az ellentétpárokból nyilvánulnak meg egy dialektikus fejlődésben, addig az indiai hagyománykultúra a jelenlévő elemek összehangolását tartja a fejlődés motorjának. Az individuum és a szocializmus, a vallás és tudomány, állam és egyház, ember és a természet és ehhez hasonló polaritásokban él a nyugati

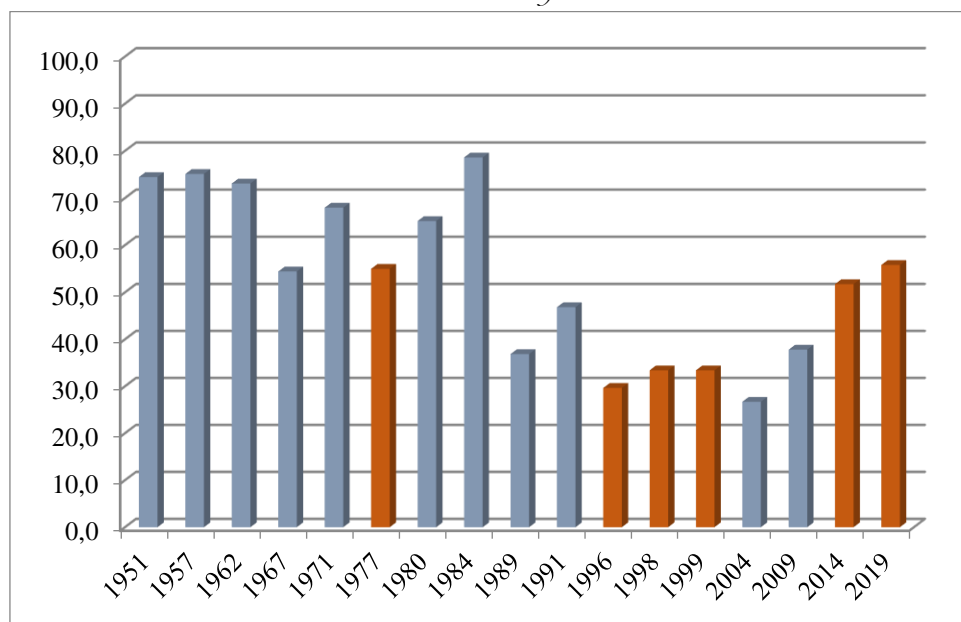
ember, de Indiában a vyashti-samashti-srishti-parameshti, azaz az egyéntársadalom-emberiség-teremtő harmóniájában és összehangolásában lehet élni. Az emberi élet célja a moksha (kiszabadulás az újraszületés létfogatagából, elérve a legfelsőbb, megvilágosult örök létet, ami anyagi test nélküli), amit Indiában nagyon sokan tudnak, míg a nyugati kultúrákban ez a cél szinte abszolút nincs jelen, írja Upadhyaya, és a moksha eléréséhez a dharma szerint kell élni. A kasztrendszerrel kapcsolatban Upadhyaya úgy vélekedik, hogy a születés körülményei nem láncolhatják le ez embert egy tevékenység végzéséhez egész életére. A társadalmi rétegződés természetes minden társadalomban, de a születés alapján történő besorolás ebbe a rétegződésbe egy egész életre, az nem. Ezekről a filozófiai tételekről nem a templomi szertartásokon kell beszélni, hanem a politikában, mert a politika feladata, hogy összehangolja a társadalmat az emberségesség elvei mentén, véli Upadhyaya (Nene, 2014; Integral Humanism).

Upadhyaya filozófiája kilép Gandhi szanátani-hindu keretéből. Nem a hindu azonosság, aminek Gandhi a szerves részeként látta a születésen alapuló egész életen át megmaradó társadalmi rétegződést, hanem a természet univerzális, India kulturális hagyatékában jelenlevő összehangoló elvrendszerét tartja a nemzeti egybetartozás tartalmának. India társadalomtörténetének vizsgálatából az olvasható ki, hogy a kasztrendszer jól vette az akadályokat és sikeresen átmentette magát a feudalizmusból az imperialista kapitalizmuson át a szocialista demokráciába, majd egy kis helyezkedés után tovább folytatta mindent megemésztő és beolvasztani tudó útját a szabadpiaci gazdaságpolitika liberális konzervatívizmusába. A kaszt, mint társadalmi rendszer és képződmény a modern demokratikus időben politikai hatalomszerző eszközzé vált a kasztszövetségek párttá alakulásával. Azaz a demokrácia nem törli el, hanem erősíti ezt az azonosságot, ami így kilép a helyi, körzeti szintről és dominánsan állami szintre, majd lassan a szövetségi pártrendszerbe is beilleszti magát. Az a kérdés ezek után, hogy van-e eszköz, amivel le lehet a kaszt intézményrendszerét bontani? A BJP belépésével politikai szinten is megjelent az az igyekezet, ami a kasztrendszer megszüntetésére hatással lehet.

A BJP Narendra Modi vezetésével sikeresen szerepelt ezen filozófiára épített kampányával a 2014-es választásokon, majd a kormányzati működésben a közpolitikák terén is eredményes volt, ami jelentősen hozzájárulhatott a 2019-es választásokon szerzett fölényes győzelméhez, növelve az abszolút többségét az alsóházban. A 3. ábra mutatja grafikusan a független Indiában lezajlott szövetségi választások első helyezettjeinek mandátumarányát. Jól látható, hogy 1984 után 30 évig nem volt egy pártnak sem meg az abszolút többsége, csak koalícióban tudott

kormányozni. A BJP 2014-ben is, és 2019-ben is egyedüli pártként abszolút többséget szerzett, ami az INC történelmi helyzetéből adódó helyzetelőnye mellett rendkívül figyelemreméltó teljesítmény. Modi politikai ideológiája, az összehangoló emberségesség mellett, egy másik lábón is áll, mely fiatalkorában hatotta át életét, amikor a Nemzeti Önkéntesek Szervezete (Rashtriya Swayamsevak Sangh, RSS) aktív tagja volt. Ez a hindutva filozófia.

3. ábra: A választások első helyezettjei megszerzett mandátumainak %-a az összes mandátum arányában



Forrás: saját szerkesztés, adatforrás: [Election Commission of India](http://www.eci.gov.in), utolsó hozzáférés: 2020.05.31.

Az RSS megalakulása a függetlenségért folytatott harc 1920-as éveibe nyúlik vissza. Gandhival egyetemben mások is látták, hogy egy maroknyi brit azért tudott India hatalmas népessége fölött uralkodni, mert nem volt egység a lakosság körében, hiányzott a vitézi jellem és a tenni akarás a közjóért, a közösségi tér megalkotásáért. Mindezek pótlására Keshav Balim Hedgewar 1925-ben megalapította az RSS-t. Hedgewar a hindu társadalmat akarta erősíteni, de többek között ő is tudta, hogy azon az alapon, amin eddig működött, nem lehet, hiszen a kasztrendszer lehetetlenné teszi az együttműködést. Olyan ideológiai alapokra volt szüksége a gyakorlati működéshez, ami a kultúrát tartalmazza, de a kasztrendszert és annak indoktrinációját nem. Ezt kapta meg Vinayak Damodar Savarkartól, aki maga is a függetlenség elérésének kiemelkedő harcosa volt. Savarkar a 20. század elején londoni jogi tanulmányai alatt csatlakozott az *India House* és a *Free India*

Society forradalmi társaságokhoz, melyek célja az indiai brit uralom megtörése volt. Savarkart életfogytiglanra ítélték a Korona elleni lázadás szervezése miatt, és a hírhedt, a politikai tevékenységek miatt elítélt rabok börtönébe, a Cellular Jail nevű intézménybe szállították az Andamán- és Nikóbár-szigetekre. Számos kegyelmi kérvény sikertelensége után, az általános politikai amnesztia rendelettel szabadult és került vissza Indiába, de még több évig háziőrizetben volt és nem vehetett részt semmilyen politikai tevékenységben (Sampath, 2019).

Savarkar még a börtönévei alatt megírt hosszasan elemzésen keresztül (Savarkar, 2016) mutatja be a hindutva jelentését és fogalmi keretét, amit teljesen elhatárol a hinduizmus fogalomkörétől, mert úgy állapítja meg, hogy a hinduizmus egy amorf fogalom, amit a nyugatiak ragasztottak az indiai kultúrára, és főleg a vallási elemekre utal. Savarkar úgy látja, hogy hindunak lenni sokkal egyértelműbb és egyben szélesebb keret, mint amit a hinduizmus kifejezés le tud fedni. Megkülönböztetésül a hindutva kifejezést adja, a fogalom konceptualizációját pedig három elemre helyezi: „*egy nemzet (rashtra), egy etnikum (jati), egy kultúra (sanskriti)*” (Savarkar, 2016: 44). Esszéjében úgy magyarázza, hogy hindu az, aki a hindutvát magáénak vallja. A hindutva tartalmazza mindazt a kultúrát, ami India történelmi területén született az ott élők hagyományaiból, így a Védákból és az eposzokból kinövő kultúra mellett – a nyugat ezt tekinti a hinduizmusnak –, belefoglaltatik a buddhizmus, a jain közösség és a szikh társadalom minden aspektusa. Azonban az iszlám tanításai és a muszlim élethez tartozó teljes kultúra, valamint a kereszténység és a zsidóság mind idegen honból erednek, más etnikumtól, ezért azok nem részei a hindutvának, és a hindukat a hindu közösség hindutva értékalapú szervezésével meg kell tőlük védeni (Savarkar, 2016).

Hedgewar úgy látta, hogy erre az ideológiai alapra lehet, és kell újjáépíteni Indiát, fókuszban a felnövő nemzedékekre, mert Savarkar hindutva megközelítése a nemzeti egységhez minimalizálja a vallási aspektust és előtérbe helyezi a földrajzi helyet a kultúra tényezőjeként elvágva ezzel a kasztrendszerhez kötő szálakat (Jaffrelot, 1998). Az RSS a hindutva ideológia mentén szerveződött a kezdetektől fogva. Az ország egybetartozása gyakorlati megvalósításának középpontjába a napi szinten megtartott összejöveteleket helyezte, ezek a shakhák, vagy csoportok. A shakhák foglalkozásaira azért volt szükség, hogy az ott kapott információk, mint kulturális töltetek ellensúlyozni tudják az eposzi kasztindoktrinációs hatásokat, azaz egy olyan lehetőséget adjanak a fiatal felnövő nemzedékeknek, ami az általános kultúrkörön belül van ugyan, de tartalmában már szakít az eposzi múlt társadalmi normaképző kizárólagosságával. A napi program egy állandó struktúrára épül. Egy nyílt, lehetőleg füves területen, a földre szúrt sáfrány színű

zászló – Bhagavata Dvaj, ez volt a 18. századi nagy marathi harcos és uralkodó, Sivaji zászlója – körül folynak az események. F fiatal fiúk, együtt minden korcsoportból, hagyományos szabadtéri ügyességi játékokat játszanak, majd különböző eszközökkel, bottal, karddal, tőrrel és puszta kézzel önvédelmi és harci gyakorlatokat hajtanak végre. Hazafias énekeket tanulnak meg együtt, és átbeszélnek a nemzeti eseményeket, majd közös menetgyakorlatokat tanulnak a fesztiválok felvonulásához, s gyakorolják kisebb csoportokban a közösségszervezői feladatokat, kommunikációt. A napi összejövetelek mellett, heti, havi és szezonális programok is vannak, amelyeken a körzeti, regionális és országos tagság is részt vesz. A shakha-kon mindig az RSS egyenruhájában – fekete ködvágó sapka, fehér ing és keki színű rövidnadrág – vesznek részt a tagok. A shakhák száma ugrásszerűen növekedett, mára már több mint 57.000 shakhát tartanak nyilván, és a növekedéssel együtt kialakult a szervezeti felépítés, helyi, körzeti, regionális és országos szintekkel (RSS vision). A függetlenség elnyerése után, mikor egyértelművé vált mindenki számára, hogy Nehru a szocialista irányt diktálja Indiának, az RSS, Madhav Sadashiv Golwalkar vezetésével szükségesnek látta, hogy a társadalom és a közélet minden területén az RSS ideológiáját képviselő szervezetek jelenjenek meg, amivel, a már korábban elindult vesztérnizáció, majd Nehru hatalomra kerülésével pedig a szocialista ideológiák és állami működés hatásait ellensúlyozni szándékozott. Ehhez a fiatal tagok részére külön oktatási programot szerveztek, majd útra bocsájtották őket (Andersen–Damle, 1987). Az ezt követő évek során sorra alakultak a szervezetek az útra bocsájtott fiatalok közreműködésével, többek között (RSS vision):

- politikai párt: Bharatiya Jana Sang (BJS), a BJP elődje;
- felsőoktatási diákszervezetek: Akhil Bharatiya Vidyarthi Parishad,
- tanárképző és közoktatási intézmények: Vidya Bharati;
- munkás szakszervezetek: Bharatiya Majdur Sang;
- minden beszélt indiai nyelven újságok;
- külföldön élő indiaiak megszólítására: Hindu Vishva Parishad.

