



Tehetség PONT

VARIETAS DELECTAT

A PPKE JÁK hallgatóinak válogatott tanulmányai

Szerkesztette

POGÁCSÁS Anett – SZILÁGYI Pál

– ÁDÁNY Tamás

PÁZMÁNY PRESS

VARIETAS DELECTAT
A PPKE JÁK hallgatóinak válogatott tanulmányai

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

TehetségPONT 1.

Sorozatszerkesztő: *Pogácsás Anett és Szilágyi Pál*

VARIETAS DELECTAT

A PPKE JÁK hallgatóinak válogatott tanulmányai

Szerkesztette:
POGÁCSÁS Anett – SZILÁGYI Pál
ÁDÁNY Tamás



PÁZMÁNY PRESS
Budapest
2013

A kötet a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0014. sz. – Tehetségtámogatás
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem kilenc tudományágában
projektje keretében jelent meg.

© Szerzők, szerkesztők, 2013

© PPKE JÁK, 2013

ISSN 2064-1508

ISBN 978-963-308-104-4

Kiadja:
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kara,
Budapest, Szentkirályi u. 28–30. • www.jak.ppke.hu

Felelős kiadó: Dr. Schanda Balázs dékán

Korrektúra: Réti Anna
Nyomdai előkészítés: Könczöl Miklós

Nyomás: Vareg Hungary Kft.

TARTALOM

Előszó	9
--------	---

ÉRTEKEZÉSEK

FÁY ESZTER VERONIKA: A 'megmentő csecsemők'	13
HRECSKA RENÁTA: Keleten a helyzet változatlan? Munka és munkajog Kínában	29
MÁRTON ANDRÁS – TŐZSÉR TAMÁS JÁNOS: A titkosszolgálati tevékenység parlamenti bizottsági ellenőrzésének lehetőségei a hazai és a nemzetközi gyakorlat tükrében	49
MUNKÁCSI LILLA: Sérthetetlenből sértett. Hogyan bukott meg az ENSZ békefenntartási politikája Srebrenicában	61
SIMON NIKOLETT: Elhatárolási kérdések az akcesszórius bűncselekmények köréből. Dogmatika a fautorátustól az orgazdaságig	75
SZANISZLÓ KRISZTIÁN: A Miniszterelnöki Hivataltól a Miniszterelnökségig. Kormányzati koordináció 1998-tól napjainkig	89
UJHELYI DÁVID: Szerzői jog – élt 300 évet?	105
URBÁN KITTI: Szélmalomháború, vagy létezik megoldás a zeneipari válságra? A megoldási javaslatok fejlődése az üres hordozói díjtól az online zeneszolgáltatókig	117

ELEMZÉSEK

BÁNYAI REGINA ENIKŐ: A technikai jellegű dereguláció megvalósulása a védett természeti területek kapcsán	129
GÁSPÁRDY PÁL ANDRÁS: A lehetetlen szolgáltatásra irányuló szerződések tekintetével az Új Polgári Törvénykönyv tervezetére	143
GHIRA MÁRTON: A pénzügyi felügyelet és szabályozás alakulása az EU-ban	157
KOVÁCS KRISZTIÁN: A szintetikus értékpapírosításról	167
KÖNIG DOROTTYA: Magyar jogi népszokások, néphagyományok jelenléte az élettársi kapcsolatok terén a régi és a mai jogalkotásban	179
SCHAFFHAUSER TIBOR: A terrorizmus és kapcsolata a humanitárius nemzetközi joggal	195
SCHNELL GÁBOR: A hazai szövetkezeti jog története (1830–1898)	207
SZABÓ KATA KAROLINA: A közbeszerzés jogorvoslati rendszere, középpontba helyezve a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását	221

MŰHELYTANULMÁNYOK

FERENCZY LILLA: A közvetett tettességről	233
GÁL JÓZSEF: Független Államok Közössége. Kinek és minek?	251
GOTTLIEB PÉTER: A feljelentő és a sértett eljárásjogi helyzetének elhatárolási problémái	267
GÖRÖG DÓRA: A konzuli védelem, mint az európai szolidaritás egyik bástyája	281
IDZIG IZABELLA: A bíróság elé állítás szabályozásának változása	293
KÁNTÁS MELINDA: Diplomáciai kiváltságok és mentességek, különös tekintettel a nemzetközi szervezetekkel kapcsolatos kérdésekre	303

KINDELMANN DÓRA: A bűnszervezet fogalma, szabályozása és megállapításának feltételei a bírói gyakorlat tükrében	319
NAGY ÁDÁM: Az Európai Unió romastratégiája	335
OROSZ CINTIA: Elkülönített állami pénzalapok régen és most	351

ELŐSZÓ

A TehetségPONT immár második alkalommal ad teret a fiatal szerzők első szárnypróbálgatásai eredményeként megszülető írásoknak. Eltökélt szándékunk, hogy évről évre lehetőséget biztosítunk azoknak a lelkes, fiatal kutatóknak eredményeik közzétételére, akik épp a tudományos kutatás útjára lépnek. A kötet a szerzők sokszínűségének köszönhetően maga is igen összetett – többben még valóban épp hogy beléptek a tudományos kutatás világába, jónéhányan azonban már komolyabb tapasztalatokat is szereztek, és ezt a különféle írások is szépen tükrözik.

Az írásokat három csoportba rendeztük, mely bokrétaik közül először az „Értekezések” címszó alá rendezett tanulmányokat kínáljuk az olvasóknak. Ezek az írások többnyire már komolyabb kutatási előzménnyel rendelkező, kiforrott művek, és szerzőik az adott témával több éve foglalkoznak. Az „Elemzések” részben nem kevésbé érdekes és alapos kutatómunka eredményeként megszületett tanulmányokat ajánlunk az olvasók figyelmébe, ahol a kiválasztott témáknak egy adott nézőpontból történő elemzését valósítják meg a szerzők. A „Műhelytanulmányok” rész szintén ígéretes fiatalok alkotásaiból tartalmaz válogatást, a különféle témákról áttekinthető képet adva. A tanulmányok mindegyike a maga nemében elismerésre méltó teljesítményt tükröz, mintázva a kutatások sokszínűségét. A szerzők nem ritkán egyedi és érdekes megvilágításba helyeznek már sokszor feldolgozott témákat is, rávilágítva arra, hogy a friss megközelítés a kutatásokban milyen fontos.

Bízunk benne, hogy a fiatal tehetségeknek a kötet megjelenése lendületet ad a kutatói pályán való elinduláshoz, illetve továbbhaladáshoz, és a jövőben minél több írásukat olvashatjuk majd. Biztosak vagyunk abban, hogy a jelen kötet a terveink szerint évről évre megjelenő TehetségPONT sorozat egyik legszínesebb tagja lesz!

Pogácsás Anett, Szilágyi Pál Béla és Ádány Tamás
szerkesztők

ÉRTEKEZÉSEK

A ‘MEGMENTŐ CSECSEMŐK’

FÁY ESZTER VERONIKA

1. Bevezetés

Az ezredforduló idején az Egyesült Államokban élő hatéves Molly Nash egy igen ritka genetikai rendellenességben, a Fanconi anémiában szenvedett, ami miatt nem volt képes a szervezete csontvelőt előállítani, és ez már fiatal korban halálát okozta volna. Ezt azonban egy sikeres csontvelő-átültetéssel meg lehetett volna akadályozni. Molly szülei sajnos nem voltak alkalmasak donornak, testvére pedig nem volt. A szülők ezért elhatározták, hogy művi megtermékenyítés és egy előzetes genetikai vizsgálat segítségével megajándékozzák beteg lányukat egy kistestvérrel, aki megmentheti az életét. 2000 augusztusában így születhetett meg Adam Nash, akinek köldökzsínórvére hozta meg a gyógyulást Mollynak.¹

Ennek kapcsán felmerül a kérdés, hogy mennyit is ér az emberélet? Adam Nash volt az első ún. ‘megmentő csecsemő’, vagyis olyan gyermek, akit kifejezetten azzal a céllal hoztak létre orvosok segítségével, hogy általa a már élő és beteg testvére meggyógyulhasson. Életet teremteni egy másik élet megmentésére. Elsőre nagyon nemes tetteknek látszik, de számos veszélyt is hordoz magában, ugyanis „a teremtésben kockázat rejlik”!²

A művi megtermékenyítés egy maroknyi embrió, emberi lények sorsát adja a szülők kezébe. Amikor kiválasztják, hogy melyikükből fejlődjön ki gyermekük, valójában életről és halálról döntenek. Adam és Molly történetének árnyoldala, hogy ezért 14 embriónak kellett elpusztulnia, mivel csak az ötödik próbálkozásra találtak alkalmas donort közöttük.³ Nemcsak életet teremtettek, hanem el is pusztítottak életet, még ha ezzel sokan nincsenek is tisztában. Veszélyes

¹ Gerard MAGILL: The Ethics Weave in Human Genomics, Embryonic Stem Cell Research, and Therapeutic Cloning: Promoting and Protecting Society’s Interests. *Albany Law Review*, 2002. 702–703.

² ZLINSZKY János: Jövők az élet tiszteletén nyugszik. *Iustum Aequum Salutare*, 2006. 47.

³ Donna M. GITTER: Am I My Brother’s Keeper? The Use of Preimplantation Genetic Diagnosis to Create a Donor of Transplantable Stem Cells for an Older Sibling Suffering From a Genetic Disorder. *George Mason Law Review*, 2006. 978. [a továbbiakban: GITTER]

fegyver kerül azok kezébe, akik az anyaméhen kívül akarnak embert létrehozni. Méltó-e az ember, hogy egy másik ember élete felett öncélúan ítélkezzen?

A modern genetika még számos hasonló kérdést vet fel. A legalapvetőbb talán az, hogy készen állunk-e „arra, hogy az ember Istentől egészen átvegye a teremtést, és azt kizárólag önkezeiben tartsa”?⁴ A genetika rengeteg lehetőséget nyújt számunkra, de legalább ennyi veszélyt is rejt magában. A jogalkotó feladata pedig az, hogy megvédje a társadalmat ezektől a veszélyektől. Nehéz meghúzni a határt, tekintettel a lehetőségek nyújtotta előnyökre. Ha viszont az állam elmulasztja ezt a kötelességét, akkor azzal olyan veszélyeknek teszi ki a társadalmat, amelyek következményei beláthatatlanok. Nagyon fontos tehát, hogy körültekintően járjunk el, mielőtt ezekre a kérdésekre válaszolunk és ítéletet mondunk a tudomány eme vívmánya felett. Tanulmányomban a megmentő csecsemőket orvosi, etikai és jogi szempontokból fogom megvizsgálni.

2. Az eljárás háttere

2.1. A művi megtermékenyítés (IVF)

A megmentő csecsemők létrehozásának alapja a művi megtermékenyítés, azon belül is a testen kívüli művi megtermékenyítés (*in vitro* fertilizáció, IVF, közismert nevén lombikbébi-eljárás). Ennek során az anya petefészkében különböző hormonok adagolásával stimulálják a peteérést, majd közvetlenül az ovuláció előtt laparoszkópiás úton kiveszik a petesejtet. Ezután tenyésztő közegben hozzáadják a spermiumokat, ezzel előidézve a megtermékenyítést. A megtermékenyített petesejtet 8 sejtes stádiumig megfigyelés alatt tartják. A megmentő csecsemő kiválasztására ekkor van lehetőség. A pár sejtéből álló embrió is már teljes egészében hordozza azokat a genetikai információkat, amelyek az ember egész életét meghatározzák. Egyetlen sejtéből kiolvasható számos olyan fontos tényező, amely alapján a szülők kiválaszthatják, hogy melyik embriót ültessék be az anyaméhbe, ahol továbbfejlődhet a születésig.⁵

Az *in vitro* fertilizáció már önmagában is számos orvosi, etikai és jogi kérdést vet fel. Maga a megtermékenyítés is komoly és reális problémákat vet fel (pl. a visszaültetésre váró embriók jogi helyzete),⁶ azonban jelen esetben ezek a kérdések nem relevánsak. A későbbiekben felvázolt kérdések arra a tényre vezethetők vissza, hogy a művi megtermékenyítés során több petesejtet is érlelnek és vesznek ki az anya petefészkéből. Mindezt azért teszik, mert a beültetett pe-

⁴ LÁBADY Tamás: „Szabadságra elhivatva az életért”. *Iustum Aequum Salutare*, 2006. 43.

⁵ Thomas W. SADLER: *Langman Orvosi embriológia*. Budapest, Medicina Könyvkiadó, 2008. 40.

⁶ Részletesen ld. JOBBÁGYI Gábor: A művi megtermékenyítés jogi és erkölcsi kérdőjelei. *Iustum Aequum Salutare*, II./2006/ 1–2. 147–158.

tesejteknek csak mintegy 20 százaléka fejlődik érett magzattá. A beavatkozás sikerességének növelése érdekében egyszerre több embriót ültetnek vissza.

Mivel a hormonkezelés komolyan megviseli az anya szervezetét, 8-12 petesejtet érlelnek és vesznek ki, hogy ha esetleg az első beültetés sikertelen lenne, akkor ezek közül ültethessenek be, megkímélve így az anyát egy újabb megterhelő hormonkezeléstől. A fel nem használt petesejteket viszont lefagyasztják, megsemmisítik vagy kísérletekhez használják fel.⁷ Ezeknek az embrióknak a sorsa képezi a későbbiekben vázolt etikai aggályok alapját. A legtöbb esetben ugyanis számos embriónak, vagyis emberi lénynek kell elpusztulnia azért, hogy egy a világra jöhessen. A visszaültetett petesejteknek is a 80 százaléka nem ágyazódik be, aminek következménye a spontán vetélés. A vissza sem ültetett embriók sorsa, különösen a megsemmisítés és a kísérletekhez való felhasználás pedig valójában nem más, mint emberi lények elpusztítása. A döntés, hogy a megtermékenyített petesejtnek megadják-e a lehetőséget, hogy megszülethessen vagy halálra ítélik, a szülők kezében van. A genetikai vizsgálatok célja, hogy segítsen nekik meghozni ezt a döntést és a kívánságaiknak leginkább megfelelő embrióból szülessen meg gyermekük. Ennek a döntésnek, illetve az ezt elősegítő eljárásoknak azonban súlyos következményei lehetnek, melyek közül a legsúlyosabb a többi embrió, a születendő gyermek testvéreinek halála.

2.2. A preimplantációs genetikai diagnosztika (PGD)

Ahhoz, hogy egy megmentő csecsemő megszülethessen, szükség van egy génvizsgálatra, az ún. preimplantációs genetikai diagnosztikára (PGD). Erre a petesejt megtermékenyítése után, de még a beültetés előtt kerülhet sor. Az orvostudomány ma már számos genetikai betegségnek és tulajdonságnak ismeri a pontos okát. Ezek egy nagy részét már az alig néhány sejtből álló embriónál is ki tudják mutatni.

2003 áprilisára tudósok a Humán Genom Projekt keretében megfejtették az emberi DNS teljes felépítését. Ennek köszönhetően ma már ismerjük az ember 46 kromoszómájának összes génjét egészen az ezeket felépítő nukleotidok szintjéig. Ezen ismeretek birtokában tudták azonosítani az egyes genetikai tulajdonságok pontos helyét. Ezek között vannak súlyos rendellenességek is, amelyek már az anyaméhben sem egyeztethetők össze az élettel, vagy még kisgyermekkorban biztos halált okoznak. Mások ugyan nem feltétlenül halálosak, de a születendő gyermek egész életét meghatározzák, komoly terhet róva ezzel nemcsak órá, hanem a szülőkre is.

A preimplantációs genetikai diagnosztika célja e rendellenességek kiszűrése az *in vitro* megtermékenyített embriókban. A beavatkozás elvégzéséhez megvár-

⁷ JOBBÁGYI Gábor: *Az élet joga. Abortusz, eutanázia, művi megtermékenyítés*. Budapest, Szent István Társulat, 2004. 221.

ják, amíg a megtermékenyített petesejt osztódni kezd, és eléri a 6-10 sejt állapotot. Ekkor leválasztanak 1-2 sejtet a vizsgálatához. Mivel az embrió ilyenkor még kizárólag totipotens, azaz még nem differenciálódott sejtekből áll, a sejtek leválasztása nem gátolja az embrió egészséges fejlődését.⁸ A leválasztott sejtek DNS-ét ez után megvizsgálják, hogy hordozzák-e az ismert genetikai rendellenességek valamelyikét. A beavatkozást kérő szülők így ezen információk birtokában dönthetnek az embriók további sorsáról.

2.3. Utolsó remény: egy kistestvér

A megmentő csecsemők esetében valójában a preimplantációs genetikai diagnosztika egy sajátos válfajáról beszélünk. A beültetésre kerülő embriót ugyanis itt nem csupán öröklődő betegségekre való hajlam vagy egyéb tulajdonsága alapján választják ki, hanem arra is, hogy alkalmas lesz-e arra, hogy szövetet tudjanak átültetni belőle már élő, beteg testvéreinek. Ebben az esetben az embrió mellett egy már megszületett gyermek élete függhet a döntéstől.

Az idősebb testvér valamilyen súlyos betegségben szenved, amelyre megoldást jelenthet valamilyen szövet (általában csontvelő vagy köldökzsinórvér) átültetése. Számos olyan betegség létezik, amelyet igazán hatékonyan csak köldökzsinórvér vagy csontvelő átültetésével lehet gyógyítani. Ilyen például a Fanconi-anémia, a béta-talasszémia, a leukémia és számos más, az immunrendszert és a csontvelőt támadó betegség.⁹ Ezek nagyon súlyos betegségek, amelyekkel hosszú távon egyáltalán nem, vagy csak folyamatos orvosi kezeléssel lehet együtt élni. Egy transzplantáció a megfelelő donortól, megmentené a beteg életét, vagy legalábbis nagyságrendekkel javítaná annak minőségét. Ahhoz azonban, hogy ez sikeres legyen, szükséges az ún. HLA-fehérjék egyezése donor és recipiens között.¹⁰ A kilöködés esélyeinek minimalizálásához pedig a legjobb olyan donort választani, akinek a génállománya nagymértékben hasonlít a betegéhez. Ezeknek a kritériumoknak a legjobban a páciens szülei és testvérei felelnek meg. Ideális esetben ezen a körön belül találnak egy donort (vagy a születésekor összegyűjtött és tárolt köldökzsinórvért), kevésbé ideális esetben ezen kívül. Ha viszont nincs olyan élő ember, aki segíthetne, akkor a PGD nyújthat újabb lehetőséget. A vizsgálat során azt is ki lehet deríteni, hogy az embriók mennyire felelnek meg donornak, beteg testvéruknek. Ezt az információt a szülők a szelekciós szempontok közé emelhetik és így azokat az embriókat választják ki visszaültetés céljából, amelyek megszületvén megmenthetik a már élő gyermeket. A testvér világra

⁸ OROSZ Gábor: *Idegen méltóság. A preimplantációs genetikai diagnosztika és az emberi méltóság elve a teológia kontextusában*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2009. 34.

⁹ GITTER i. m. 979.

¹⁰ Sally SHELDON – Stephen WILKINSON: Should selecting saviour siblings be banned? *Journal of Medical Ethics*, 2004. 533. [A továbbiakban: SHELDON–WILKINSON]

jövetele után az orvosok köldökzsinórvért, vehetnek le, ill. később a kérdéses szövetet is át tudják ültetni a beteg gyermekbe, így ő meggyógyulhat.

3. Etikai aggályok

3.1. *A preimplantációs genetikai diagnosztika kapcsán felmerülő problémák*

A PGD már önmagában is számos orvosi és etikai kérdéseket vet fel. Ezek közül a legsúlyosabb az ún. számfeletti embriók sorsa. A preimplantációs genetikai diagnosztika nevében arra utal, hogy az eljárás célja, feltérképezni az embriók génállományát és kimutatni az esetleges genetikai rendellenességeket. Önmagában ezzel nem is lenne gond, hiszen így a szülők már kezdettől fogva felkészülhetnek arra, hogy milyen nehézségekkel kell majd gyermeküknek (és nekik) megküzdnie. A valóság azonban nem így néz ki. Az orvosok egyszerre 8-12 petesejtet termékenyítenek meg, amik egyszerre indulnak fejlődésnek. A szülők viszont – jó esetben – nem akarnak egyszerre 8-12 gyermeket, hanem egyszerre egyet. A fent vázolt okokból egyszerre 3-5 embriót ültetnek vissza a nő méhében, de ahhoz a szülőknek előbb ki kell választaniuk, hogy melyik 3-5 embrió legyen az a 8-12 közül. A PGD ehhez a döntéshez nyújt segítséget. Ez azonban azt jelenti, hogy 3-9 embrió nem kerül vissza az anya méhében, hanem a laboratóriumban lefagyasztják őket, további sorsuk innentől kezdve bizonytalan. A PGD-nek tehát közvetlen következménye a szelekció, ami egyes embriók számára az élethez való lehetőséget, mások számára a biztos halált, ismét mások számára egy igen csak bizonytalan és veszélyes jövőt jelenti. A dzsungel törvényének talán legmorbidebb formája érvényesül itt: csak a legjobb génekkel rendelkezők kapnak esélyt az életre, a többi pusztuljon. Persze, ha az adott embrió olyan súlyos genetikai rendellenességgel rendelkezik, amivel már az anyaméhben vagy napokkal a születés után életképtelen lenne, akkor ebben az esetben az embrió visszaültetése lenne a súlyosabb vétek, hiszen ezzel a szülőket komoly traumás élmény veszélyének teszik ki. Ha viszont az embriók egyike sem, vagy csak 1-2 embrió hordoz 'halálos' gént, akkor más szempontok szerint kell választani. Az ilyen típusú szelekciónak nagyon komoly következményei lehetnek, nemcsak a hátrahagyott és lefagyasztott embriók számára, hanem a végül világra jövő testvérük és annak utódai számára is.