India 14. és jelenlegi miniszterelnöke, Narendra Modi 8 évesen, 1958-ban találkozott az RSS helyi szervezetével és kezdett el járni a shakha programjaira. Modi egy alsóbb kasztban lévő családban született, és édesapja teaárus volt a helyi vasútállomáson, amiben a gyermek Modi is segítette őt. Kapcsolata az RSS-sel teljesen átszötte életét, folyamatosan részt vett a szervezőmunkában és emelkedett a ranglétrán. 27 évvel az első találkozás után az RSS azzal bízta meg, hogy vegyen

részt a BJP munkájában. A BJP-hez kerülve első megbízatása az 1987-es ahmedabadi önkormányzati választások kampány- és szervezőcsapatában volt. Ezt követően helyzete folyamatosan emelkedett, 2001-ben Gujarat állam főminisztere lett, majd 2014-ben India miniszterelnöke (Marino, 2014). Modiban tehát összetalálkozott a két, Gandhi-, nyugat- és szocializmus-független ideológia, a hindutva és az összehangoló emberségesség. Mindkettő mentes a kasztrendszerrel már ideológiai alapon is, a jellemépítésben pedig nem az eposzi múltból, hanem a valós történelemből, például Sivaji hőstetteiből táplálkoznak, így sokkal kevésbé érvényesül bennük az irodalmi kasztindoktrináció.

Konklúzió

A függetlenséghez vezető út ideológiai útkeresésében az ország vezetése a szocializmus eszméi szerint próbálta a kontinensnyi országot építeni. A társadalmi rétegződés ehhez képest még mindig az ősi időkből megmaradt, kisebb módosításokon átment kasztrendszer dogmái szerint működött az eposzi-puránikus irodalomra támaszkodva. Az 1990-es években elindult liberális-konzervatív gazdaságpolitikai és közigazgatási modernizáció a 2000-es évek közepére a politikai életben is jelentős teret nyert. A majdnem fél évszázadon át tartó szocialista politikai uralom megtört, és egy kisebb csuklást követően úgy tűnik az addigi működési formában már nem volt képes a társadalmat maga mellé állítani. Helyébe Modi személyében, az indiai politika-kulturális fejlődésben egy neo-konzervatív irány dominanciája nyilvánult meg. Konzervatív a hagyományokhoz való tartozás tekintetében, de az eddigi hagyománykultúrából kilép, és olyan, a hagyományokat magába foglaló, de mégsem az irodalmi múlt elemeire épülő, és ebben a tekintetben viszont új ideológia, ami már nem tartalmazza sem elméletben, sem pedig gyakorlatban a kasztrendszer indoktrinációját. Ez a modernizáció témakörében talán a legnagyobb lépés, hiszen az eddigi modernizációk, beleértve Nehru szocialista fordulatát is, még elhatárolódnak sem tudtak a kulturális kasztrendszerrel, nemhogy egy új alapot létrehozni a hagyománykultúra elemeire építve, de teljesen kasztrendszer mentesen. Lehet azt mondani erre a folyamatra Modi hatalomra jutásával, hogy a nemzeti ébredés beteljesült? A kutatás ívének eredményeire alapozva az én véleményem az, hogy az ideológia szempontjából igen. Ki fog derülni, hogy a Modiban összegződő két új indiai ideológia, a hindutva és az összehangoló emberségesség milyen eredményeket fog adni a nemzetgazdaság és az állampolgárok számára.

Irodalomjegyzék

- Andersen, Walter K.– Damle, Shridhar D. (1987): *The Brotherhood in Saffron: The Rashtriya Swayamsevak Sangh and Hindu Revivalism*. Westview Press, Boulder, CO., USA.
- Balogh András (1988): *Nemzet és történelem Indiában*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
- Balogh András (2002): A nemzeti kérdés Indiában. In: Balogh András (szerk.): *Nemzet és nacionalizmus*. Korona Kiadó, Budapest, 159-278.
- BJP: [Integral Humanism](#), utolsó hozzáférés: 2020.05.02.
- Brown, Judith M. (1972): *Gandhi's Rise to Power. Indian Politics 1915-1952*. Oxford University Press, London, UK.
- Brown, Judith M. (1977): *Gandhi and Civil Disobedience. The Mahatma in Indian Politics, 1928-1934*. Oxford University Press, London, UK.
- [Constitution of BJP](#), utolsó hozzáférés: 2020.05.10.
- [Constitution of INC](#), utolsó hozzáférés: 2020.05.10.
- Gandhi, Mohandas Karamchand (1926): *Mahatma Gandhi, az indiai szabadsághős könyve*. Athenaeum Rt., Budapest.
- [India Election Commission](#) (2019), utolsó hozzáférés: 2020.05.31.
- Jaffrelot, Christophe (1998): *The Hindu Nationalist Movement in India*. Columbia University Press, New York, NY, USA.
- Mahajan, Anoop Chand (1982): *Political ideas and institutions in the Ramayana*. Punjab University, Chandigarh, India.
- Marino, Andy (2014): *Narendra Modi: A Political Biography*. Harper Collins Publishers India, Delhi, India.
- Marx, Karl (1959): Karl Marx és Friedrich Engels művei. 4. kötet. Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
- Nehru, Jawaharlal (1989): *The Discovery of India*. Oxford University Press, Delhi, India.
- Nene, V. V. (2014): *Pt. Deendayal Upadhyay Ideology and Preception - Part - 2: Integral Humanism*. Suruchi Prakashan, Delhi, India.
- [RSS vision](#), utolsó hozzáférés: 2020.05.02.
- Rudolph, Lloyd–Rudolph, Susanne (1967): *The Modernity of Tradition: Political Development in India*. University of Chicago Press, Chicago, IL., USA.
- Sampath, Vikram (2019): *Savarkar: Echoes from a Forgotten Past, 1883-1924*. Penguin Random House India, Delhi, India.

Savarkar, Vinayak Damodar (2016): *Essentials of Hindutva*. CreateSpace Independent Publishing Platform. Scotts Valley, CA., USA.

Abstract

From National Awakening to Neo-Conservative Modernization: Ideological Contents in the Political Life of India

The first part of the study presents the three most dominant social organizing ideologies of India's path to independence. The first is the calling word of belonging to the same culture through the Gandhi satyagraha movement. The second is a different governmental structure from the feudal and imperialist state system, modeled on the socialist Soviet Union, and the third is the ideological social hierarchy, which has been present without interruption for 2,500 years, with its dogmas and historical continuity. All three ideologies have gained ground in the life of independent India: a country has been born out of many small kingdoms that has embarked on a path of socialist construction and the caste system is still alive, although it does not officially exist. The second part of the study examines the process, with a particular focus on analyzing the ideologies of the political force that won the 2014 and 2019 federal elections.

Keywords: *social stratification, caste system, national awakening, ideology, politics*

p

pólusok ■■■
folyóirat

2020. I. évfolyam, 2. szám
HELYZETÉRTÉKELÉSEK

Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék
Pécsi Tudományegyetem



SCHMIDT ANDREA¹

A VARSÓI FORRÓ ŐSZ

A LENGYEL ABORTUSZTÖRVÉNY ÉS UTÓÉLETE

ABSZTRAKT

Lengyelország Alkotmánybírósága 2020. októberében módosította az abortuszról szóló törvényt. Ezt követően országszerte tüntetések kezdődtek, az érintett nők mellett a társadalom különböző csoportjai felvonulásukkal tiltakoztak. A megmozdulás aláasta a kormányzó Jog és Igazságosság párt tekintélyét. A tiltakozások, amelyek a COVID-19 járvány árnyékában kerültek megrendezésre a kormány és a lengyel katolikus egyház összefonódása elleni tiltakozásként is értelmezhetők, miközben az járványkezeléssel szembeni elégedetlenséget is igyekeztek kifejezni. Jelen dolgozat célja az okok feltárása, elemzése, a lengyel belpolitikai viszályok bemutatása.

Kulcsszavak: *kormányzás, egyház, abortusz törvény, alkotmányosság*

Bevezetés

Lengyelország Alkotmánybírósága 2020. október 22-én módosította az 1993 óta alkalmazott, európai szinten is meglehetősen szigorú abortusztörvényt. A bírák döntése értelmében ezentúl a terhesség megszakítása abban az esetben is tilos, ha a gyermek minden kétséget kizáróan betegen születne, vagy megszületése az anya egészségére nézve is veszélyt jelentene. A bíróság állásfoglalását követően széleskörű tiltakozó hullám söpört végig Lengyelországban, amely eredetileg magát a döntést kívánta megkérdőjelezni hangsúlyozva a lengyel nőjogi aktivisták által kifogásolt, a nők önrendelkezési (tulajdonképpen saját testükkel való rendelkezés) alkotmányos jogát. A demonstráció eredetileg az abortusztörvény

¹ Habilitált egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem, Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék

DOI: 10.15170/PSK.2020.01.02.07

elleni tiltakozásként kezdődött, de már az első napokban kiegészült a koalíciós kormány intézkedéseivel, a COVID-19 járvány kezelésével szembeni véleménynyilvánítással, s amely jelen tanulmány írásakor (2020. december eleje) immáron hatodik hete tart.

A tüntetések csataterré változtatták a nagyobb lengyel városok utcáit, a templomokban számos szentmisét zavartak meg a tiltakozó asszonyok. A zavargások a döntést követő három hétben sem csitultak, még annak ellenére sem, hogy Lengyelországot igen erősen sújtotta a COVID-19 járvány, s a lengyel média naponta közöl képekkel alátámasztott híreket az egészségügyi intézmények járvány elleni egyre elkeseredettebb és kilátástalanabb küzdelméről. Az alkotmánybírósági döntést ellenzők tehát az utcákon vannak, a rendfenntartó erők szintúgy, a demonstráló tömegek csoportjai pedig időközben kiegészültek a „lengyel katolikus egyházat és a templomokat védelmezni kívánó” futball huligánokkal, illetve patrióta mozgalmak képviselőivel. Noha elemzésünk tárgya elsősorban a lengyel abortusz törvény módosítása körüli csetepaté, maga a megmozdulás egyfajta katalizátora lett mindazon eseményeknek, amelyek Mateusz Morawiecki koalíciós kormányának válságára engednek következtetni. Annak érdekében, hogy az események hátterét megérthessük, a belpolitikai válságra, az alkotmánybírósági döntésre, valamint a járványkezelésre egyaránt ki kell térnünk munkánk során. Jelen tanulmány tehát az eseményekkel kapcsolatos helyzetértékelés szándékával íródott.

A lengyel hibrid rezsim és a 2020-as első kormányválság

Lengyelországot – Magyarországhoz hasonlóan – számos kritika érte úgy az alkotmányosság, mint a hatalmi ágak, elsősorban a bíróság függetlenségének megsértése miatt. A 2015-ben nyolc év ellenzéki szerep után ismételten hatalomra került Jog és Igazságosság Párt által vezetett kormány – a magyar nemzeti együttműködés rendszeréhez hasonlóan – egy jobboldali populista rendszer kiépítésébe kezdett (Drinóczi – Bien Kacala, 2019).

Elemzésünknek nem tárgya, ugyanakkor a folyamatok megfelelő értelmezése érdekében fontos szót ejteni a COVID-19 járvány hatásáról. A lengyel kormány a vírus helyzetre való tekintettel az 1997-es alkotmányt folyamatosan háttérbe szorítva új, láthatatlan illiberális alkotmány alapján igyekezett kormányozni, egyre élesebb kritikát érdemelve az Európai Parlamenttől (Drinóczi – Bien Kacala, 2020). A magyar mintához hasonlóan a lengyel rezsimet is többféle jelzővel illetik. A hibrid rezsimek köré sorolják, ugyanakkor nevezik a weberi plebiszciter

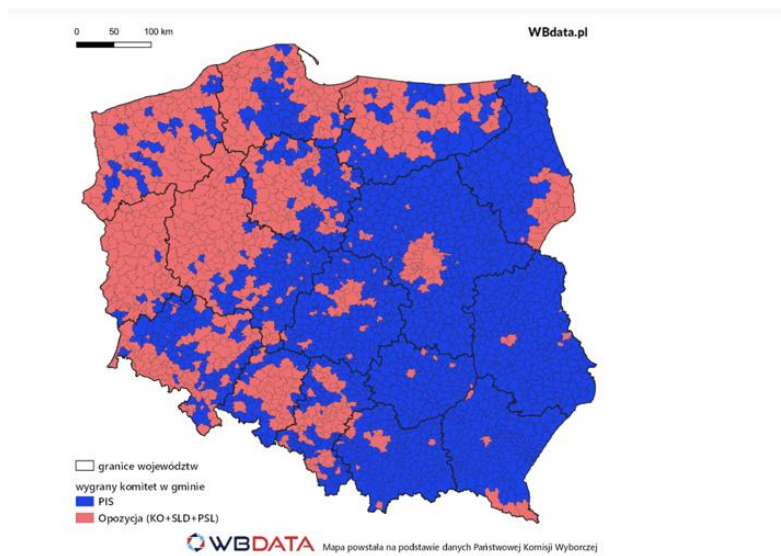
vezérdemokrácia magyar mintájához hasonlóan cezarista politikai uralomnak (Körösenyi, 2017; Sata – Karolewski, 2020). Ez utóbbi olyan politikai uralmat takar, amely formájában demokratikus, miközben tartalmában autoriter rendszer. A 2015-ben rendezett választások eredményeként Jaroslaw Kaczyński és a PiS (Jog és Igazságosság) azzal a jelszóval tért vissza a hatalomba, hogy Varsót a Visztula folyó mellett „Budapestté” formálják át. Mindkét országot egykor a demokrácia, a pluralizmus és a jogállamiság iskolapéldájának tekintették. Mégis – amint arra Sata és Karolewski is utal – a két ország a legnagyobb és legerőteljesebb demokrácia-visszaesést mutatja Közép- és Kelet-Európában, ahol éppen azokat az intézményeket kezdték felszámolni, amelyek működése a térség országai számára mintának bizonyult.

A kormányválság elemzése szempontjából fontos leszögeznünk, hogy a katolikus egyháznak kitüntetett szerepe volt a lengyel történelem elmúlt mintegy két évszázada során. Nincs ez másként napjainkban sem. Amikor a lengyel katolikus egyházzal kiemelkedően jó kapcsolatot ápoló, Jaroslaw Kaczyński által vezetett kormánypárt a 2019-ben megtartott parlamenti választásokon megismételte győzelmét, a kormányfő, Mateusz Morawiecki pedig ismét miniszterelnöki megbízást kapott, a kormánykoalíciót alkotó pártok szavazatainak nagy része az erősen vallásos vidéki lengyeliség köréből érkezett.² A választáson a részvételi arány minden korábbinál magasabb, 61% volt (Bötös, 2019). A jobboldali párt azonban nem egyedül biztosította a kormányzáshoz szükséges képviselői létszámot, ugyanis a 460 tagú szejmben (képviseelőházban) mindössze öt fős többséget sikerült szerezniük, a felsőházban, a szenátusban a száz helyből pedig csak 48-at. Itt Morawiecki nem is számolhatott kormánypárti többséggel, noha a választási eredményt követően a lengyel szavazópolgárok egy érdekes alkudozási folyamatot követhettek nyomon, amelynek során napról napra változott az esélye annak, hogy végül melyik oldal szerez többséget a szenátusban, melyik oldalnak sikerül megállapodást kötni a négy független jelölttel a többség biztosítása

² Ráadásul a 2019-es EP és parlamenti választásokat megelőzően egy évvel korábban önkormányzati választásokat is tartottak Lengyelországban, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a PiS vidéken erős, de a nagyvárosok egyértelműen a Polgári Platform által vezetett koalíciót támogatják. Ugyanakkor éppen a katolikus vidéki szavazók megnyerése okozott gondot az ellenzéki összefogás számára, ahol a Robert Biedroń által vezetett Wiosna, Tavasz nevű párttal való összefogást nehezítette az a tény, hogy Biedroń, Slupsk polgármestere az első, másságát nyíltan felvállaló politikus, jelenleg az Európai Parlament Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége frakció tagja.

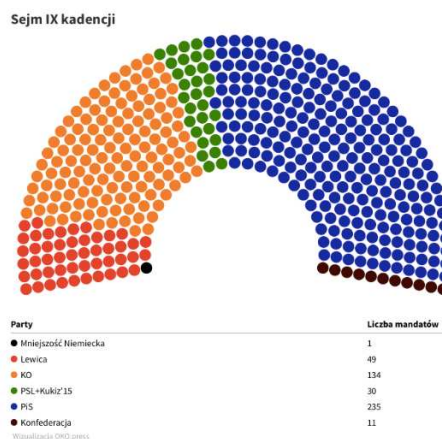
érdekében. A szenátus végül ellenzéki kézbe került. Az alsó házban sem volt teljes az öröm, hiszen a kormánytöbbséghez szükséges 231 mandátumot megszerezte a kormányoldal, de a koalíciós kormányzat jött létre, hiszen a szejmben helyet foglaló 235 képviselő sem csak a Jog és Igazság Pártból érkezett, hanem 38 fő két kisebb pártot képviselt, még úgy is, hogy a választási kampányban a képviselőjelöltek fényképei mellett a PiS logója szerepelt.

1. ábra: A lengyel parlamenti választások területi eredményei, 2019 (szejm)



Forrás: [WBDATA](https://wbddata.pl), 2019, utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.

2. ábra: A 2019-es parlamenti választások mandátumainak eloszlása (szejm)



Forrás: Szymczak, 2019.

A koalíció kisebb pártjai, valamint a Jog és Igazságosság Párt a parlamenti választásokon „Egyesült Jobboldal” néven indultak, a frakciójuk is közös. A képviselőcsoportban Jaroslaw Kaczyński mellett Jaroslaw Gowin számított erős embernek, egyúttal értékes „zsákmánynak”. Gowin 2013-ban szakított a Tusk-féle Polgári Platformmal (PO), majd előbb 2015-ban, majd 2019-ben is a PiS színeiben szerzett mandátumot. Felsőoktatásért felelt Morawiecki kormányában, a Megegyezés (Porozumienie) jobboldali konzervatív pártot vezeti. Magukat egyszerre tekintik konzervatívnak, liberálisnak, valamint kereszténydemokratának. Gowin akadályozta meg sikerrel a már kirobbant pandémia idején a levélben történő köztársasági elnöki szavazást, ráadásul egy sokkalta kisebb, ám a kormánytöbbség szempontjából fontos párt vezetőjeként rákényszerítette Jaroslaw Kaczyńskit arra is, hogy megállapodjon vele a köztársasági elnökválasztás 2020 májusáról június végére történő elhalasztásáról. Gowinra ugyanakkor nagy szükség van, hiszen a Polgári Platform jobbközép szimpatizánsainak egy részét is vitte magával, a párt radikalizmus vonalát nem támogató szavazók a politikussal együtt fordultak el az egykori kormányzó párttól. Gowin maga is kényszerhelyzetben van, hiszen vissza már nem térhet az eredeti pártjához mivel ott árulónak tartják.

A másik erős ellenfél a kormányoldalon Zbigniew Ziobro igazságügyminiszter, aki ugyan 2012-ben szakított Kaczyńskival, annak 2015-ös választási győzelme után azonban a független igazságszolgáltatás megtörésének egyik legfontosabb kormányzati kulcsfigurája lett. A Kaczyńskinál két évtizeddel fiatalabb, dinamikus Ziobro egy sor javaslatával okozott feszültséget Lengyelország és az Európai Unió magországi között. Ezek egyike volt Lengyelország Isztambuli Egyezményből való kiléptetési szándéka, ahol indokként azt fogalmazta meg, hogy maga az egyezmény azért is káros, mert a biológiai nem helyett a társadalmi nemek, a gender tanulmányok és más feminista témakörök oktatását kellene bevezetni, ami hosszabb távon a LGBT tanok népszerűsítéséhez vezetne.³ Ziobro kifejezte, hogy kész pártját a Jog és Igazságosságba beléptetni, azonban ez igen erős ellenállást váltott ki a pártelnök, Kaczyński részéről. Egyebek mellett ez Ziobronak automatikusan egy pártelnökhelyettesi pozíciót is jelentett volna, amit a pártelnök,

³ „Az LGBT agresszió kulturális háború az identitásunk és a lelkünk ellen” – jelentette ki a lengyel igazságügy miniszter 2020 augusztusában. A kijelentés arra adott válasz volt, hogy az EU soros elnöki tiszteit betöltő Németország kritizálta Lengyelország LGBT -mentes övezetekre vonatkozó terveit, valamint az azonos neműek házasságát és a párok gyermekek örökbefogadását tiltó javaslatait. A kritika nemcsak elméleti síkon fogalmazódott meg, hanem kilátásba helyezték az uniós források visszatartását is (Nizinkiewicz, 2020; PolandIn, 2020).

hatalmát féltve, értelemszerűen nem akart biztosítani. Ziobro másik fő riválisának Mateusz Morawiecki miniszterelnököt tekinti, aki Kaczyńskihoz képest súlytalan, ugyanakkor az elmúlt évben sikerrel vette az akadályt a parlamenti választások során, ráadásul kortársa, ellentétben a 71 éves Kaczyńskival. Zbigniew Ziobro miniszterként meghiúsította az elfogadását annak a törvényjavaslatnak, amely visszamenőleg mentesítette volna a felelősségre vonás alól mindazon politikai tisztségviselőket és köztisztviselőket, akik a járvány okozta vészhelyzetben „közérdekből törvényt sértettek”.

A lengyel „bundatörvény”

A világjárvány nyár közepén kirobbant újabb hulláma Lengyelországban előrevetítette a kormányválság veszélyét is. Előbb az iskolák nyitvatartására vonatkozó javaslatokkal kapcsolatos bizonytalanság, majd a sziléziai bányák működésével kapcsolatos késlekedés miatt emelte fel hangját az ellenzék.⁴ Szilézia, illetve a lengyel feketeszén bányák, a bányászok sorsa rendszerint a választási kampányokban szokott előtérbe kerülni, az ott szerezhető szavazatok száma miatt a kampánykörutak fontos eleme a sziléziai bányák felkeresése. A mélyművelésű bányákkal kapcsolatban a legnagyobb gond az, hogy egyfelől jelentős anyagi ráfordítás mellett tudnak működni, ugyanakkor a feketeszén felhasználása komoly környezetszennyezési problémát is jelent, hiszen így is az európai kontinens egyik legszennyezettebb térsége a sziléziai iparvidék. Súlyosbítja a helyzetet az a tény is, hogy miközben Európa számos országában átmenetileg csillapodott a járvány terjedése a nyári hónapokban, a sziléziai bányászok többszáz fős csoportokban váltak járványgócokká. A bányákat ezek ellenére sem zárták be, de a döntést az is nehezítette, hogy a miniszterelnök, Mateusz Morawiecki maga is sziléziai, wroclawi.

A kormányválságot azonban mégsem a világjárvány, hanem az állatvédelmi törvény elfogadása körüli huzavona okozta. 2020. szeptember 17. éjszakáján ugyanis csak az ellenzék egy részének támogatása mellett sikerült elfogadni az állatvédelemről szóló törvényt, mivel 38 kormánypárti képviselő is ellene szavazott. Az állatvédelem nem annyira a pártnak, mint Jaroslaw Kaczyńskinak, a közismert macskatulajdonosnak volt a szívügye. A javaslat még szeptember elején

⁴ Borys Budka, a Polgári Platform vezetője nem kormányválságnak, hanem az egész lengyel államiságnak nevezte a kormánypárti oldal megosztottságából adódó határozatképtelenséget (Polsat News, 2020).

került a szejm elé, s azonnal megosztotta a három pártból álló kormánykoalíciót. A törvényjavaslat tehát csak ellenzéki szavazatokkal jutott tovább a Szenátus elé és általános felháborodást váltott ki az általában a vidéki agrárnépességet képviselő kormánypárti képviselők között. A Michał Moskal, a Jog és Igazságosság Párt egyik ifjúsági szervezete által előterjesztett és Kaczyński által igen erősen támogatott javaslat öt pontban kívánta módosítani az eddig érvényben lévő állatvédelmi törvényt egyebek mellett megtiltva a szórakoztatás céljából történő állattartást, de a törvényjavaslat értelmében szorgalmazták az állatmenhelyek gyakoribb ellenőrzését, illetve megtiltották volna a kutyák rövid láncon való tartását is. A lengyel parasztok körében a legnagyobb tiltakozást azonban nem is ezek a javaslatok váltották ki, hanem a szőrme- és bőrök exportjának tilalma. A törvényjavaslat ugyanis egyebek közt a vizsgálatok szerint sok kegyetlenséggel járó prémesállat-tenyésztést tiltaná be. Az ellenzők, köztük – a mezőgazdasági miniszter és általában véve a radikális jobboldal – hajlamosak az állatvédelmet, illetve szélesebb értelemben az egész természet- és környezetvédelmet liberális ármánynak minősíteni, a gazdák ugyanakkor megélhetésüket féltik és exportcsökkenéstől tartanak. Tenyésztett prémes állatok, valamint állatbőrök exportjából Lengyelország az elmúlt évben 817 millió zloty bevételre tett szert. Az ország Dánia után az Európai Unióban a második legnagyobb nutria- és rókabőr exportőre, így érthető az ágazatban dolgozók aggodalma. Az állatvédelem kérdését tehát „liberális témának” tekintették a konzervatív kormánypárti politikusok, de az érdekelt vállalkozások, a tenyésztők és ügyfeleik részéről kérhető kártérítés is tetemes összegű, mintegy 2,7 milliárd zloty, azaz nagyjából 217 milliárd forint, a budapesti 4-es metró építési költségének mintegy fele. A Szenátus végül több tucat módosító indítványt csatolt a törvényjavaslathoz, amelyet végül hét kormánypárti szenátor leszavazott.⁵ A törvénytervezettel kapcsolatos véleménykülönbségek végül az agráriumért felelős miniszter leváltását eredményezte, egyúttal azzal a következménnyel járt, hogy a lengyel farmerek egyre szélesebb körben kezdtek tüntetésekre a kormánykoalíció ellen (Domány, 2020a).