3.2. *A cél szentesíti az eszközt?*

A megmentő csecsemők etikai megítélése nagymértékben eltér a hagyományos PGD-étől. Ilyenkor ugyanis belép egy új tényező: egy már élő, súlyosan beteg gyermek. Ennek a gyermeknek ráadásul valószínűleg az egyetlen túlélési esélye egy olyan kistestvér születése, aki alkalmas arra, hogy köldökzsinórvért vagy

csontvelőt adjon neki. Itt tehát nem a szülők elképzelései vagy valamilyen örök-lődő rendellenességtől való félelme adja meg az embriók közti választás alapját, hanem az elhatározottság, hogy beteg gyermekükön minden eszközzel segítsenek. A cél azonban önmagában nem szentesíti az eszközt. Akármilyen fájdalmas és tragikus is egy gyermek elvesztése, nem lehet bármit megtenni ennek elkerülése végett. Ha ugyanennek a gyermeknek új szívre lenne szüksége, akkor sem lehetne csak azért valakit megölni, mert alkalmas lenne donornak a transzplantációhoz. Ez esetben is óvatosan kell megközelítenünk a kérdést, mert akárcsak a hagyományos PGD-nél, itt is csak látszólag sikerült megtalálni a tökéletes megoldást. Valójában ez az eljárás is legalább annyi kérdést vet fel, mint amennyit megold.

Mindenekelőtt megvizsgálandó, hogy helyes-e egyáltalán, hogy egy embert csak azért hozunk létre, hogy azzal egy másik életét megmentjük? A gyermekvállalás mögött számos ok állhat (pl. házasság megmentése, örökös létrehozása).¹¹ Ezek között vannak olyanok is, amelyek adott esetben önzőbbek a már élő gyermek megmentésénél, mégsem tiltja senki, hogy e célból szülessen meg valaki. Önmagában tehát azzal az elképzeléssel, hogy egy ember azért fogjon meg, hogy aztán segíthessen beteg testvérenek, nem vet fel etikai aggályokat. Azonban e cél megvalósításának lehetséges módjai komoly következményekkel járhatnak. Nyilván a PGD nyújtja a legnagyobb biztonságot annak érdekében, hogy a megszülető testvér alkalmas lesz a neki szánt feladat teljesítésére. Az ilyen eljárás nélkül, természetes úton történő gyermekvállalás esetén 25 százalék a valószínűsége annak, hogy a világra jövő csecsemőnek a transzplantációhoz szükséges genetikai tulajdonságai megegyeznek beteg testvérével.¹² Nagyobb tehát a valószínűsége annak, hogy az így fogant gyermek nem tudja betölteni a neki szánt szerepet. Persze többször is meg lehet próbálkozni ezzel, de a beteg gyermeknek az ideje általában korlátozott, nem biztos, hogy megéri, mire megszületik az a kistestvér, aki meg tudja menteni az életét. Emellett minden olyan gyermek születése, aki alkalmatlannak bizonyul a transzplantációra, komoly kudarcélményt jelent a szülőkre, a beteg testvérré és később felnőve a feladat teljesítésére képtelen csecsemőre nézve is. Továbbá fennáll a veszélye annak, hogy amennyiben a már élő gyermek betegsége genetikai alapú, ismét beteg gyermek jöjjön a világra, ami nemcsak hogy nem oldja meg a helyzetet, hanem még tovább rontja. Az a megoldás pedig, hogy a természetes úton fogant gyermeket prenatális genetikai diagnosztikával (amely nem azonos a preimplantációs genetikai diagnosztikával, mivel ez művi megtermékenyítés nélkül fogant gyermekeknél is igénybe vehető) megvizsgálják és amennyiben alkalmatlannak

¹¹ SHELDON – WILKINSON i. m. 534.

¹² Natalie R. RAM: Britain's new preimplantation tissue typing policy: an ethical defence. *British Medical Journal*, 2006. 280. [A továbbiakban: RAM]

vagy szintén betegnek bizonyul, elvetetik¹³, etikailag elfogadhatatlan. Az elvvel tehát, hogy PGD segítségével olyan gyermek születik meg, aki meg tudja menteni testvére életét, önmagában nincs probléma.

Felmerül viszont a számfeletti embriók sorsának dilemmája. A PGD csak IVF-fel együtt lehetséges, az IVF pedig azzal jár, hogy bizonyos embriókat nem ültetnek vissza. Az ezzel felmerülő kérdések továbbra is fennállnak azzal a különbséggel, hogy nem egy ember élete áll szemben a többiével, hanem kettőé. Miként már említettem, az embriók közül átlagosan négyből egy lesz alkalmas arra, hogy donor legyen és akkor még nem vizsgáltuk meg, hogy nem betegek-e ezek az embriók is. Vagyis az (egyébként egészséges) embriók egy nagy része ismét mindössze egy meghatározott tulajdonsága, egyetlen génje miatt nem kap esélyt az életre. Cserébe lefagyasztják és később elpusztítják, kísérletekhez használják fel és csak ideális esetben ültetik később vissza. Ismét életet áldoznak fel azért, hogy egy megszülessen, ill. hogy egy másik megmenekülhessen. Ebből a szempontból semmi nem változott, csak a kritériumok szigorodtak, amelyeknek a kis embriónak meg kell felelnie.

Nincs könnyebb dolga a kiválasztott embriónak sem. Amint megszületik, komoly elvárásoknak kell megfelelnie, hiszen a szülei egy élet megmentését várják el tőle. Ezért a feladatért hozták őt létre. Ha sikerül teljesítenie ezt a küldetést, akkor az pozitív élmény lehet később a kistestvér számára is, hiszen amikor majd nagyobb korában a szülei ezt elmesélik neki, akkor büszke lehet arra, hogy megmentette a bátyja vagy a nővére életét. A másik oldalon viszont szembesülnie kell azzal, hogy ő nem annak szeretetnek a gyümölcse, amelynek testvérei, hanem a kétségbeesésé. Őt utolsó lehetőségként egy laborban hozták létre azért, hogy reményt hozzon szüleinek és beteg testvéreinek. Mindezt ráadásul a többi embriót feláldozták, vagyis ő és a testvére megmenekültek ugyan, sok közös testvérük viszont elpusztult vagy egy laborban nyugszanak lefagyasztva. Adam Nash 2000-ben született¹⁴, jelenleg 12 éves, így eme sajátos 'kiválasztottság' pszichés következményeit még korai lenne kivizsgálni. 1990-ben viszont született már egy másik, hasonló sorsú gyermek. Marissa Eve Ayala természetes úton fogant, de szülei kezdettől fogva azért várták őt, hogy segítsen beteg nővérén, Anissan. Marissa azóta már a 20. életévét is betöltötte, vagyis pszichológiai szempontból a legérzékenyebb korszakán már túl van. Minthogy az Ayala házaspár már 1990-ben a nyilvánosság elé vitték történetüket, később is figyelemmel kísérték az ifjabb Ayala-lány fejlődését. Marissa semmilyen módon nem tért el társaitól, teljesen átlagos fiatal lány és serdülőkorában sem látszódtott semmilyen negatív hatása annak, hogy ő csak azért született meg, mert a nővére súlyos beteg volt.¹⁵ Neki azonban nem kellett azzal szembesülnie, hogy ezért az

¹³ RAM i. m. 280.

¹⁴ GITTER i. m. 978.

¹⁵ RAM i. m. 280.

egyébként hozzá hasonlóan egészséges, csak éppen donornak nem alkalmas testvéreinek meg kellett halniuk. Ráadásul Anissa valóban megmenekült a hűgának köszönhetően, így ez az eset arra sem ad választ, hogy miként hat ki a sikertelen transzplantáció a megmentőnek szánt testvér lelki állapotára. Márpedig ez komoly pszichológiai hatással lehet a gyermekre. Nemcsak elvesztette a testvérét, de ráadásul nem teljesítette azt a küldetést, amire a szülei őt választották ki a sok embrió közül. Ugyan mindenki tudja, a szülők és az életben maradt gyermek is, hogy az idősebb testvér halála nem az ő hibája, mégis úgy érezheti, hogy kudarcot vallott és csalódást okozott a szüleinek. A szülők felelőssége ezért igen komoly, amennyiben ezt az utat választják, és mindenképpen oda kell figyelniük, hogy amennyiben a történet ilyen tragikus véget ér, ezzel semmiképpen ne terheljék a felnövekvő gyermeküket.

Nyilván a preimplantációs genetikai diagnosztikával kapcsolatos etikai aggályok ebben az esetben is megjelennek. Itt is az örökletes adottságok alapján történő szelekció történik, melynek következményei azonosak a PGD hagyományos alkalmazásáival. Ráadásul minél inkább kibővítjük a kritériumok körét, annál közelebb kerülünk az eugenikához. Továbbá szociális szempontból tekintve is számos probléma felmerül. Már az IVF és a PGD együttes alkalmazása is rendkívül költséges beavatkozás¹⁶, amihez ebben az esetben még hozzáadódik a transzplantáció költségei is. Az Egyesült Államokban a csontvelő-átültetés árát nagyjából 676 800\$-ra becsülik¹⁷, az Egyesült Királyságban ugyanennek az ára 35 000£ és 80 000£ között mozog.¹⁸ Vagyis ez esetben súlyozottan érvényesül az az állítás, hogy az ilyen beavatkozás elvégeztetése a gazdagok privilégiuma.