Az állatvédelem leple alatt, a két kisebbik koalíciós párt szerepléséről nem megfeledkezve, a kormányválságra hivatkozva Jarosław Kaczyński 2020 őszén

⁵ Az ő sorsukról, azaz a politikai karrierjük további alakulásáról még nincs hír, de ezt a döntésüket Kaczyński pártelnök nagy valószínűséggel nem fogja pozitívan értékelni.

gyökeresen átalakította Mateusz Morawiecki kormányát.⁶ A kormányzó Jog és Igazságosság (PiS) párt elnökeként magához ragadta a nemzetvédelmi, a bel- és az igazságügyi tárcát, kormányfő-helyettesként pedig ismét kormányzati pozíciót vállalt. Az átalakított kormány fő feladatául a koronavírus-járvány okozta gazdasági kihívásokra való gyors reagálást tűzte ki célul, valamint a lengyel és az európai értékek védelmét jelölték ki prioritásnak. Folytatni kívánták az igazságügyi, valamint a bírósági reformot, amelyeket éppen a jogállamiság kérdésében bírált az Európai Bizottság. A két kisebb koalíciós párttal kötött megállapodás értelmében az eddig 20 minisztériumból álló kormányzat 14-re csökkent, s a két partner az eddigi 2-2 helyett csak 1-1 miniszteri tárcát kapott. A koalíciós partnereknek szánt figyelmeztetés jele volt az is, hogy eredetileg a kisebbségi kormányzás lehetősége éppúgy szerepelt a Jog és Igazságosság Párt szenáriói között, mint ahogyan az előrehozott választások is.

Az abortusztörvény módosítása

Az állatok védelméről szóló törvény keretében kirobbant nézeteltérést az ellenzéki média a kormány legnagyobb válságának nevezte. A kormánytöbbség körüli bizonytalanság miatt a koalíciós partnerek is mérlegelték az együttműködés felmondásának lehetőségét és késznek mutatkoztak akár új választásokra is. Kaczyński miniszterelnöki pozíciója éppen ezt a feszültséget igyekezett mérsékelni.

Az abortuszról szóló törvény Alkotmánybíróság elé vitt módosítási javaslatát⁷ a kormány részéről tehát a vidéki lengyelség megnyeréséért tett gesztusként is értelmezhetjük, hiszen az állatvédelemről szóló törvény részletei éppenséggel a vidéki lakosság körében váltott ki elégedetlenséget. Alapvetően nagyjából homogén katolikus ország lévén nem meglepő, hogy vidéken az egyház még most is a legfontosabb véleményformáló, tehát a kormány népszerűségének megtartása érdekében olyan programot kellett hirdetni, amely a konzervatív katolikus körökben is támogatókra találhat. Az abortuszról szóló törvény szigorítása ilyen

⁶ Ez a mondat talán furcsának hat első olvasatra, azonban Kaczyński magát miniszterelnökhelyettesnek megtéve és számos pozíciót magához ragadva lényegében gyakorlatban a miniszterelnökkel közel hasonló súlyra tett szert, ugyanakkor ismerve Morawiecki és Kaczyński közötti egyensúlyi helyzetet, a pártelnök kormányzati pozíciót vállalva tulajdonképpen a miniszterelnök fölé nőtte ki magát.

⁷ A törvény eredeti 1993-as változatát, valamint a módosító javaslatokat az alábbi lengyel nyelvű dokumentumban lehet nyomon követni. Forrás: Szejm, elérhető [ezen](#) a linken.

célként is értelmezhető. Az október 22-én elfogadott javaslatok azonban nem várt reakciót váltottak ki a (nem csak női) lakosság körében. A lengyel nagyvárosok utcáit és templomait is megtöltötték a tiltakozók, a nagyobb városok központjai, élen Varsóval csatatérré változtatták Lengyelországot.

Magának a lengyel abortusz törvénynek első változatát Hanna Suchocka kormánya fogadtatta el még 1993-ban. Az 1992-ben Lengyelország első női miniszterelnökévé választott Suchocka kompromisszumkész politikus volt, ugyanakkor mélyen vallásos neveltetése folytán rövid kormányfői időszakában⁸ született meg a terhességmegszakítás szabályozásáról szóló törvény, amely három esetben engedélyezte a terhesség megszakítását: ha a terhesség vérfertőzés következtében, vagy erőszak eredményeként következett be; ha az anya élete és egészsége forog kockán; valamint, ha a magzat súlyosan és visszafordíthatatlanul károsodott.⁹ Ezzel sikerült Európa egyik legszigorúbb abortusz törvényét megalkotni, amelyet a lengyel katolikus egyház vonakodva fogadott el, csakúgy mint II. János Pál pápa, a római katolikus egyház (lengyel) feje.

A huszonhét évvel ezelőtt elfogadott törvényhez 2017-ig nem fogalmaztak meg módosító javaslatot a képviselők, illetve az Alkotmánybíróság sem foglalkozott több évig a kérdéssel. Egyedül az egyébként agglegény, azaz gyermeknevelés tekintetében közvetlen tapasztalattal nem rendelkező Jarosław Kaczyński érvelt azzal, hogy ha már megszületett a gyermek (beteg vagy egészségesen, ez esetben lényegtelen) a fő kérdés az, hogy legyen idő megkeresztelni (Domány, 2020b).¹⁰ Hasonlóan érvelt a tüntetésekre reagálva Mateusz Morawiecki miniszterelnök is, maga is négy gyermek apja, aki szerint az alkotmány mindenki számára biztosítja az élethez való jogot, beleértve az anyák méhében növekvő magzatokat is (Polskie Radio Katowice, 2020).

Az alkotmányellenességet kimondó döntés gyakorlatilag a terhesgondozást is ellehetetleníti, hiszen az orvosok az ultrahang vizsgálatról is tartanak nehogy az anyára vagy a magzatra nézve valamilyen fogyatékosagra derüljön fény. Ugyanez a dilemma jelenik meg a terhességmegszakítás kérdése esetében is, amit úgy oldottak meg, hogy vagy el sem merték végezni, noha a törvény erre lehetőséget

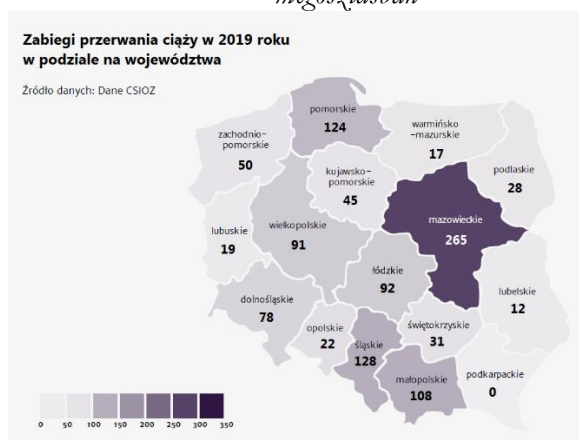
⁸ 1993 őszén lemondásra kényszerült, ugyanis a parlamenti felhatalmazás nélkül kötötte meg a Vatikán és Lengyel Köztársaság közötti alapszerződést.

⁹ Jogforrás, Szejm, elérhető [ezen](#) a linken.

¹⁰ „Az a lényeg, hogy legyen idő megkeresztelni őket”, mondta néhány éve Kaczyński, és nem tette hozzá, ami ebből következik: aztán már nyugodtan eltemethetik szegény kicsiket (Domány, 2020b).

adott, vagy pedig igyekeztek addig húzni az időt amíg végül késő nem lett. A lelkiismeretre való hivatkozással is megtagadhatták a beavatkozást, s noha elméletben kötelességük lett volna olyan helyre küldeni az állapotos nőt, ahol ezt elvégzik, egyre gyakrabban fordult elő, hogy nem az egyes orvos, hanem a kórház igazgatója vagy a megyei önkormányzat vezetője dönti el törvénytörő módon, hogy náluk nem végezhető el abortusz. Amennyiben egy orvos mégis vállalkozott erre, úgy kénytelen volt azzal szembesülni, hogy kiperédikálták a templomban, feleségét leköpték a munkahelyén, a gyermekét pedig hittantanári vezénnyellett kiközösítették az iskolából (Domány, 2020b).

3. ábra: Lengyelországban elvégzett legális abortuszok száma vajdaságok szerinti megoszlásban



Forrás: *Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny*, 2020, utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.

A fenti ábrán látható az elmúlt években elvégzett legális abortuszok területi eloszlása. Hivatalosan összesen 1100 ilyen eset történt, ezek túlnyomó többsége (98%) a most betiltott okból. Összesen 33 eset volt összefüggésben az anya életének veszélyeztetésével, illetve 3 esetben került sor terhességmegszakításra erőszak következményeként (Sitnicka, 2020).

Julia Przyłębska alkotmánybírósi elnök a bejelentéskor azzal érvelt, hogy az alaptörvény garantálja az élethez való jogot, az abortusz pedig a diszkrimináció egyik formája. A javaslat támogatást kapott az akadémiai szférából is, éppen a *Gazeta Wyborcza* ellenzéki napilap november 18-i számában idézte a varsói Orvostudományi Egyetem egyik online tartott biofizika órájának előadóját, aki az elsőévesek figyelmét igyekezett felhívni arra, hogy egy esetleges abortuszban való közreműködés előre kitervelt gyilkosság (Gruszczyński, 2020). Ez utóbbi valószínűleg arra a törvényre hivatkozva hangzott el, amelynek értelmében a

beleegyezéssel történő terhességmegszakítás büntetendő, akár 3 évig terjedő szabadságvesztéssel.¹¹

A javaslat ugyanakkor a kormányoldalon sem talált egyöntetű támogatásra. A Porozumienie (Megegyezés) Párt vezetője, Jaroslaw Gowin is utalt arra, hogy a fogyatékos gyermek felnevelése hősiességet igényel a szülőktől, azt nem lehet kötelezővé tenni, de Kaczyński pártjából is érkezett a törvénymódosítással ellenkező vélemény orvos képviselőtől.

Maga a demonstráció egyébként nem új keletű. Négy évvel korábban, 2016-ban a Jog és Igazságosság Párt által vezetett koalíciós kormány ellen már tartottak országsszerte demonstrációt, s nemcsak nők vonultak fel fekete ruhába öltözve a kormány politikája ellen tiltakozva, hanem legtöbb alkalommal kiegészültek a férjekkel, barátokkal, szimpatizánsokkal. Akkori érvelésük középpontjában az a meggyőződés állt, hogy a kormány nem tett meg mindent annak érdekében, hogy fellépjenek a családon belüli erőszak ellen. Az ideji demonstráció alulról szerveződő kezdeményezésként kezdődött, a kisebb csoportok spontán akcióiból nőtt ki a kormány elleni koordinált tiltakozás.