Összességében elmondható tehát, hogy a 'megmentő csecsemők' első látásra etikailag kifogásolhatatlan, sőt egyenesen támogatandónak tűnik, valójában azonban számos kérdést vet fel. Tekintettel azonban a mögötte rejlő nemes célra, egy súlyosan beteg gyermek megmentésére, talán mégsem kéne elvetni. Amennyiben a többi embrió is megkapja utólag az élethez való lehetőséget és a szülők gondoskodnak arról, hogy az így született gyermek lelki állapota ne sérüljön sikertelen átültetés esetén sem, valamint ha az állam a kevésbé tehető családok számára is hozzáférhetővé teszi az eljárást, akkor ez a beavatkozás etikailag elfogadható. Ezeket a feltételeket a jogalkotó képes megteremteni.

¹⁶ Az USA-ban kb. 15 000\$, az Egyesült Királyságban kb. 5000£.

¹⁷ <http://goo.gl/872vJ>

¹⁸ RAM i. m. 281.

4. A jogi szabályozatlanság csapdái

4.1. *A laissez faire-től a büntetőjogig*

Mielőtt rátérnék a megmentő csecsemők esetében való szabályozási hiányosságokra és az egyes államok modelljeire, fontos felvázolni a beavatkozás hátterét képező *in vitro* fertilizáció és a PGD szabályozási megoldásait. A preimplantációs genetikai diagnosztikát az utóbbi húsz évben fejlesztették ki és fejlesztik még ma is, ennél fogva a jogi szabályozása is még erősen alakulóban van. Nemzetközi szinten először az Európa Tanács 1997-ben hozott Oviedói Egyezménye foglalkozott a kérdéssel. Ez az Egyezmény megtiltja az egyén örökletes genetikai állománya alapján történő hátrányos megkülönböztetésnek minden formáját¹⁹, valamint kimondja, hogy csak orvosi vagy orvosi kutatási célból, megfelelő genetikai tanácsadás biztosításával lehet PGD-t elvégezni,²⁰ és hogy az emberi génállomány megváltoztatása csak megelőzési, kórismézési, vagy gyógyítási indokból hajtható végre.²¹ Ezt az Egyezményt a Magyar Országgyűlés a 2002. évi VI. törvényben hirdette ki. Az Egyezmény 11. cikke az ‘egyén’ (*person*) kifejezést használja, azonban ezt részletesen nem definiálja. Nem foglal állást, hogy mettől kezdve tartja egyénnek az embert, születésétől vagy fogantatásától kezdve, esetleg valamely köztes időponttól. Így a számfeletti embriók közötti szelekció kérdését nyitva hagyja. Előrelépést jelent ehhez képest, hogy a Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke már az ‘emberi lény’ (*human being*) kifejezést használja, ez ugyanis már egyértelműen kiterjed az akár csak egy sejtből álló, de már önálló sejtmagállománnyal rendelkező embrióra is.²² Tekintettel arra, hogy az Európai Unió tagállamaiban különböző módon értelmezik és szabályozzák jogi státuszát, az Egyezmény nem zárja ki az embriókon végzett kutatást, mindössze azt a feltételt támasztja, hogy a törvénynek megfelelő védelmet kell biztosítani az embrió számára és hogy emberi embrió pusztán kutatási célból nem hozható létre.²³ Azonban arról, hogy mit ért ‘megfelelő védelem’ alatt, az Egyezmény hallgat. Általánosságban viszont kijelenti, hogy „[a]z emberi lény érdeke és jóléte a társadalom vagy a tudomány pusztá érdekével szemben mindenkor elsőbbséget élvez”. Márpedig az emberi lénynek, vagyis ez esetben az embrióknak nyilván az szolgálja a jólétét és az érdekét, ha engedik megszületni. Az Egyezmény ezzel indirekt módon elutasítja az embrionális kísérleteket. Szintén 1997-ben adta ki az UNESCO az Emberi Génállomány és Emberi Jogok Egyete-

¹⁹ Az Emberi Lény Emberi Jogainak és Méltóságának a Biológia és az Orvostudomány Alkalmazására Tekintettel Történelmi Védelméről Szóló Egyezmény, 11. cikk [a továbbiakban: Oviedói Egyezmény].

²⁰ Oviedói Egyezmény, 12. cikk.

²¹ Oviedói Egyezmény, 13. cikk.

²² Oviedói Egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyve, 1. cikk.

²³ Oviedói Egyezmény, 18. cikk.

mes Nyilatkozatát. Bár ez a dokumentum nem rendelkezik jogi kötelező erővel, számos alapvető emberi jogot deklarál az emberi génállomány viszonylatában. A Nyilatkozat kinyilvánítja, hogy az emberi génállomány szimbolikus értelemben emberiség örökségét képezi.²⁴

Az egyes országok szabályozása nagyon eltérő. Az Egyesült Államokban szövetségi szinten mindössze a *Food and Drug Administration* által kiadott *Code of Federal Regulations*, a *United States Code* és a *Uniform Parentage Act* foglalkozik az asszisztált reprodukcióval, és ezek is csak érintőlegesen.²⁵ A tagállamok közül se szabályozza mindegyik, amelyek pedig igen, ott is a legkülönbözőbb megoldásokkal találkozhatunk.²⁶ Életvédelmi szempontból (és egyben etikailag elfogadható módon) Louisiana és Új-Mexikó államok szabályozása emelendő ki. Louisiana joga meghatározott jogokat garantál az embrióknak, tekintettel arra, hogy idővel élő emberré fog fejlődni.²⁷ Éppen ezért egy *in vitro* megtermékenyített embriót csak reprodukciós célokra lehet felhasználni, minden egyéb ok kizárt.²⁸ Tilos az embriók elpusztítása is, ez alól csak azok képeznek kivételt, amelyek még 36 óráig sem életképesek.²⁹ Ilyen feltételek mellett a PGD-vel való élés lehetőségek is korlátozottak. A törvény ugyan nem említi a PGD-t, de tiltja az embriókkal való kísérletezést, és ami még fontosabb, tiltja az elpusztításukat. Ennek fényében, még ha engedélyezettnek is tekintenénk a preimplantációs vizsgálatokat, nem lenne sok értelmük, hisz a beteg embriók is csak reprodukciós célokra használhatók fel és nem pusztíthatók el. Mint önálló emberi lénynek, az embrióknak is alkotmányos joga van az életre, így akármilyen beteg is, nem lehet őt hátrányos helyzetben részesíteni a többiekhez képest. Sajátosnak tekinthető Új-Mexikó megoldása is. Ennek a tagállamnak a joga ugyanis kimondja, hogy az IVF során létrehozott összes embriót vissza kell ültetni az anya méhébe.³⁰ A preimplantációs genetikai diagnosztika ez esetben is értelmét veszti, hiszen úgymint mindegyik embriót vissza kell ültetni, szelekcióra nincs lehetőség. Egyedül az eleve életképtelen embriók kiszűrése képezheti vita tárgyát az IVF ilyen jellegű szabályozása mellett. A többi tagállamban általában a *laissez faire* elve érvényesül, vagyis a tagállam nem avatkozik be vagy csak nagyon nagyvonalúan rendezi ezt a kérdéskört és így inkább a piac szolgál szabályozó eszközként.³¹

²⁴ Emberi Génállomány és Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 1. cikk [a továbbiakban: UNESCO Nyilatkozat].

²⁵ NAVRATYIL Zoltán: *A varázsló eltöri pálcáját? A jogi szabályozás vonulata az asszisztált humán reprodukciótól a reprodukzív klónozásig*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2012. 62. [a továbbiakban: NAVRATYIL].

²⁶ Részletesen ld. NAVRATYIL i. m. .63–67.

²⁷ Louisiana Revised Statutes 9:121§ [a továbbiakban: Louisiana RS].

²⁸ Louisiana RS 9:122§

²⁹ Louisiana RS 9:129§

³⁰ New Mexico Statutes 24-9A-1(D)§

³¹ NAVRATYIL i. m. 67.

Angliában egy külön erre a célra létrehozott közigazgatási szerv, az Emberi Megtermékenyítés és Embriológiai Hatóság (*Human Fertilisation and Embryology Authority*, a továbbiakban: HFEA) hatáskörébe tartozik mind az IVF, mind a PGD. Ez a szerv az 1990-es az emberi megtermékenyítésről és embriológiáról szóló törvény (*Human Fertilisation and Embryology Act*, a továbbiakban: HFE Act) alapján alakult meg, feladata az asszisztált reprodukció és az embriónális őssejtkutatás szabályozása és koordinálása. Ennek a szabályozásnak a HFE Act, ill. annak 2008-as módosításai csak a keretét adja meg, a részletszabályok a *Code of Practice*-ben található meg.³² A törvény kimondja, hogy embriót csak a HFEA engedélyével lehet létrehozni.³³ Az engedélyezésnek feltételeit mind a törvény, mind a *Code of Practice* részletesen meghatározza. Preimplantációs genetikai diagnosztika a törvény alapján csak akkor engedélyezhető, ha az valamilyen kromoszómarendellenesség kivizsgálására irányul, ha az embrió nagy valószínűséggel hordoz olyan gént, amely súlyos testi vagy szellemi fogyatékos-ságot okozhat, ha ezzel egy idősebb beteg testvér megmentését célozzák vagy ha kétségek merültek fel azzal kapcsolatban, hogy az embrió tényleg az igénylő szülőpártól származik.³⁴

A német jog szigorú korlátozásokkal, de engedélyezi az asszisztált reprodukciós eljárásokat. Az ezeket szabályozó embrióvédelmi törvény büntetőjogi norma, vagyis szabadságvesztéssel, ill. pénzbüntetéssel szankcionálja azokat, akik ezeket a korlátokat áthágják. Ezek közül a legfontosabb talán, hogy embriót csakis reprodukciós célra lehet létrehozni.³⁵ A PGD legális elvégzése a törvény értelmében sokáig elképzelhetetlen volt, ugyanis a totipotens sejteket azonos védelemben részesíti az embrióval, mivel mindkettőből egészséges ember fejlődhet ki. Ekként a PGD nem hajtható végre, hiszen az eljáráshoz szükséges a leválasztott totipotens sejtek manipulálása. A törvény ezt öt évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbírsággal rendeli büntetni.³⁶

Magyarország Alaptörvénye a magzat életét fogantatásától kezdve védi.³⁷ E felfogás alapján egy életképes embrió elpusztítása elképzelhetetlen, hiszen az egy már megfogant élet, amely alkotmányos védelem alatt áll. Ennek a védelemnek a biztosítása az állam kötelessége, melyet az Alkotmánybíróság mondott ki az első abortuszhatározatában.³⁸ A szelekciós versenyben alulmaradtak is már megfogant magzatok, a védelem őket is megilleti. Ennek értelmében az IVF csak olyan feltételekkel legalizálható, mint amilyenek Louisiana-ban és Új-Mexikóban érvényesülnek. Mivel az Alaptörvény 2012. január 1-jén lépett

³² NAVRATYIL i. m. 72.