A döntést követő első hétvégén, 2020. október 25-re (vasárnap) virradóra a lengyel katolikus templomok környékét a tiltakozó mozgalom plakátjai és feliratai borították. Leggyakrabban a „templom=pokol a nők számára” felirattal lehetett találkozni, de országsszerte transzparenszekkel gyülekeztek az asszonyok a templomok előtt. Sőt, nem egy esetben magát a szertartásokat is megzavarták felvonulásukkal, bekiabálásaikkal. A templomajtókra kitűzték a katolikus szertartás szövegének átírt változatát, ahol egyes szám első személy helyett egyes szám második személyű alakot használtak, például „a Te vétke, a Te igen nagy vétke” formában jelenítve meg az egyházi idézeteket. A mozgalom, illetve a templomok elfoglalása kezdetben csak a nagyvárosokra terjedt ki, főként Poznań, Wrocław, Krakkó és Varsó templomait érintette. Ugyanakkor például a szejm ellenzéki képviselője, Joanna Scheuring-Wielgus lakóhelyén, a lengyel méretekből közepes nagyságú városnak számító Toruńból töltött fel tiltakozó fényképeket Twitterre.¹²

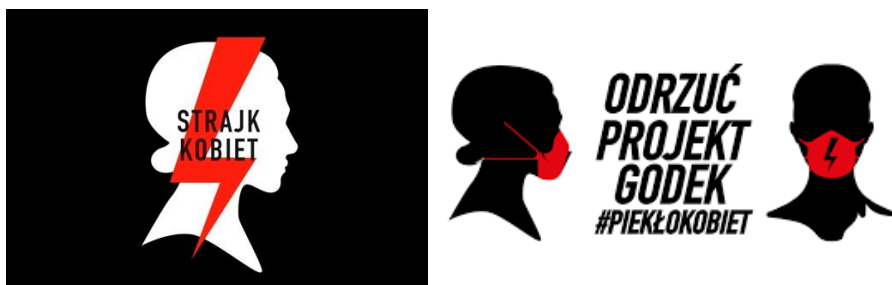
¹¹ Jogforrás, elérhető [ezen](#) a linken.

¹² Forrás elérhető [ezen](#) a linken. Érdemes a képviselőnő Twitter fiókját folyamatosan követni. Október utolsó hete óta a mozgalom egyik élharcosává vált, aki a képviselői pozíciójának segítségével igyekszik a szejmben napirenden tartani a lengyel nők követeléseit.

Horogkereszt vagy villámhárító?

A demonstráció jelképei egy maszkot viselő női fej, utalva a világiárványra, valamint egy vörös színű villám, amit a kormánypárti média előszeretettel azonosított – teljesen hibásan – a náci horogkereszttel. Ola Jasionowska, a varsói önkormányzatnál dolgozó grafikus és aktivista, a jelkép tervezője kérdésekre válaszolva megerősítette, hogy a villám jelét, mint a figyelmeztetés szándékát alkalmazta a demonstrációhoz. Figyelmeztetésnek szánták a nők alkotmányos jogaik csorbítása elleni tiltakozásához, a hitleri szimbolikához nem akarták kötni. A vörös szín egyébként a nyolcvanas évek ellenzéki mozgalmának, a Szolidaritásnak színvilágát is megidézte. A transzparenszen az alábbi figyelmeztetések szerepelnek: „a testem az én döntésem”, „ez háború”, „szadisták, utánatok megyünk”, „Lengyelországban a nők helyzete pokol”. Ez utóbbit festették egyébként a templomok elé a járdákra, illetve falaikra.

4. ábra: A lengyel tiltakozás jelképe, a villámhárító



Forrás: hwonewcki.info, illetve [facebook.com](https://www.facebook.com) utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.

Október 25-én az első vasárnapi akciójukat „Vasárnapi Ige” (Słowo na niedziele) jelszó alatt szervezték. Poznańban a misét szakították félbe a transzparenszekkel felvonuló tüntetők, de Lódzban és Varsóban, valamint Krakkóban is hasonló jelenetek zajlottak le. A transzparenszek és a villám jelkép mellett egy másik, ugyancsak elterjedt kép is szerepelt. A hagyományos pózban ábrázolt keresztre feszített Krisztus helyett egy láthatóan terhessége utolsó szakaszában lévő keresztre feszített női alakot ábrázoló plakát a „Ti bűnötök” felirattal. Mivel a tiltakozás egyik helye a templom, a katolikus egyház szertartásának több részletéhez is alkalmazkodó módon is igyekeztek a tiltakozásukat megjeleníteni. Ennek egyik eszköze a mozgalmat támogató „bankjegy” kibocsátása és a nők buzdítása, hogy a mise keretében zajló perselyezés során a felajánlott pénz helyett a tiltakozó szöveget tartalmazó sajtát „bankjegyet” dobják be.

A tiltakozások nem csitultak az első hétvégén, sőt, október 26-án több nagyváros így Varsó, Wrocław, Poznań, Lublin, Krakkó központját is megbénították a demonstráló asszonyok és szimpatizánsok. Ezek többségében gyalogosan zajlottak, főként a belvárosi övezetekre koncentrálva, de a nagyobb bevásárlóközpontokhoz szerveztek autós tüntetéseket is megbénítva a befelé és kifelé tartó forgalmat. A varsói főpolgármester, Rafał Trzaskowski, a 2020-as köztársasági elnöki választáson nyertes Andrzej Duda ellenzék által támogatott ellenfele igyekezett a varsói demonstrációt a járványügyi előírások figyelembevételével békés mederben tartani, miközben Mateusz Morawiecki miniszterelnök a készenléti rendőrség bevetését is elrendelte. Morawiecki a tiltakozó nők céljait maga sem osztotta, ugyanis véleménye szerint a meg nem született gyermek, aki abortusz áldozata lesz, mint halott nem tud kiállni az érdekei mellett, az édesanyák pedig nem dönthetnek helyettük. Az eredetileg történész és közgazdász végzettséggel rendelkező miniszterelnökkel szemben Tomasz Grodzki, a Szenátus ellenzéki, a Polgári Platform által delegált vezetője is a mozgalom támogatásáról biztosította a tüntetőket. Az ő véleménye nem csak politikai megfontoláson alapult és lényegesen jobban alátámasztotta szakmai érvekkel a gondolatait, hiszen Grodzki amellet, hogy a Szenátus elnöke, eredeti végzettségét tekintve orvos, korábbi foglalkozását tekintve pedig sebész professzor (TVN24, 2020).¹³

A tiltakozók mellé állt a lengyel Rektori Konferencia egy közös közleményben, de a krakkói Jagelló Egyetem vezetése – Andrzej Duda köztársasági elnök egykori alma matere és korábbi munkahelye – önállóan is kifejezte tiltakozását szintén az alkotmányos jogokra, valamint a járvány elleni védekezést előtérbe helyezendő problémára hivatkozva. A közlemény lényege abban áll, hogy a döntés egyfelől csorbítja a nők jogait, ugyanakkor a jelenlegi járványhelyzetben a lengyel egészségügyi intézményeket felesleges teher sújtaná, ha valószínűséggel sérült gyermek világrahozatalára kényszerítik az anyákat (Głos Nauczycielski, 2020).¹⁴

¹³ „A lengyel hölgyek minden tiszteletet megérdemelnek” – így kezdte a lengyel Szenátus elnöke, Tomasz Grodzki a közösségi médiában megfogalmazott bejegyzését. A továbbiakban pedig kitért arra, hogy a tüntetés célja, ellentétben azokkal a véleményekkel, amelyek valamely szélsőséges nézeteket valló csoportokhoz kötné a felvonulást, nem szól másról, mint a nők élethez, a személyes szabadsághoz való jogáról (TVN24, 2020).

¹⁴ „A kommunizmus alatt a fogamzásgátló tabletták hiánya miatt Lengyelországban széles körben alkalmazták az abortuszt, mint a fogamzásgátlás bevett módszerét. De, amivel most szembesülünk az még a kommunizmusnál is drágább szigor” (Shubert–Mortensen, 2020).

Az utcai tiltakozások hatására október 30-án Andrzej Duda köztársasági elnök kompromisszumos megoldásként az abortusztörvényt illetően olyan módosítással élt, hogy amennyiben a vizsgálatok arra utalnak, hogy a gyermek halva születne, vagy a születése után elkerülhetetlenül meghalna, akkor továbbra is lehetséges maradjon a művi terhességmegszakítás (Łukaszewski, 2020; Mandiner, 2020).

Amint az számos felmérésből is tudható, a lengyel hölgyek az országban nem, vagy nehezen elérhető abortuszlehetőség miatt az előző években is tömegesen utaztak külföldre, elsősorban Németországba, Hollandiába, illetve Nagy – Britanniába (Chudzik, 2020). A bizonytalanok számára 2006 óta lengyel, angol, német, valamint holland nyelven is elérhető az „Abortion without Borders” szervezet, amely a hozzájuk forduló érdeklődőknek nyújtott és nyújt támogatást, segítséget.¹⁵ Az általuk végzett felmérés azt támasztja alá, hogy 2020 októbere óta ugrásszerűen megnövekedett a külföldön elvégezhető terhességmegszakítás utáni érdeklődők száma. Az általuk végzett számítások szerint a törvény módosítását követő első két hétben csak a második trimeszter után elvégezhető abortusz iránt érdeklődők száma több mint duplájára növekedett.¹⁶

Az abortusz körüli vitában a szakértők az eljárás rendjét illetően is találtak hibákat. Az egyik legnagyobb lengyel napilap, a Rzeczpospolita október 29-én megjelent számában Robert Bunikowski a lengyel Alkotmánybíróság határozathozatali procedúrájában vétett hibákra éppúgy felhívta a figyelmet, mint ahogyan az abortuszhoz való jog európai és Európán túli értelmezésére is kitért elemzésében. Az Alkotmánybíróság eljárásrendjével kapcsolatban megjegyezte, hogy a 15 tagú testületben 13 volt jelen a szavazásnál, de közülük éppen a több éve húzódó alkotmányos vita miatt¹⁷ valójában három fő jogszerűen nem vehetett volna részt

¹⁵ Forrás: <https://abortion.eu>. Amint az a honlapjukon található bemutatkozásból kiderül, a szervezet célja, hogy amíg a határok és a velük kapcsolatban lévő klinikák nyitva maradnak, biztonságos megoldást nyújtsanak a hozzájuk fordulóknak, segítsenek akár a gyógyszeres terhességmegszakításban, vagy pénzületi, segítséget nyújthatnak.

¹⁶ Nem feltétlenül a hölgyek felelőtlensége volt az ok, hogy a biztonságosabb 12. hét előtt elvégezhető terhességmegszakítás helyett a második trimeszterben jelentkeztek. Már esett arról szó, hogy a lengyel kórházakban előszeretettel utasították el még indokolt esetben is a terhességmegszakítást.

¹⁷ A bíróságok függetlenségének kérdése is része az Európai Unió Lengyelország elleni külön eljárási procedúrájának. Az Alkotmánybíróság működését illetően Bunikowski arra hívta fel a figyelmet, hogy tulajdonképpen a 15 főből három nem jogszerűen lett megválasztva, közülük pedig kettő ott volt ezen a szavazáson, noha erre valójában nem volt feljogosítva. A cikkben ezt a három főt „dublőr” alkotmánybíróknak nevezte (Bunikowski, 2020).

a szavazáson, ráadásul éppen ezen három személy egyike volt az a bíró, aki napirendre vetette a kérdést. Bunikowski fejtegetésében tovább megy, ugyanis azt állítja, hogy amennyiben a kérdéses időszak, tehát a 2016 óta fennálló jogsértő alkotmánybírószági működés alatt megválasztott bírák szavazatait nézzük, akkor tulajdonképpen a támogató szavazatok száma a minimálisan szükséges 8 helyett ténylegesen csak 6.

A lengyel társadalom, amint azt a törvényjavaslat módosítását követően több közvélemény-kutató intézet is megerősítette, meglehetősen konzervatív nézetet képvisel a terhességmegszakítással kapcsolatban. A tüntetések idején készített dokumentumfilmben a megkérdezett aktivisták is arról számoltak be, hogy a nehéz anyagi körülményekre, vagy az anya személyes gondjaira való tekintettel elvégezhető abortuszt a megkérdezettek 80%-a ellenzi. A különböző felmérések alapján amennyiben valamilyen genetikai betegséggel születne a gyermek, a megkérdezettek nagyjából 55-60%-a továbbra is az abortusz ellen van és csak alig 30%-uk ért egyet az abortusszal ebben az esetben.¹⁸ Az Index internetes portál által ismertetett felmérés eltérő álláspontot idéz. Az általuk ismertetett felmérés alapján a teljes abortusztilalmat képviseli a lakosság 11%-a, és alig 22%-os a támogatottsága az általános abortusz lehetőségének. Összesen 62% nyilatkozott úgy, hogy csak bizonyos esetekben engedélyezné a művi terhességmegszakítást (Ágoston–Kovács, 2020). Az Index által idézett felmérés szerint az engedékenyebb 62% álláspontja az alábbiak szerint oszlik meg. A megkérdezettek 63 százaléka abban az esetben támogatja az abortuszt, ha az anya élete vagy egészsége forog kockán, 59%-uk akkor, ha a magzat gyógyíthatatlan betegségben vagy deformitásban szenved, 54%-uk pedig akkor, ha a terhesség oka nemi erőszak.

A templomvédők és a tüntetők

Jaroslav Kaczyński a lengyel lakosságot a templomok megvédésére szólította fel. A felhívásban kifejezte aggodalmát a templomokat és a katolikus egyházat ért támadások miatt. A demonstrációkban résztvevők nem győzték hangsúlyozni azt a félelmüket, hogy egyfelől a katolikus egyház különösen az elmúlt öt évben állam lett az államban, vagy más néven Lengyelország legnagyobb politikai pártja. Amint arról korábban szó esett, Lengyelország katolikus egyházhoz való viszonya a

¹⁸ Videoforrás: Partizán (2020): [Abortusztilalom Lengyelországban](#). Utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.

rendszerváltást megelőző években is különleges eset volt a szocialista táboron belül. Az a tény, hogy elsőként térségünkben 1978-ban az egykori krakkói érseket, Karol Wojtylát választották pápává növelte a katolikus egyház befolyását az országban. II. János Pál több alkalommal is hazalátogatott, s a rendszerváltást követően a katolikus egyház pozíciója nem kérdőjeleződött meg. Az első PiS által vezetett koalíciós kormányzat ugyan felemelt néhány szélsőséges nézetet képviselő, magát a katolikus egyházzal azonosító politikust¹⁹ és vállalkozót, valamint a Lengyel Családok Ligája pártot, amely egyebek mellett a darwini evolúció helyett a bibliai Teremtés történetét helyezte volna az általános iskolai tananyagba. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a 2007-es választásokat követően, a Polgár Platform hatalomra kerülésével ezek a szélsőséges irányzatok háttérbe szorultak. Napjainkra felnőtt egy olyan generáció, amelyik a szülei katolicizmusa helyett egy más, szekularizált világszemléletet vall magáénak és nem riad vissza attól sem, hogy a katolikus egyházzal szembeni álláspontját akár nyíltan is megfogalmazza ledöntve a korábbi tabukat (Alcoy, 2020).²⁰ A kormánypárt ugyanakkor nem akarja elengedni a katolikus egyház kezét. A Radyo Maryja alapításának évfordulója alkalmából Andrzej Duda például levelet írt Rydzyknek, amelyben a rádió megalapítását az 1920-os varsói csata jelentőségéhez hasonlította.²¹

Az egyházat ért támadást sajátos módon értelmezték a különböző szélsőséges patrióta mozgalmak, amelyek képviselői tulajdonképpen Kaczyński hívó szavára érkeztek templompéleteket védeni. A patrióta szervezetek képviselői kiegészültek a Lech Poznań és más futball csapatok szélsőséges szurkolói tagjaival és templomvédő akcióik során nem egy alkalommal kerültek összetűzésbe a tüntetőkkel (Osowski, 2020). A lengyel katolikus egyház amúgy is nehéz helyzetben van, hiszen a COVID-19 járvány lengyel gócpontjainak jelentős része

¹⁹ Köztük például a Radio Maryja alapítóját Tadeusz Rydzyk katolikus szerzetest.

²⁰ „Az állítás, mely szerint Lengyelország katolikus ország már nem érvényes” – kezdte a tüntetések egyik gdanski aktivistája. „Ha csak a statisztikákat nézzük, akkor valóban 39 millió megkeresztelt emberről beszélhetünk, de ennek kevesebb mint 20%/a gyakorolja a vallását. Ez nagyjából 7,5 millió ember. Ugyanakkor évről évre több és több lengyel szakít az egyházzal, fogalmazza meg kritikáját az egyházzal szemben. De ez nem csak a hívek oldaláról mutatkozik meg. A bölcsebb papság szintén kritikus az egyházzal szemben. S hogy miért? Mert a lengyeleknek elégük van abból, hogy az egyház beleavatkozik a politikába, az oktatásba és ami a legnagyobb probléma: álszent miközben pedofil botrányok övezik” (Alcoy, 2020).

²¹ A varsói ütközet állította meg az oroszok előretörését és tette lehetővé, hogy Lengyelország az 1918-ban garantált Curzon-vonal helyett keletebbre tolhassa a határait a Rigai békében megállapodottak szerint (Sulowski, 2020).

egyházi eseményekhez volt köthető. Betegápoló szerzetesrendek kolostoraiban éppúgy terjedt a vírus, mint ahogyan elsőáldozások, misék, bérnálások és esküvők járványgócai révén. A járvány a papság és a szerzetesek körében számos áldozatot követelt, de a lengyel katolikus egyház hírnevét az elmúlt évtizedek pedofil botrányai is megtépázták. Május végén látott napvilágot egy olyan interaktív térkép, ahol az elmúlt évtizedek összes pedofiliával, annak eltussolásával kapcsolatos információt elhelyeztek. Az elkövetésben gyanúsított papok mellett mintegy 24 magas rangú egyházi méltóság neve szerepel az összefoglaló anyagban, mint pedofiliában vagy annak eltussolásában érintett személy (Sidorski, 2020).

A demonstrációk haladtával újabb célok is előtérbe kerültek. Az abortusztörvény ellen tüntető asszonyok ugyanis egy világjárvány közepén vonultak utcára, mégpedig egy kormányváltást követően. Fellépésük nem csak az Alkotmánybíróság döntése elleni kritikát, valamint az egyház állami ügyekbe való túlzott beavatkozásával szembeni tiltakozásukat jelentette, de az egészségügy helyett az egyház támogatására fordított pénzüsszegek túlzott mértékét is vitatták, valamint a kormány járvány elleni védekezésének elégtelen színvonalát kifogásolták. A második hullámban cikkünk írásakor már közel 800 ezerre növekedett a fertőzöttek száma, a halottaké pedig átlépte a 12 ezret, miközben nyár óta folyamatosan ad hírt a(z) elsősorban ellenzéki) sajtó a kórházakban uralkodó áldatlan állapotokról. A 2012-es futball Európa-bajnokságra elkészült varsói Nemzeti Stadion több hete járványkórházként működik, a legutóbbi információk szerint mintegy 500 ágygal.

Fordulópont – november 11.

A lengyel függetlenség napja, november 11. az egyik legfontosabb nemzeti ünnep, amely eredetileg a nemzeti összetartozást hivatott szimbolizálni, hiszen a közel százharminc évnyi szétszakítottságot követően az első világháborút követő döntések visszaállították Lengyelország függetlenségét. Az ünnepség ugyanakkor a nemzeti összetartozás helyett gyakran a patrióta mozgalmak, valamint a szélsőséges football huligánok zavargásaiba torkollik. Nem volt ez másként idén sem. Az október óta tüntető asszonyok felvonulását számos kritika érte mind a kormány, mind pedig a kormányzó koalíció részéről. Morawiecki miniszterelnök felelőtlennek nevezte a résztvevőket éppen a járványhelyzetre való hivatkozással. Varsó főpolgármestere, Rafal Trzaskowski pedig a függetlenség napi felvonulást sem autós, sem pedig gyalogos formában nem engedélyezte, a politikai vezetők is szentmiséken, koszorúzásokon emlékeztek meg Lengyelország visszaállításának

évfordulójáról. Az eredeti csendes megemlékezéseket előnyben részesítő javaslatokhoz képest november 11-én Varsóban zavargások törtek ki, ahol a rendőrség könnygázt volt kénytelen bevetni, egy ház kiegett, egy ember pedig súlyosan megsérült (Körkép.sk, 2020). A tüntetők fellépése komoly felháborodást váltott ki mind a főpolgármesterből, mind pedig számos ellenzéki politikusból, akik a kormányt vádolták kétszínűséggel. A Lengyelországban érvényben lévő járványügyi korlátozások miatt 5 főben maximálták a gyülekezők létszámát és Morawiecki miniszterelnök is kritikával illette a felvonulásokat szervezőket és az azokon résztvevőket. A függetlenség napi felvonulás során fellépő radikálisok amiatt hozták kínos helyzetbe a kormányt, mert éppen Kaczyński hívó szavát követve léptek fel a lengyel katolikus egyház és templomai védelmében az erőszaktól sem visszariadva. A kormánykoalíció is ingatag lábakon áll ugyanakkor, a kormánytagok közül sem mindenki osztja Kaczyński radikális elképzelését, valamint a járvány szociális következményeinek kezelésében sem értenek mindenben egyet, ráadásul a frakción belül egy centrista csoport kezdett formálódni.

Az alkotmánybírószági döntés miatti felháborodás nem tett jót a kormányzó párt népszerűségének sem. Jaroslaw Kaczyński maga is megosztó személyiség, akit egyes vélemények szerint igyekeztek távol tartani a nyílt politizálástól, meghagyván neki a választások előtti kampányfellépéseket. A Jog és Igazságosság egyes felmérések szerint a választók 26%, más adatok szerint 36%-ának támogatását tudhatja magáénak, miközben az éppen helyét (és vezérét) kereső Polgári Koalíció nagyjából 24%-on áll. Eszerint Jaroslaw Kaczyński és Mateusz Morawiecki kormányfő alakulata mindössze két százalékkal előzi meg a Polgári Koalíció nevű jobboldali pártszövetséget, harmadikként pedig Szymon Hołownia újságíró nemrég alapított mozgalma, a Lengyelország 2050 (Polska 2050) szerezné meg a harmadik helyet mintegy 18%-kal. Őket a Baloldal követi nagyjából 9%-os támogatással. A kormány a lengyel vidéket képviseli, a 2018-as önkormányzati választások alkalmával nyilvánvalóvá vált, hogy a nagyvárosok az ellenzék kezébe kerültek. A vidéki lengyeltség pedig a konzervatív katolikus egyház tanítását követi, aki tehát hatalmon akar maradni, kénytelen az egyház kegyeit keresni. A mélyen vallásos Kaczyńskinak ez utóbbi nem is esik nehezére.

Összegzés

A nők demonstrációja fordulóponthoz érkezett. Egyfelől az eredetileg alulról létrejövő sejtyszerű mozgalmak összerendeződtek, ennek a szervezettségnek a jele,

hogy konzultatív tanácsot is alapítottak, sőt legutóbbi megmozdulásaikkal már a szejmben is hangot adtak tiltakozásuknak, egyenesen a kormány lemondását követelték.

Az igen feszült helyzetet további gondok tetézik. A napokban zajlik Brüsszelben az Európai Unió következő ciklusra szóló költségvetésének tárgyalása, amelynek során Magyarország mellett Lengyelország is élt vétőjogával. A lengyel kormány tehát pillanatnyilag egyfelől szembekerült potenciálisan 25 uniós tagállammal, de az Orbán Viktorhoz hasonlóan Trump újráválasztásában bizakodó kormányfő és pártelnök helyettese is igencsak szorgosan keresheti a „b tervet”, azaz kezdhet megbarátkozni azzal a gondolattal, hogy a következő amerikai elnököt Joe Bidennek fogják hívni, aki történetesen katolikus. A 2020-as ősz a vírus újabb hulláma mellé a kormányválságot is meghozta Lengyelországnak, de az előzetes gazdasági várakozások sem kedveznek az optimista hangulatnak. Az alkotmánybírószági határozat kihirdetésének határideje november 2. volt, e sorok írásakor (november 19.) ez még nem történt meg, egyelőre csak annak szükségességét fogalmazták meg a köztársasági elnök hivatalából. Eközben a Varsó belvárosában demonstráló asszonyok mellé az elégedetlen gazdák is megérkeztek traktorjaikkal.