³³ HFE Act 1990, Section 3 (1).

³⁴ HFE Act 2008, Schedule 2, 3 (1ZA).

³⁵ Embryonenschutzgesetz, 1§ (1) [a továbbiakban: EschG].

³⁶ ESchG, 3a§ (1).

³⁷ Alaptörvény, II. cikk.

³⁸ 64/1991. (XII.17.) ABH.

hatályba, és ezen a téren jelentős eltérés van a korábbi Alkotmányhoz képest, e rendelkezésének gyakorlati megvalósulásáról még nemigen lehet beszélni. A magyar jogban az asszisztált reprodukcióval részletesen az egészségügyi törvény rendezi. Az IVF csak akkor végezhető el, ha meddőség miatt az igénylőknek természetes úton valószínűleg nem fog egészséges gyermekük születni és a meddőség kezelésének egyéb módszerei eredménytelennek bizonyultak.³⁹ A törvény rendelkezései szerint a PGD elvégezhető, de csak akkor, ha ezt diagnosztikai vagy gyógykezelési célból végzik el.⁴⁰ Aki ezt a korlátot túllépi, az a Btk. 173/A.§-a alapján öt évig, ha pedig az embrió génállománya ténylegesen megváltozott ennek hatására, akkor két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.⁴¹

4.2. *Amikor Iustitia mérlegén emberéletek állnak egymással szemben*

Mint azt már korábban említettem, az első olyan gyermek, akinél a preimplantációs genetikai diagnosztikát a donorként való kompatibilitás vizsgálatára használták, 2000-ben született.⁴² Az Oviedói Egyezményt és az UNESCO Nyilatkozatot 1997-ben írták alá és az Oviedói Egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyve is 1998-ban lépett hatályba. Ennek megfelelően egyik dokumentum sem foglalkozik a PGD és a HLA-fehérjék vizsgálatának együttes alkalmazásával.

Akárcsak a preimplantációs genetikai diagnosztika kérdésében, az Egyesült Államok joga a megmentő csecsemők esetében is mellőzi a jogi szabályozást. Ezért is alkalmazhatták először itt az eljárást. Adam Nash születése az Egyesült Államokban nem okozott komolyabb fennakadást, hisz mint láthattuk, a jogszabályok nem korlátozzák az IVF és a PGD alkalmazását.

Eltérő a helyzet Angliában. Itt az ilyen beavatkozásokat csak a HFEA engedélyével lehet végrehajtani. Ennek következményeivel kellett megküzdenie a Hashmi és a Whitaker családnak. A Hashmi család gyermeke, Zain a béta-talasszémiá nevű betegséget örökölte szüleitől, ami miatt a szervezete nem volt képes vörösvértesteket előállítani, amelyek az oxigén szállításáért felelősek a vérben. Ez ugyan nem olyan veszélyes, mint Molly Nash betegsége, kezelése azonban nagyon körülményes, ugyanis rendszeres vérátömlesztésre és állandó gyógyszeres kezelésre lett volna szüksége, ami bármikor valamelyik szerve elégtelen működéséhez vezethetett volna. Szülei eleinte természetes úton próbáltak egy donornak alkalmas kistestvér nemzésével, de sikertelenül.⁴³ Ezután 2001-ben a Hashmi házaspár a HFEA-hez fordult, hogy engedélyezze nekik az *in vitro* megtermékenyítés és a genetikai vizsgálat segítségével egy megmentő csecsemőt

³⁹ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, 167.§ (1) és (3) bekezdés [a továbbiakban: Eütv.].

⁴⁰ Eütv. 181.§ (2) bekezdés.

⁴¹ Btk. 173/A. § (1) bekezdés.

⁴² GITTER i. m. 978.

⁴³ GITTER i. m. 992.

létrehozni. A hatóság meg is adta az engedélyt, de ezt a határozatát a bíróság előtt megtámadták.⁴⁴ Az első fokú bíróság helyt adott a felperes kereseti kérelmének és hatályon kívül helyezte a határozatot. Az ítélet alapja az volt, hogy a HFEA túllépte hatáskörét, mivel egészséges embriók közti szelekciót tett lehetővé, ami túlmutat a meddőség kezelésén, mivel elsődleges célja nem a nő gyermekvállalásának elősegítése.⁴⁵ A másodfokú bíróság azonban 2003-ban megváltoztatta ezt a döntést és megadta az engedélyt az eljárás lefolytatására.⁴⁶ Nem sokkal ezután egy másik család hasonló kérvénnyel fordult a HFEA-hez. A Whitaker házaspár azért szerette volna alkalmazni a PGD-t HLA-fehérjék vizsgálatára, hogy ezzel megfelelő donort tudjanak adni Charlie fiuknak, aki a Diamond-Blackfan anémiában szenvedett, amely a béta-talasszémiához hasonlóan kezelhető.⁴⁷ Akárcsak Hashmiék, a Whitaker házaspár is először természetes úton próbáltak segíteni beteg gyermekükön, de az így született kislány nem volt alkalmas donor bátyjának.⁴⁸ Ezután ők is a hatósághoz fordultak engedélyért, azonban a HFEA ezt megtagadta, mivel a Diamond-Blackfan anémia – bár genetikai eredetű – nem öröklődő, így valószínűleg a többi Whitaker gyermek se fogja hordozni.⁴⁹ A szülők ennek hatására Chicagóba utaztak és ott végeztették el a beavatkozást, ugyanazon a klinikán, ahol Adam Nash is született. Ez az eset rávilágít a különböző országok által alkalmazott különböző megoldások okozta problémára, mégpedig arra, hogy ezzel teret biztosítanak a 'dizájnbébi-turizmus' elterjedésének. A Whitaker-eset után a HFEA felülvizsgálta döntési mechanizmusát és két évvel később a Fletcher családnak, akiknek gyermeke szintén hordozta Diamond-Blackfan anémiát okozó mutációt, engedélyezte a HLA-fehérjékre való vizsgálatot. 2008-ban módosították a HFE Act szabályait és a genetikai vizsgálat lehetséges okai közé felvették a megmentő csecsemőket.⁵⁰

A német EschG. és a magyar Eütv. nem rendelkezik erről az lehetőségről, azonban mivel mindkét törvény szigorúan egészségügyi indikációhoz köti a PGD elvégezhetőségét és minden más esetet büntetni rendeli, aligha képzelhető el, hogy a jelen állapotban lehetőség legyen a beavatkozás legális elvégzésére.

5. Megoldási lehetőségek

Ezután a kitekintés után elmondható, hogy ahány jogrendszer, annyiféle megoldás. Ennek hosszú távon komoly következményei lehetnek, alkalmat ad ugyanis

⁴⁴ SHELDON–WILKINSON i. m. 533.

⁴⁵ GITTER i. m. 996–997.

⁴⁶ SHELDON–WILKINSON i. m. 533.

⁴⁷ GITTER i. m. 1006.

⁴⁸ RAM i. m. 280.

⁴⁹ GITTER i. m. 1007.

⁵⁰ HFE Act 2008, Schedule 2, 3 (1ZA).

a 'dizájnbébi-turizmusra'. Amíg nem alakul ki egységes koncepció az államok között, addig fennáll a veszélye annak, hogy azok, akik el akarják végeztetni a preimplantációs genetikai vizsgálatot, de nemzeti joguk keretei között erre nincs lehetőségük, elutaznak egy olyan államba, ahol ezt legálisan megtehetik és ott végeztetik el a beavatkozást.⁵¹ A legszerencsétlenebb az Egyesült Államokon belül azoknak a tagállamoknak a szabályozása, amely széleskörűen engedélyezi az IVF alkalmazását, az embriók felhasználását nem korlátozza és a PGD-t nem szabályozza. Ahogy az a Whitaker-esetnél látható volt, az állam passzivitása ahhoz vezet, hogy az eljárást tiltó vagy korlátozó országokból ide utaznak a kétségbeesett szülők, hogy elvégeztessék a beavatkozást. Amerika, a lehetőségek országa ezzel 'donor gyárrá' változhat, hiszen itt bárki korlátozás nélkül 'csináltathat' egy donort. Idővel ez kiterjedhet a szervdonorokra is vagy a szülők esetleg maguknak is 'rendelhetnek' egy alkalmas donort. Ez nagyon komoly visszaélésekre adhat lehetőséget, márpedig a gyermek önálló személy, nem pedig alkatrészszerkezet. Éppen ezért látható, hogy az Egyesült Államok passzivitása igencsak aggasztó. Mint oly sok más esetben is, a versenyszféra, mint szabályozó eszköz képtelen betölteni ezt a funkciót, nem alkalmas arra, hogy fék legyen a 'csúszós lejtőn'. A többi esetben már jobb megoldásokat láthatunk. A legjobbak (ironikusan) szintén az Egyesült Államokból származnak. Louisiana és Új-Mexikó joga ugyanis gondoskodik a számfeletti embriókról is, akiknek a halála a PGD legsúlyosabb etikai problémája. Ezzel nem azt kívánom mondani, hogy a preimplantációs genetikai vizsgálat egy eleve elvetendő dolog, amelynek nem szabad teret engedni. Az olyan pároknak, ahol valamilyen okból nem születik természetes úton gyermek, vagy akiknek a családjukban gyakori egy az anyaméhben vagy nem sokkal a születés után biztos halált jelentő öröklődő betegség, ez igenis megoldást jelent. Ha emellett kötelezővé teszik az egészséges embriók beültetését (ld. Új-Mexikó joga), akkor az IVF és PGD alkalmazható. Ezzel ugyanis megkíméljük a valószínűleg amúgy is már kétségbeesett szülőket egy újabb traumás élménytől.

Kifejezetten a megmentő csecsemők szempontjából a legjobban kidolgozott rendszere az Egyesült Királyságnak van, itt a hatóság egyenként bírálja el, hogy elvégezhető-e a beavatkozás. Nyitva marad viszont – ismételten – a számfeletti embriók sorsa, akik ez esetben még csak nem is betegek. Felmerül tehát a kérdés, hogy mennyi embrió élete ér fel egy megszületett emberével? Iustitia mérlegén a beteg gyermek élete kerül az egyik serpenyőbe, a donornak nem megfelelő, de egyébként egészséges embrióké pedig a másikba. Amíg nem dől el, hogy merre billen a mérleg, addig nem lehet jó megoldásról beszélni. A legkörültekintőbb tehát az lenne, ha a jogalkotó gondoskodna ezekről az embriókról is, például kötelezővé tenné ezek későbbi visszaültetését (ld. Új-Mexikó jogi megoldása).