Irodalomjegyzék

- Ágoston, Zoltán – Kovács, Ferenc (2020): [Tízezrek tüntettek Varsóban az abortusztörvény szigorítása miatt](#). *Index*, 2020. 12. 14.
- Alcoy, Philippe (2020): [Poland: Demonstrating for Women's Rights and for an End to the Right-wing Government](#). *LeftEast*, utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Bőtös, Botond (2019): [Lendületben a lengyel illiberálisok – Kaczyński befejezheti ultrakonzervatív forradalmát](#). *Átlátszó.hu – Világtérkép*, utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Bunikowski, Dawid (2020): [Kontrowersje w sprawie aborcji](#). *Rzeczpospolita*, utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Chudzik, Katarzyna (2020): [Rekordowa liczba Polek zgłasza się po pomoc ws. aborcji. "To sukces"](#). *Ofeminin*, utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Domány, András (2020a): [A "nercbundatörvény" miatt tört ki kormányválság Varsóban](#). *HVG*, utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Domány, András (2020b): [A "nők poklát" teremtette meg Lengyelországban Jaroslaw Kaczynski és a katolikus egyház](#). *HVG*, utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Drinóczi, Tímea – Bień-Kacała, Agnieszka (2019): Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland. *German Law Journal*, 20 (8): 1140-1166. DOI: <https://doi.org/10.1017/glj.2019.83>

- Drinóczi, Tímea – Bień-Kacala, Agnieszka (2020) COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism, *The Theory and Practice of Legislation*, 8:1-2, 171-192, DOI: <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1782109>
- Głos Nauczycielski (2020): „[To cios w naukę i prawa kobiet](#)”. [Władze niektórych uczelni wyższych krytykują wyrok TK ws. aborcji](#). Utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Gruszczyński, Arkadiusz (2020): [Wykładowca do przyszłych lekarzy: Robiąc aborcje, będziecie wykonywać zlecenie zabójstwa](#). *Gazeta Wyborcza*, utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Körkép.sk (2020): [A lengyel jobboldal az ország függetlenségét ünnepli. Több ezren meneteltek Varsóban](#). Utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Körösényi, András (2017): Weber és az Orbán rezsim: plebiszciter vezérdemokrácia Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, XXVI(4): 7-28.
- Łukaszewski, Jakub (2020): [Duda przygotował ustawę dotyczącą aborcji. Ma być kompromisem po wyroku TK](#). *Gazeta Wyborcza*, utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Mandiner (2020): [Az utcáról a tárgyalóasztalhoz ültetné a lengyel kormányfő a tüntetések vezetőit](#). Utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Nizinkiewicz, Jacek (2020): [LGBT aggression is a cultural war over our identity and our soul, says Polish justice minister](#). *Remix*, utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Osowski, Patryk (2020): [Narodowcy i kibice przed kościołami. Te nagrania obiegają internet](#). TVPInfo, utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Partizán (2020): [Abortusztilalom Lengyelországban](#). Utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- PolandIn (2020): [Municipalities deprived of EU funds over LGBT issues to get support: minister](#). Utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Polsat News (2020): [Budka: to nie kryzys rządowy, a kryzys państwa. Czas zakończyć ten cyrk](#). Utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Polskie Radio Katowice (2020): [Premier Morawiecki o orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego ws. aborcji](#). Utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Sata, Robert – Karolewski, Ireneusz Pawel (2020) Caesarean politics in Hungary and Poland, *East European Politics*, 36(2): 206-225.
DOI: <https://doi.org/10.1080/21599165.2019.1703694>
- Shubert, Atika – Mortensen, Antonia (2020): [As Poland mulls new abortion bill, women head to Germany](#). *CNN*, utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Sidorski, Andrzej K. (2020): [24 biskupów na Mapie kościelnej pedofilii. Jak kryli księżyc przestępców seksualnych?](#) *OKO.press*, utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Sitnicka, Dominika (2020): [Polska piekłem kobiet. PiS i Trybunał Julii Przyłębskiej wprowadzili zakaz aborcji](#). *OKO.press*, utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Sulowski, Kacper (2020): [Andrzej Duda napisał list do o. Rydyzka. Powstanie Radia Maryja porównał do Bitwy Warszawskiej](#). *Gazeta Wyborcza*, utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.
- Szymczak, Jakub (2019): [PiS ma 235 mandatów. Tyle samo co cztery lata temu. Znamy skład nowego Sejmu](#). *OKO.press*, utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.

TVN24 (2020): [Grodzki: buntu narodu nie wolno lekceważyć, Senat jest gotowy do roli mediatora](#). Utolsó hozzáférés: 2020. 12. 14.

Jogforrások:

Szejm, 2019. november 22. előterjesztés, [online verzió](#), utolsó hozzáférés: 2020. november 5.

Az abortuszról szóló törvény szövege, Dz.U. 1993 nr 17 poz. 78., [online verzió](#), utolsó hozzáférés: 2020. november 5.

Abortusz a nő beleegyezésével – Büntető törvénykönyv, 152. cikk, [online verzió](#), utolsó hozzáférés: 2020. november 5.

Abstract

Hot autumn in Warsaw – The Polish abortion law and its aftermath

The Polish Constitutional Court decided to ban abortion in almost all cases based on the modification of the Act on Abortion. A big movement, a chain of organised mass demonstrations were followed this announcement launched by women and the youth but different groups of society also joined the demonstrations. This movement became a catalyst for the people's opinion towards the governing ultraconservative Law and Justice Party government. In the shadow of the COVID 19 pandemic several thousands of people marched against the Act. The aim of the demonstration was supplemented by the critical opinions towards the government's relation with the Polish Catholic church and the partly successful struggle against the pandemic.

Keywords: *governance, church, abortion law, constitutionality*

p

pólusok ■■■
folyóirat

2020. I. évfolyam, 2. szám
RECENZÍÓ

Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék
Pécsi Tudományegyetem



LECHNER ZOLTÁN¹

EGY RÉGI-ÚJ STRATÉGIAI VÍZIÓ AZ AMERIKAI VILÁGREND FENNTARTÁSÁRÓL

KÖNYVISMERTETÉS

Jakub J. Grygiel – A. Wess Mitchell (2017): *Nyugtalan határvidék: Felemelkedő riválisok, sebezhető szövetségesek és az amerikai hatalom válsága*. Antall József Tudásközpont, Budapest. 303 p.

Napjainkban a nemzetközi kapcsolatok talán legtöbbet tárgyalt kérdése a nemzetközi rendszer természetére vonatkozik. A jelenlegi nemzetközi struktúra leírására többféle elmélet létezik: míg egyesek az Egyesült Államok továbbra is létező gazdasági és katonai fölényére hivatkozva az egypólusú világrend fennmaradása mellett érvelnek; mások úgy vélik, a BRICS államok dinamikus gazdasági fejlődése nyomán ma már egyértelműen többpólusú rendszerről beszélhetünk. Ebbe kérdéskörbe illeszkedik A. Wess Mitchell és Jakub J. Grygiel *Nyugtalan határvidék* című könyve, amelyben a szerzők átfogó stratégiai víziót kínálnak az Egyesült Államok számára, az általa dominált globális rendszer stabilitásának megőrzéséhez.

Mitchell és Grygiel a 21. századi nemzetközi rendszer mibenlétét az Egyesült Államok riválisaival és szövetségeseivel való kapcsolatán keresztül vezetik le: meglátásuk szerint az amerikai világrend számára elsősorban három feltörekvő, és agresszív külpolitikát folytató állam, Oroszország, Kína és Irán jelent kihívást, melynek kezelése, egyben az Egyesült Államok globális dominanciájának stabilizálása a második világháborút követően felépített szövetségi rendszer

¹ Doktorandusz, Pécsi Tudományegyetem, Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar, Interdiszciplináris Doktori Iskola, Politikatudományi Program.

DOI: 10.15170/PSK.2020.01.02.08

mege erősítésével lehetséges. A szerzők már a mű címével egyértelművé teszik, hogy meglátásuk szerint a nemzetközi erőviszonyok jövője a „határvidéken”, vagyis Eurázsia külső peremívén fog eldőlni. A geopolitika tudományterületét ismerő olvasó számára tehát nem lesz meglepő, hogy a szerzők behatóan foglalkoznak Nicholas J. Spykman, a peremvidék-elméletet megalkotó amerikai geostratégia munkásságával. Mitchell és Grygiel azon megállapítása, miszerint Spykman elmélete nem csak a hidegháború alatt bírt jelentőséggel, hanem napjainkban is releváns maradt teljességgel helytálló – nem csupán az előbb említett „riválisok” dinamikus fejlődése és az Egyesült Államokkal való feszült kapcsolata, hanem a nemzetközi tengeri kereskedelem volumenének, ezzel összefüggésben az eurázsiai tengerszorosok jelentőségének növekedése okán is. Spykman gondolataival összhangban a szerzők amellet érvelnek, hogy az Egyesült Államoknak a haditengerészetre és a szövetségesekre alapozva, aktív külpolitikai stratégiát kell követnie, melynek legfőbb célja az amerikai szövetségi rendszer megszilárdításán keresztül a status quo fenntartása (33. o.). Mindezek alapján akár azt is mondhatjuk, hogy Mitchell és Grygiel műve a peremvidék-elmélet napjaink geopolitikai realitásaihoz igazított újragondolásaként is felfogható.

A szövetségesek prioritásának csökkenése című második fejezet azt az amerikai történelem során több ízben is uralkodóvá váló felfogást tárgyalja, miszerint az Egyesült Államoknak nemet kell mondania az óriási költségekkel járó aktív külpolitikára. A szerzők három olyan „csábítást” azonosítanak, melyek legitimációt biztosítanak ennek a gondolatnak: földrajz, technológia és ideológia. Az első két érv mindenekelőtt arra vonatkozik, hogy az Egyesült Államok előnyös földrajzi helyzete, valamint technológiai fejlettsége okán nincs rászorulva arra, hogy aktív külpolitikát folytasson (40-48. o.). A harmadik kapcsán a szerzők kifejtik, hogy két, látszólag ellentmondásos ideológiai megközelítés, a liberalizmus és az izolacionizmus egyaránt arra a következtetésre jut, hogy nincs szükség beavatkozó amerikai külpolitikára: míg a liberálisok a nemzetközi szervezetekben, a nemzetközi jogban, valamint az államok békés együttműködésében bíznak; addig az izolacionisták úgy vélik, az eurázsiai hatalmak közötti erőegyensúly biztosítékot jelent az Egyesült Államok elsőségére, ezért az amerikai szövetségi kormány megteheti, hogy csak a belpolitikai ügyekre koncentrál (49-52. o.). Mitchell és Grygiel szerint az amerikai döntéshozók komoly hibát követnek el, ha engednek ezen tényezők csábításának, ugyanis a visszavonuló külpolitika hosszútávon olyan negatív következményekkel jár (az USA globális hatalmának gyengülése, a riválisok korlátlan erősödése, a szövetségesek bizalmának elvesztése és a

nemzetközi rendszer destabilizálódása) melyek súlya többszörösen meghaladja az aktív külpolitika költségeit.

Mitchell és Grygiel meglátása szerint 2008-tól ismét egy olyan külpolitikai attitűd vált meghatározóvá az Egyesült Államokban, amely a szövetségesek prioritásának csökkenéséhez vezetett. A szerzők ezt több tényezővel magyarázzák: a 2008-as pénzügyi válság hatásai; az USA nemzetközi megítélésének romlása az iraki és afganisztáni intervenciók nyomán; valamint az új palagáz-, és palaolaj-lelőhelyek felfedezése, melynek köszönhetően gyakorlatilag megszűnt az ország külföldi szénhidrogénforrásoktól való függősége (53-58. o.). Emellett kemény kritikával illetik az Obama-adminisztráció azon törekvését, hogy liberális elvi meggyőződések nevében felhagyjon a hagyományos elszigetelés-politikával és tárgyalásos úton egyezzen meg a rivális hatalmakkal (60-61. o.). Meglátásuk szerint ez a felfogás nem egy békésebb világot eredményez, hanem épp ellenkezőleg – az Egyesült Államok megengedő magatartása agresszívabb külpolitika folytatására ösztönzi a riválisokat. A szerzők szerint tehát az USA és a feltörekvő hatalmak viszonya zéró összegű: ha az amerikai vezetés engedményeket tesz a riválisoknak, az szükségszerűen vezet az amerikai pozíció gyengüléséhez, ami értelmezésükben egyet jelent a nemzetközi rendszer stabilitásának csökkenésével (60. o.).

A szerzők gondolatmenete Obama külpolitikájával kapcsolatban Oroszország és Irán esetében nem alaptalan. A volt elnök választási szlogenje, miszerint új alapokra kívánja helyezni az Oroszországgal való kapcsolatot, valamint az Obama-adminisztráció meglehetősen visszafogott reakciója a grúzai és ukrajnai válságokra azokat a közép-kelet-európai államokat – a balti államok, Lengyelország, Románia – aggasztotta legjobban, melyek fenyegetésként tekintenek Moszkvára. Irán esetében hasonló helyzet alakult ki: az iszlamista köztársasággal való kiegyezés legfőbb ellenzői az Egyesült Államok legfontosabb regionális szövetségei, Izrael és Szaúd-Arábia voltak. Emellett Obama arra vonatkozó döntése, hogy kivonják az amerikai csapatokat Irakból Irán mozgásterét szélesítette, ami szintén kiváltotta a két szövetséges aggodalmát. Mitchell és Grygiel általánosító megállapítása ugyanakkor Kína vonatkozásában sántít. Míg a 21. század első éveiben a Bush-adminisztráció a „terror elleni harc” jegyében a Közel-Keletre koncentrált, és elhanyagolta a Távol-Keletet, addig éppen az Obama-kormányzat volt az, mi 2008-tól az amerikai külpolitika fókuszpontját az ázsiai és csendes-óceáni térségre helyezte át, és egy tudatosabb stratégiát alakított ki Kína kapcsán, melynek alapja a szövetségesekkel (Japán, Tajvan, Dél-Korea, Szingapúr, Fülöp-szigetek) való kapcsolatok fejlesztése és a térségbeli katonai jelenlét megerősítése volt. Szintén a könyv rovására írható, hogy

csupán említés szintjén foglalkozik az iraki beavatkozással, annak ellenére, hogy a koholt vádakkal indokolt, és a nemzetközi jogot megsértő intervenció nyomán az Egyesült Államok nemzetközi megítélése sokat romlott, több szövetségesével való kapcsolata pedig kiéleződött. Érdeemes végül említést tenni arról, hogy a szerzők tudatosan figyelmen kívül hagyják, hogy az ENSZ BT tagjai között az iráni atomalku kapcsán megvalósult konszenzus gyakorlatilag példátlan a nemzetközi kapcsolatok történetében, az eredményeként megszülető szerződés pedig a szakértők többsége szerint inkább pozitív hatással volt a Közel-Kelet geopolitikai környezetére. Az, hogy a szerzőpáros az említett tényezőket negligálja, részben a realista dogmákhoz való ragaszkodásukkal, részben a Republikánus Párthoz való kötődésükkel magyarázható.

A harmadik fejezet azt az USA riválisai által alkalmazott technikát tárgyalja, amit Mitchell és Grygiel szondázásnak (probing) nevez. Definíciójuk szerint a szondázás olyan stratégiai viselkedésmód, „mely az erőviszonyok aktuális percepcióját teszteli, és ugyanakkor megpróbálja felrajzolni az új befolyási határokat” (74. o.). A szerzők hipotézise, hogy az Egyesült Államok aktív külpolitikától való visszavonulása több régióban is geopolitikai vákuum létrejöttét eredményezte, ami megnövelte a status quoval elégedetlen feltörekvő hatalmak mozgásterét. Amerika riválisai táguló mozgásterük határait különböző provokatív lépésekkel – például kibertámadások, hadgyakorlatok, a szomszédos államok légtérének megsértése, alacsony intenzitású konfliktusok kirobbantása – igyekeznek felmérni. A szondázások során tehát azt próbálják tesztelni, hogy a domináns nagyhatalom mennyire elkötelezett a status quo védelme mellett. Ennek megfelelően a provokációkat olyan országokkal szemben hajtják végre, melyek stratégiai szempontból fontosak, ugyanakkor földrajzilag távol helyezkednek el a szuperhatalomtól. A szondázás másik célja, hogy a feltörekvő állam az Egyesült Államokkal való nyílt konfliktus elkerülésével, lépésről lépésre növelje befolyási övezetét (72-75. o.). A szerzők többek között a Grúziával és Ukrajnával szembeni agresszív orosz lépéseket, Kína elmúlt években egyre gyakoribbá váló dél-kínai-tengeri provokációit, valamint Irán szíriai szerepvállalását sorolják a szondázás gyakorlati megnyilvánulásai közé (82-85. o.).

A negyedik fejezet a szövetségesek szondázásra adott reakcióit elemzi. A szerzők nézete szerint az Egyesült Államokkal hagyományosan jó kapcsolatot ápoló, és az utóbbi években a riválisok felemelkedése nyomán kiszolgáltatott helyzetbe kerülő kisebb államok a provokációkra adott válaszlépéseik alapján két táborra, ellenállókra és alkalmazkodókra oszthatók. A előbbi csoport magatartását tárgyaló alfejezet azt a Dél-Kelet-Ázsiában, Közép-Kelet-Európában és a Közel-Keleten

egyaránt megfigyelhető tendenciát mutatja be, hogy a regionális feltörekvő államot egyértelműen biztonsági fenyegetésként érzékelő szövetségesek az elmúlt évtized során növelték katonai kiadásait, esetenként támadó katonai doktrínákat dolgoztak ki, valamint regionális szövetségi blokkokat hoztak létre, illetve szilárdították meg. A szerzők az ellenálló államok csoportjába sorolják többek között Lettországot, Lengyelországot, Romániát, Izraelt, Szaúd-Arábiát, Japánt, Indonéziát, Szingapúrt és Thaiföldet (109-130. o.). A szövetségesek részéről az ellenállás alternatívája az alkalmazkodás: az adott regionális hegemóntól gazdaságilag vagy politikailag függő országok egy része – bár az Egyesült Államokkal való együttműködésüket nem feltétlenül szakítják meg – békülékeny, alkalmazkodó magatartást tanúsítanak a regionális hatalom irányába, ami az utóbbi befolyási övezetének növekedését eredményezi. A szerzők szerint az alkalmazkodó magatartás ösztönzője a szövetséges részéről lehet egyrészt a regionális hatalommal való gazdasági kapcsolatok kiaknázásának célja; másrészt az a percepció, hogy az Egyesült Államok egy esetleges konfliktus-, vagy válsághelyzet esetén nem sietne a segítségére. A szerzők az alkalmazkodó viselkedést tanúsító államok közé sorolják például Malajziát, Ománt, Katart, Magyarországot, Szlovákiát és Csehországot (137-149. o.). Térségünk szempontjából figyelemreméltó a szerzők azon megállapítása, miszerint a visegrádi négyek egységét megbontó tényezők talán legfontosabbika, hogy a tagok eltérő válaszokat adnak arra vonatkozóan, mi a megfelelő reakció Oroszország növekvő befolyására (147-148. o.). A mű fő hiányossága ugyanakkor Törökország teljes negligálása, annak ellenére, hogy földrajzi elhelyezkedése okán a török állam az amerikai-orsz és az amerikai-iráni kapcsolatokban is tényező.

Az ötödik fejezetben Mitchell és Grygiel felvonultatják az általuk javasolt, szövetségesekre alapuló amerikai stratégia melletti érveiket. Spykmannal és Brzezinskivel egyetértve a szerzők úgy vélik, az Egyesült Államok külpolitikájának elsőszámú prioritása annak megakadályozása kell legyen, hogy Euráziában felemelkedjen egy, vagy több olyan hatalom, amely katonai és gazdasági szempontból reális fenyegetést jelent az amerikai világrendre nézve. Úgy vélik, e cél elérésének leghatékonyabb módját a szövetségesekre épülő stratégia jelenti, ugyanis az Amerika-barát országok területén működtetett katonai bázisok révén az USA képes folyamatos ellenőrzést gyakorolni és erőt projektálni a geopolitikai szempontból kulcsvezetnek tekinthető peremvidéken, elszigetelve ezáltal a feltörekvő hatalmakat. Mitchell és Grygiel olvasatában tehát a szövetségesek a Egyesült Államok előretolt helyőrségei, egyben a status quo fenntartásának legfőbb eszközei (176-192. o.). A stratégiai szempontok mellett a szerzők arra is

felhívják a figyelmet, hogy a szövetségesek anyagi előnyökkel is szolgálnak, ugyanis a befektetésekhez és növekedéshez szükséges biztonság garantálásával lehetővé teszik a globális gazdaság működését. Meglátásuk szerint az Egyesült Államok a tengeri csomópontoknál elhelyezkedő szövetségesek révén képes fenntartani a nemzetközi kereskedelem szabadságát, ami létfontosságú az amerikai gazdaság számára (192-198. o.). Bár Mitchell és Grygiel érvelése meggyőző, az olvasóban mégis hiányérzetet kelthet a fejezet, tekintve, hogy a szerzők elkerülik azt a gyakorlati kérdést, hogy a szövetséges rendszer fenntartásának költségei mennyiben egyeztethetők össze az amerikai költségvetéssel.

A könyv utolsó fejezetében Mitchell és Grygiel javaslatokat fogalmaznak meg az amerikai döntéshozók számára. Legfőbb üzenetük, hogy az Egyesült Államoknak vissza kell nyernie a szövetségesi megingott bizalmát, ennek leghatékonyabb módja pedig a politikai és gazdasági kapcsolatok megerősítése, valamint annak tudatosítása a szövetségesekben, hogy válsághelyzet esetén Amerika nem fogja cserbenhagyni őket. A szerzők meglátása szerint amennyiben az amerikai vezetés továbbra is visszahúzódó külpolitikát fog folytatni az a riválisok további erősödéséhez, a peremvidék destabilizálódásához, és végérvényesen a mai világrend összeomlásához fog vezetni. Ez a forgatókönyv – mondja Mitchell és Grygiel – egy, a politikailag magabiztos, gazdaságilag fejlett, jól felfegyverzett és az amerikai érdekekkel összehangolt szövetségi rendszer létrehozását és fenntartását célzó stratégiával elkerülhető (201-212. o.). A szerzők felhívják a figyelmet arra, hogy napjaink nemzetközi struktúrája a hidegháborús időszakhoz képest gyökeresen megváltozott. Meglátásuk szerint a bipoláris rendszerben a NATO elsősorban azért volt hatékony szervezet, mert tagjai hasonló mértékben érezték fenyegetve magukat. A hidegháborút követő időszak ettől eltérő képet fest: az új riválisok és új technológiák megjelenésével a világ kiszámíthatatlanabbá vált, a szövetségesek biztonsági fenyegetésekkel kapcsolatos percepciói pedig eltávolodtak egymástól. A szerzők szerint az Egyesült Államok úgy lehet képes alkalmazkodni az új geopolitikai környezethez, ha nem multilaterális, hanem bilaterális alapon mélyíti kapcsolatait, elsősorban azokra a szövetségesekre építve, akik elkötelezettek a riválisokkal szembeni ellenállás mellett (240. o.). Az amerikai kormánzatnak ezzel párhuzamosan kell törekednie arra, hogy visszanyerje, illetve megerősítse a szövetségesek belé vetett bizalmát, ami esetenként azt követeli meg, hogy szemet hunyjon az érintett államok kapcsán felmerülő demokratikus deficitek vagy emberi jogi sérelmek felett (222-223. o.). Mindez félreérthetetlenül mutatja, hogy a szerzőpáros a stabil ellenségek alapuló hidegháborús logikát

és mentalitást próbálja meg átültetni a hidegháború utáni időszakra. Gondolkodásmódjuk megértésének kulcsa tehát annak felismerése, hogy az ellenségekkel való konfliktusokat nem megoldani, hanem fenntartani, felnagyítani és kihasználni akarják.

Véleményem szerint Mitchell és Grygiel könyve hiányosságai, dogmatizmusa és olykor túlságosan általánosító kijelentései ellenére, több okból is hasznos olvasmány. A szerzők a 21. századi geopolitikai trendek, kihívások és lehetőségek bemutatásán keresztül átfogó és koherens amerikai stratégiai víziót vázolnak fel, amit közérthető és olvasmányos formában tárnak az olvasó elé. Szintén erénye a könyvnek, hogy segít az olvasónak megérteni a Trump-adminisztráció külpolitikai döntései mögött meghúzódó percepciókat és motivációkat. A könyv megjelenését követően megalakuló adminisztrációban mindkét szerző helyet kapott: Mitchell 2017 és 2019 az Egyesült Államok külügyi államtitkár-helyettese volt, Grygiel pedig 2017 és 2018 között külügyi tanácsadóként szolgált. A könyvben megfogalmazott gondolataik jelentős része Donald Trump négyéves elnöki ciklusa alatt konkrét külpolitikai döntések formájában köszönt vissza: a balti államokkal, Lengyelországgal és Romániával való katonai együttműködés elmélyítése; az amerikai-izraeli és amerikai-szaúdi kapcsolatok megerősítése; az iráni atomkuból való kilépés; valamint a Kínával szembeni erélyesebb fellépés egyaránt ezt támasztja alá. Végül, de nem utolsósorban a könyv erényének tekinthető a nemzetközi kapcsolatok realista elméletének közelmúltbéli nemzetközi események és folyamatok elemzésén és értelmezésén keresztül történő bemutatása: a realista iskola nagyjaihoz (például Thomas Hobbes, Hans Morgenthau, Kenneth Waltz) hasonlóan a szerzők mellett érvelnek, hogy a nemzetközi rendszer természete anarchikus, legfontosabb szereplői a saját érdekeiket követő és egymással versengő államok, az átmeneti béke kulcsa pedig az államok közötti erőegyensúly. Ebből következően Mitchell és Grygiel műve nem csupán az amerikai külpolitika iránt érdeklődők, hanem a nemzetközi kapcsolatok elméleti alapjaival ismerkedők számára is hasznos olvasmány.

Irodalomjegyzék

Jakub J. Grygiel – A. Wess Mitchell (2017): Nyugtalan határvidék: Felemelkedő riválisok, sebezhető szövetségesek és az amerikai hatalom válsága. Antall József Tudásközpont, Budapest. 303 p.