⁵¹ GITTER i. m. 1030.

Ezen szabályok megsértését pedig megfelelően szankcionálni kellene, ahogy ezt a magyar és a német jog teszi. Így lehetne véleményem szerint a legjobban megteremteni az egyensúlyt a beteg gyermek és a megmentése érdekében létrehozott embriók életének védelme között.

KELETEN A HELYZET VÁLTOZATLAN?

Munka és munkajog Kínában

HRECSKA RENÁTA

1. Bevezető gondolatok

Kínában a munkajogi szabályozás csupán az elmúlt néhány évtizedben keltette fel a központi igazgatás figyelmét. Az irányvonalat erősen befolyásolta a szocialista szemléletmódról a piac-orientált gazdaságra való áttérés, valamint a gazdasági fejlődés foka és mértéke.¹

Egyre növekvő gazdasági érdek fűzi a nyugati országok vállalkozásait Kínához, ugyanis a távol-keleti ország versenyképes jogi háttere még vonzóbbá teszi az ottani kormányzat nyitott politikáját. Kína nem minden érdek nélkül tekint Európára, hiszen megközelítőleg 100-200 milliárd eurós befektetéssel rendelkezik európai állampapírokból. A kulturális forradalom szellemében történő kormányzás után az államvezetés alapvető hozzáállása változott meg, Kína jogrendszere, államigazgatása és gazdasága ezért harminc éve átalakulóban van. Európában egyre fontosabb megismerni azt a társadalmat, amely befogadó jellemzőjét lassanként levette idővel a nyugati társadalmi élet meghatározó irányítójává válhat.

A soron következő tanulmány első részében összehasonlítom a magyar és kínai munkajog egyes főbb jogintézményeit, majd a második szakaszban bemutatom Kína munkajogának gyakorlati sajátosságait. Dolgozatom két nagy kérdése a következő módon foglalható össze: igaz-e, hogy Kína az alacsony szinten megállapított munkajogi standardjaival vonzza a külföldi vállalkozásokat, illetve igaz-e, hogy a jogérvényesítés szintje túl alacsony ahhoz, hogy hatékony munkajogi védelemről beszélhessünk? A tanulmány egy hosszú kutatómunka kezdőlépése, további célom a távol-keleti ország munkaügyi jogi hátterét teljes egészében feltérképezni, és összehasonlítani a magyarországi jellemzőkkel.

¹ Baogang GUO, Baogang: *China's labour standards: Myths and realities*. Georgia. (2003. február 7.) Conference on 'China: Opportunities & Challenges for U.S. Companies' 3.

2. Igaz-e, hogy Kína az alacsony szinten megállapított munkajogi standardjaival vonzza a külföldi vállalkozásokat?

A nyugati köztudatban elterjedt az az álláspont, hogy a Kínai Népköztársaságban valójában nem is létezik munkajogi szabályozás, illetve ha létezik is, az a kizsákmányoló gazdaság szellemében a munkavállalóknak egyáltalán nem biztosít semmiféle jogot, csak komoly súlyú kötelezettségeket. Kína munkajoga ezzel szemben folyamatosan fejlődik, az ország számos nemzetközi szerződés kötelezettje, amelyeknek meg is felelnek a jogszabályi rendelkezések.

2.1. A kínai és magyar munkajog néhány főbb jogintézményének szabályozása

Próbaidő

Kína:

Ha a munkaidő tartama

- 3 hónapnál kevesebb: nincs próbaidő,
- 3 hónap – 1 év: legfeljebb 1 hónap,
- 1 év – 3 év: legfeljebb 2 hónap,
- 3 év fölött vagy határozatlan idejű: legfeljebb 6 hónap.²

Magyarország:

- Legfeljebb 3 hónap, kollektív szerződés alapján legfeljebb 6 hónap.³

Magyarországon a próbaidő olyan átmeneti időszakot jelent, amikor a munkavállaló felmondáshoz kapcsolódó garanciái nem érvényesülnek, ugyanakkor mintegy többletjogként őt is megilleti a munkaviszony azonnali hatállyal való, egyoldalú megszüntetésének lehetősége. Ha a munkaszerződés véglegesen létrejött, a felek egyoldalúan csak a Munka Törvénykönyvében meghatározott módon, rendszerint csak felmondási idő közbeiktatásával szüntethetik meg a munkaviszonyt. Életszerű és fontos viszont, hogy akár a munkavállaló, akár a munkáltató, akár mind a kettő meggyőződhessen arról, hogy a munkaviszony elképzelésének megfelelő-e. A próbaidőben történt megállapodás lazább viszonyt, függő helyzetet hoz létre a munkáltató és a munkavállaló között annyiban, hogy a próbaidő fennállása alatt bármelyik fél indokolás nélkül azonnali hatállyal megszüntetheti a munkaviszonyt. A próbaidő tehát kevesebb biztonságot nyújt mind a munkáltató, mind a munkavállaló részére.⁴ Magyarországon három hónapos próbaideje

² Employment Contract Law (ECL) 19. cikk.

³ 2012. évi I. tv. (Mt.) 45. § (5) bek. és 50. § (4) bek.

⁴ BH. 1995/608.

megfelelőnek tűnik arra, hogy megismerhesse mindkét fél a másik és saját maga elvárásait, valamint eldöntse, hogy fenn kívánja-e tartani a jogviszonyt.

Kínában próbaidő alatt a munkavállalónak három nappal előbb kell benyújtani felmondását, a munkáltató azonnali hatállyal megszüntetheti a munkaviszonyt. Az alaphelyzet tehát hasonló a nálunk megismerthez, így összevethetjük a két szabályozást: a kínai sávós megoldást jó ötletnek tartom. Magyarországon előfordulhat, hogy egy három hónapos határozott idejű szerződés egész idejére próbaidőt kötnek ki. Ez nem csorbítja jelentősen egyik fél jogát sem, hiszen mindkét esetben azonnali hatállyal felmondható a szerződés, végkielégítés nem jár stb. Ennek ellenére szerencsésebbnek tartom azt a helyzetet, amikor nem keverednek a jogintézmények, és a kínai sávós megoldás ezt hatékonyan szolgálja.

A differenciálás másfelől nem tűnik teljesen megalapozottnak, hiszen ha egy hónap alatt is megállapítható valakinek az alkalmassága, úgy miért kellene hat hónapos próbaidőt megengedni? Felvethetnénk, hogy egy rövidebb távú munkaviszonyban nem szükséges annyira megismerni a másik felet. Mégsem meggyőző, hogy egy tizenegy hónapos kapcsolathoz elég egy hónap, egy tizenhárom hónaposhoz pedig már kettő kell. A hat hónap véleményem szerint annak ellenére túl sok egy átlagos munkaviszonyban, hogy Magyarországon is van ennek kikötésére mód. Itthon azonban mégiscsak egy szinttel magasabb kollektív szerződés tolja ki ilyen mértékben az időt, nem pedig a felek között létrejött munkaszerződés.

Határozott idejű munkaszerződés

Kína:

- Alkalmazása nincs indokhoz kötve;⁵
- Meghosszabbítható: 2 alkalommal;⁶
- Összidőtartama a tíz évet nem haladhatja meg.⁷

Magyarország:

- Alkalmazása nincs indokhoz kötve;
- Meghosszabbítható: nincs rögzítve, a munkáltató jogos érdektől függ;⁸
- Összidőtartama az öt évet nem haladhatja meg.⁹

⁵ ECL 13. cikk.

⁶ ECL 14. cikk (3) bek.

⁷ ECL 14. cikk (1) bek.

⁸ Mt. 192. § (4) bek.

⁹ Mt. 192. § (2) bek.

A határozott időre létesített munkaviszony azért terjedt el, mert főként a versenyszférában egyre nagyobb szerepet kapnak az egy meghatározott feladatra vagy időtartamra szóló munkaviszonyok. Kölcsönösen előnyös ez a konstrukció mind a munkáltató, mind a munkavállaló számára. Előbbi nagyobb összegeket megtakaríthat azon, hogy nem kell olyan munkavállalóknak bért fizetnie, akikre nincs is szüksége. A munkavállalók számára a bizonytalanságnál egyrészt a tervezhető ideig tartó létbiztonság is jobb, másrészt a rövid távú határozott idejű szerződés sok esetben kedvezőbb jövedelmet kínál, mint az egy munkahelyen ledolgozott egész élet.

Érthető tehát, hogy nem kell indokolni határozott idejű szerződés megkötését. Figyelembe kell azonban vennünk néhány eltérést a határozatlan idejű munkaszerződéshez képest. Egyrészt a munkavállaló felmondását köteles megindokolni. Másrészt a felmondási idő legfeljebb a határozott idő lejártáig tarthat, utóbbi persze teljesen érthető kikötés: mivel a munkaviszony is eddig az időpontra tartott volna, nem hozza hátrányos helyzetbe a munkavállalót.¹⁰ Ugyanakkor egy fontos különbség mégis van: a munkáltató indokolás nélkül azonnali hatállyal megszüntetheti a határozott idejű munkaviszonyt.¹¹ Ezeket a jellemzőket mérlegelve előnyös, hogy az öt évet nem haladhatja meg Magyarországon egy ilyen típusú munkaviszony, hiszen az túl hosszú távon tartaná bizonytalanságban a munkavállalót. A megújíthatóság számát – véleményem szerint megkérdőjelezhetően – nem szabályozza a törvény, ezt a munkáltató jogos érdekétől teszi függővé. Kisegítő szabályként csupán annyit rögzít a jogalkotó, hogy a megállapodás nem irányulhat a munkavállaló jogos érdekének csorbítására.¹²

A kínai munkajogban nincs különös szabályozása a határozott idejű munkaszerződéseknek, ugyanazok a megszüntetési szabályok vonatkoznak rá, mint a határozatlan idejűekre. Az előretervezés kívánalma miatt jó, hogy kétszer lehet meghosszabbítani a szerződést, a legfeljebb tíz éves időtartam azonban soknak tűnhet, hiszen ha ilyen távon van szükség egy munkavállalóra, akkor megfelelőbbnek tűnik határozatlan idejű munkaviszonyt létesíteni.

Munkaviszony megszüntetése

Kína:

- A munkáltatónak nincs indokolási kötelezettsége a munkavállaló felé.¹³
- Elbocsátás indokai lehetnek: munkavállaló magatartása, munkavállaló teljesítménye, gazdasági okok.¹⁴

¹⁰ Mt. 67. § (2) bek. és 69. § (5) bek.

¹¹ Mt. 79. § (1) bek. b) pont.

¹² Mt. 192. § (4) bek.

¹³ ECL 43. cikk.

¹⁴ ECL 39-40. cikk.

- Tilos felmondást alapozni: családi állapotra, szülési szabadságra, átmeneti sérülésre vagy betegségre, faji-, nemi-, vallási-, etnikai hovatartozásra, nemzetiiségre, korra, szakszervezeti tagságra vagy tevékenységre, fogyatékosagra.¹⁵
- Védelmet élvező munkavállalók: munkavállalói érdekképviselők, várandós nők, szülési szabadságon tartózkodó nők, egészségre veszélyes munkahelyen dolgozó munkavállaló a munkavégzéssel összefüggésben kapott betegsége miatt, betegszabadság alatt, nyugdíj előtt öt évvel álló munkavállaló (ha nem kevesebb, mint 15 éve munkaviszonyban áll adott munkáltatóval).¹⁶

Magyarország:

- A munkáltató felmondását köteles megindokolni.¹⁷ (Azonnali hatályú felmondással indokolás nélkül megszüntetheti a fél a munkaviszonyt a próbaidő alatt, a munkáltató a határozott idejű munkaviszonyt.)¹⁸
- A felmondás indoka a munkavállaló munkaviszonnyal kapcsolatos magatartásával, képességével vagy a munkáltató működésével összefüggő ok lehet.¹⁹
- Tilos indokok: nincs ilyen megnevezve, a törvény annyit rögzít, hogy kizárólag a munkáltató személyében bekövetkező változás nem szolgálhat a munkáltató felmondásának indokául.²⁰
- Védelmet élvező munkavállalók: A munkáltató felmondással nem szüntetheti meg a munkaviszonyt a várandósság, a szülési szabadság, a gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság, a tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálatteljesítés, valamint a nő jogszabály szerinti, az emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelésének, de legfeljebb ennek megkezdésétől számított hat hónap tartama alatt.²¹

A munkáltató a rehabilitációs ellátásban vagy rehabilitációs járadékban részesülő munkavállaló munkaviszonyát a munkavállaló egészségi okkal összefüggő képességével indokolt felmondással akkor szüntetheti meg, ha a munkavállaló eredeti munkakörében nem foglalkoztatható tovább és a munkavállaló számára állapotának egészségi szempontból megfelelő munkakört nem tud felajánlani, vagy a munkavállaló a felajánlott munkakört alapos ok nélkül nem fogadja el.²²

A munkáltató a nyugdíjasnak nem minősülő munkavállaló határozatlan tartamú munkaviszonyát a munkavállalóra irányadó öregségi nyugdíjkorhatár be-

¹⁵ ECL 42. cikk; LL 12. cikk; EPL 27., 29., 31. cikk.

¹⁶ ECL 42; Trade Union Law (TUL) 52. cikk (1) bek.

¹⁷ Mt. 66. § (1) bek.

¹⁸ Mt. 79. § (1) bek.

¹⁹ Mt. 66. § (2)-(3), (9) bek., 78. § (1)-(2). bek.

²⁰ Mt. 66. § (3) bek.

²¹ Mt. 65. § (3) bek., 66. § (3) bek.

²² Mt. 66. § (7) bek.

töltését megelőző öt éven belül a munkavállaló munkaviszonnal kapcsolatos magatartásával indokolt felmondással csak akkor szüntetheti meg, ha a munkaviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi.²³

Mint fent is láthatjuk, Magyarországon általában teljes körű, összetett szabályozás fedi le a munkaviszony megszüntetésének kérdéskörét, ezért elsősorban Kínát elemezzük. Aggályos pont a munkáltatói indokolás kérdése. Amíg Magyarországon az indokolás valós, világos és okszerű, abból ki kell tűnni a megszüntetés okának,²⁴ addig Kínában a munkáltató nem köteles indokolni döntését. A jogorvoslathoz való jog sérül ebben az esetben, hiszen nehéz keresetet alapítani egy olyan munkáltatói intézkedésre, amelynek nem ismerjük azon részleteit, amelyeket a jogvitákban támadni lehetne.

A munkaviszony megszüntetésének eljárási szabályai

Kína:

- Felmondás módja: írásban;²⁵
- Felmondási idő: a munkaviszony időtartamától függetlenül 30 nap;²⁶
- Hatóságok értesítése: nem kötelező;
- Munkavállalói érdekképviselőt értesítése: kötelező;²⁷
- Hatóságok hozzájárulása: nem szükséges;
- Munkavállalói érdekképviselőt hozzájárulása: nem szükséges. (Amennyiben elmarad az értesítésük, a szakszervezet fellebbezhet a döntés ellen, ezt követően a munkáltató köteles megfontolni érveiket és írásban rögzíteni a helyzet megoldásának végleges módját.)²⁸

Magyarország:

- Felmondás módja: írásban.²⁹
- Felmondási idő: harminc nap, de a munkáltató felmondása esetén a felmondási idő a munkáltatónál munkaviszonyban töltött három év után öt nappal, öt év után tizenöt nappal, nyolc év után húsz nappal, tíz év után huszonöt nappal, tizenöt

²³ Mt. 66. § (4) bek.

²⁴ Mt. 64. § (2) bek.

²⁵ ECL 40. cikk.

²⁶ ECL 40. cikk.

²⁷ ECL 43. cikk.

²⁸ ECL 43. cikk.

²⁹ Mt. 44. § és 22. § (3) bek.

év után harminc nappal, tizennyolc év után negyven nappal, húsz év után hatvan nappal meghosszabbodik. A felek hosszabb, legfeljebb hat havi felmondási időben is megállapodhatnak.³⁰

- Hatóságok értesítése: nem kötelező.
- Munkavállalói érdekképviselőt értesítése: nem kötelező.
- Hatóságok hozzájárulása: nem szükséges.
- Munkavállalói érdekképviselőt hozzájárulása: nem szükséges.

A fenti kérdésekkel kapcsolatban a legérdekesebb kérdés, hogy indokolt-e Magyarországon a felmondási idő sávossá meghosszabbítása? A munkáltató rendszeres felmondása esetén köteles a munkavállalót a felmondási idő felére a munkavégzés alól felmenteni. A munkavégzés alól a munkavállalót a kívánságának megfelelően – legfeljebb két részletben – kell felmenteni. Ez utóbbi szabályból következik, hogy a felmentési idő nem feltétlenül a felmondási idő utolsó fele. A felmentési idő célja, hogy az így rendelkezésre álló időt a munkavállaló új munkahely keresésére, a további elhelyezkedésre vagy egy új munkahely elvárásaira történő felkészülésre fordítsa. A munkavégzés alóli felmentés időtartamára a munkavállalót távolléti díj illeti meg (kivéve, ha munkabérrre egyébként nem lenne jogosult).³¹ Mivel a munkában töltött idővel arányosan növekszik a munkakeresés várható ideje is, a magyar szabályozás jobban elősegíti a munkavállalók lehetőségeit.

A csoportos létszámcsökkentésre vonatkozó szabályok

Kína:

- Fogalma: a munkáltató több mint 20 munkavállaló vagy 20-nál kevesebb, de az összes munkavállaló legalább 10%-a munkaviszonyát kívánja megszüntetni (csődtörvény alapján történő átszervezés, termelési szűkösség, termelési-technikai átszervezés, objektív gazdasági okok miatt).³²
- Előzetes konzultáció a munkavállalói érdekképviselői szervekkel: igen.³³
- A hatóságok értesítése: kötelező.³⁴
- Munkavállalói érdekképviselői szervek értesítése: kötelező.³⁵
- Hatósági jóváhagyás: nem kötelező.
- Munkavállalói érdekképviselőt jóváhagyása: nem kötelező.
- Előnyt élvező munkavállalók a csoportos létszámcsökkentéssel szemben: re-

³⁰ Mt. 69. § (1)-(3) bek.

³¹ Mt. 70. §.

³² ECL 41. cikk.

³³ Uo.

³⁴ Uo.

³⁵ Uo.

latíve hosszú időtartamra kötött határozott idejű munkaszerződéssel foglalkoztatottak, határozatlan idejű munkaszerződés alapján alkalmazottak, olyan munkavállalók, akiknek a családjában nincs keresőfoglalkozást folytató, illetve idős/gyermekkorú személyről kell gondoskodnia.³⁶

– Elbocsátottak prioritása újbóli létszámnövelés esetén: igen, hat hónapon belül.³⁷

– A csoportos létszámcsökkentés elkerülésének kötelezettsége fennáll.³⁸

Magyarország:

– Fogalma: a munkáltató a döntést megelőző félévre számított átlagos statisztikai létszám szerint húsznál több és száznál kevesebb munkavállaló foglalkoztatása esetén legalább tíz munkavállaló, száz vagy annál több, de háromszáznál kevesebb munkavállaló foglalkoztatása esetén legalább a munkavállalók tíz százaléka, háromszáz vagy annál több munkavállaló foglalkoztatása esetén legalább harminc munkavállaló munkaviszonyát kívánja harmincnapos időszakon belül a működésével összefüggő ok miatt megszüntetni.³⁹

– Előzetes konzultáció a munkavállalói érdek-képviselési szervekkel: igen (üzemi tanács).⁴⁰

– A hatóságok értesítése: igen.⁴¹

– Munkavállalói érdek-képviselési szervek értesítése: igen.⁴²

– Hatósági jóváhagyás: nem.

– Munkavállalói érdek-képviselés jóváhagyása: nem.

– Előnyt élvező munkavállalók a csoportos létszámcsökkentéssel szemben: nincs ilyen rendelkezés.

– Elbocsátottak prioritása újbóli létszámnövelés esetén: nincs ilyen rendelkezés.

– A csoportos létszámcsökkentés elkerülésének kötelezettsége: igen.⁴³

Egy csoportos létszámleépítés, legyen annak bármilyen súlyos gazdasági vagy egyéb oka (tevékenység megszűnése, megrendelések csökkenése, költséghatékonyság növelése stb.) nem jelentheti automatikusan azt, hogy a munkáltató könnyedén megszüntethetné a munkavállalók munkaviszonyát. Látható, hogy mindkét országban különös védelem illeti meg a munkavállalókat a csoportos létszámcsökkentéssel összefüggő intézkedésekkel szemben. Egyik államban sem

³⁶ Uo.

³⁷ Uo.

³⁸ Uo.

³⁹ Mt. 71. § (1) bek.

⁴⁰ Mt. 72. §.

⁴¹ Mt. 74. §.

⁴² Mt. 72. § és 75. § (2) bek.

⁴³ Mt. 72. § (4) bek.

bocsáthat el a munkáltató nagyobb számú munkavállalóját anélkül, hogy erről a hatóságokat és érdekképviseleti szerveket értesítene, sőt előzetesen konzultálna velük. Amennyiben ezt elmulasztja, mindkét országban jogellenesen szűnik meg a munkaviszony, annak minden – később részletezett – következményével együtt.

A szabályozásban van ugyanakkor egy érdekes eltérés, ami nem más, mint a létszámcsökkentéssel érintett munkavállalók számának meghatározása. Magyarországon sávosan állapítja meg a törvény azt a mértéket, amittől felfelé már a csoportos létszámcsökkentés speciális szabályai alkalmazandók. Kínában nem ezt a megoldást követték, hanem úgy fogalmazzák, hogy csoportos létszámcsökkentés esetén legalább húsz munkavállaló, vagy húsznál kevesebb, de az összes munkavállaló legalább 10%-a érintett. Ebben a formában ez a szabály különös: a rendelkezés azt is jelenti, hogy 10 fős munkavállalói összlétszám esetében még mindig beszélhetünk csoportos létszámcsökkentésről, amikor akár egyetlen embert is elküld a munkáltató. A kínai munkajog definíciója ebben a formában tehát nem kielégítő.

Végkielégítés

Kína:

– Mértéke: 1 havi átlagkereset/1 munkaviszonyban töltött év; 6 hónap-1 év között fennálló jogviszonyt egy évnek kell tekinteni; kevesebb mint 6 hónapos munkaviszony után 0,5 havi átlagkereset illeti meg a munkavállalót. Amennyiben egy munkavállaló a központilag meghatározott átlagkereset több mint háromszorosát kapja, végkielégítése nem lépheti túl a 12 év munkaviszony után járó összeget.⁴⁴

– Oka: a munkavállaló meghatározott okokból – nem kap megfelelő munkavédelmet, díjazás részbeni vagy teljes elmaradása, társadalombiztosítási díj elmaradása, jogellenes munkáltatói előírások, a munkaszerződés érvénytelenítése (akarati hiba, jogok megtagadása, jogszabály-ellenesség okán) jogszabályban meghatározott egyéb okok – történő felmondása esetén; közös megegyezés esetén; ha a munkáltató a munkavállaló egészségügyi vagy egyéb természetű alkalmatlansága miatt mond fel vagy megváltoztak a szerződés megkötésekor fennálló körülmények és a módosításra irányuló egyeztetések nem vezettek eredményre; csoportos létszámcsökkentés; határozott idejű munkaszerződés lejártakor, kivéve, ha a munkavállaló nem egyezik bele azonos vagy jobb feltételekkel annak meghosszabbításába; ha a munkaszerződés megszüntetésére a vállalat csődje miatt kerül sor; törvényben meghatározott egyéb okok.⁴⁵

⁴⁴ ECL 47. cikk.

⁴⁵ ECL 46. cikk.

Magyarország:

– Mértéke: legalább három év esetén egyhavi, legalább öt év esetén kéthavi, legalább tíz év esetén háromhavi, legalább tizenöt év esetén négyhavi, legalább húsz év esetén öt havi, legalább huszonöt év esetén hat havi távolléti díj összege.⁴⁶

– Oka: Ha a munkaviszony a munkáltató felmondása, a munkáltató jogutód nélküli megszűnése miatt szűnik meg, vagy ha a gazdasági egységet átvevő munkáltató jogügylet vagy jogszabály alapján nem tartozik a Munka Törvénykönyve hatálya alá.⁴⁷

A végkielégítés egyfajta elismerés, amelyet a munkáltatóval hosszabb ideje munkaviszonyban álló munkavállalók kapnak a jogviszony végén. Célja továbbá, hogy ilyen esetben a munkavállalónak anyagi biztosítékul szolgáljon arra az időre, amíg új munkát, vagy más jövedelemforrást talál.⁴⁸ Kínában olyannyira kedvező a szabályozás, hogy akaratlanul is felmerül a kétség: szokás-e egyáltalán megszüntetni munkaviszonyt a távol-keleti országban? A magyarországinál jóval több esetkörben jogosult végkielégítésre a munkavállaló, ráadásul ennek összege akkora, hogy például egy csoportos létszámcsökkentésnél erősen kérdéses, vajon egyáltalán kifizethető-e. A kínai szabályozás így közvetve az idősebb munkavállalók biztonságát, a fiatal munkavállalók sebezhetőségét mozditja elő: ha választásra kerül sor, a munkáltató teljesítménytől függetlenül nem a harminchat éves munkaviszonnyal rendelkező munkavállalóját fogja elbocsátani harminchat havi átlagkeresettel, hanem a három éve dolgozó alkalmazottját háromhavi átlagkeresettel.

*Jogsérelem esetén alkalmazandó szankciók**Kína:*

– Munkaviszony jogellenes megszüntetése esetén a bíróság nem mérlegelhet szabadon a kiszabandó szankciókat illetően. Elsődlegesen a munkavállalót tovább kell foglalkoztatni addigi munkakörében. Amennyiben a munkavállaló ezt nem kívánja, vagy a munkaviszony folytatása egyéb okból lehetetlenné válik, a munkáltató köteles kifizetni a munkavállalónak végkielégítésének kétszeresét.⁴⁹

⁴⁶ 77. § (3) bek.

⁴⁷ 77. § (1) bek.

⁴⁸ KÁRTYÁS Gábor: Búcsúpénzek. 2012. április (<http://www.hrblog.hu/azujmt/2012/04/11/bucsupenzek/>).

⁴⁹ ECL 48. cikk és 87. cikk.

- Munkaügyi jogvita esetén eljáró bíróság: általános hatáskörű bíróság.
- Közvetítői eljárás/döntőbíró igénybevételének lehetősége: adott.⁵⁰

Magyarország:

- A munkáltató köteles megtéríteni a munkaviszony jogellenes megszüntetésével összefüggésben okozott kárt. Ezen túlmenően a munkavállaló jogosult a végkielégítés összegére, ha munkaviszonya jogellenesen nem felmondással szűnt meg, vagy munkaviszonya megszűnéskor nem részesült végkielégítésben. A munkavállaló a fentiek helyett követelheti a munkáltatói felmondás esetén irányadó felmondási időre járó távolléti díjnak megfelelő összeget. Továbbá a munkavállaló kérelmére a bíróság a munkaviszonyt helyreállítja, ha a munkaviszony megszüntetése az egyenlő bánásmód követelményébe vagy felmondási tilalomba ütközött, hiányzott a közvetlen felsőbb szakszervezeti szerv egyetértése választott szakszervezeti tisztséget betöltő munkavállaló munkaviszonyának megszüntetéséhez, a munkavállaló a munkaviszony megszüntetésekor munkavállalói képviselő volt, vagy a munkavállaló a munkaviszony közös megegyezéssel történő megszüntetését vagy erre irányuló saját jognyilatkozatát sikerrel támadta meg.
- Munkaügyi jogvita esetén eljáró bíróság: munkaügyi bíróság.⁵¹
- Közvetítői eljárás/döntőbíró igénybevételének lehetősége: adott.

Mindkét jogrend támogatja a felek között egyeztetést, azonban a kínai munkajog ezt egy lépéssel megtoldja: kötelezővé teszi döntőbíró igénybevételét. A kínai Munka Törvénykönyve alapján⁵² a folyamat egészen pontosan három lépcsőből áll: először a felek közvetítői eljárást vesznek igénybe, ha ennek eredményével nem elégedettek döntőbíróhoz fordulnak, és ha ez sem hozza meg a várt végkielégítést, akkor pert indíthatnak. Ez a rendszer kétségtávolan tehermentesíti a bírói szervet, amire azért is szükség van, mert általános hatáskörrel rendelkező fórum jár el. Másfelől azonban nem véletlen, hogy Magyarországon munkaügyi perekben az elévülési idő főszabály szerint az általános öt évtől eltérően mindössze három év.⁵³ A háromszintes eljárási mód könnyen elhúzhatja az időt, pedig a munkaügyi viszonyok és igények könnyen változhatnak, ráadásul a munkavállalónak általában azonnal szüksége lenne a kiszabott pénzbüntetés összegére. A kínai rendszer ezt nem méltányolja, hiszen főszabály szerint a munkavállalót vissza kell helyezni eredeti munkakörébe. Ez a lehetőség Magyarországon is létezik választható alternatívaként – bár a munkaviszony jogellenes megszüntetésével szemben.

⁵⁰ Labor Law (LL) 79. cikk és Law on Employment Dispute Mediation and Arbitration (LD-MAL) 5., 50. cikk.

⁵¹ 1952. évi III. tv. (Pp.) 22.§ (2) bek. és 349. §.

⁵² LL 79. cikk.

⁵³ Mt. 286. § (1)-(2). bek.

tetése után sokszor érthetetlennek tűnik, hogy akármelyik fél is továbbfolytatna egy megromlott munkakapcsolatot. Hozzá kell tenni: Kínában sem gyakori az erre irányuló ítélet, hiszen a törvény szerint az egyébként is komoly összegű végkielégítés kétszeresét kapja meg a munkavállaló a munkaviszony megszüntetéséből eredő jogsérelem esetén.

3. Igaz-e, hogy a jogérvényesítés szintje túl alacsony ahhoz, hogy hatékony munkajogi védelemről beszélhessünk?

A Kínai Népköztársaság 2001-ben lépett be a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) tagjainak sorába, ezzel a lépéssel valóságos befektetési lázat generálva a távol-keleti országnak. Már a következő évben rekordmennyiségű, 54 milliárd dollárnyi külföldi befektetéssel számolhatott az állam, vagyis Kína megelőzte az Amerikai Egyesült Államokat a kedvelt befektetési célpontok versenyében. Eközben a kereskedelmi forgalom is csúcstot döntött a maga 600 milliárd dolláros értékével. Az elmúlt tíz évben nem álltak meg az üzleti tervezetések, a vállalkozások előszeretettel költik pénzüket arra, hogy részesülhessenek Kína jövedelmező piaci hasznából, valamint az olcsó munkaerő bőséges kínálatából.⁵⁴

Számos nagyvállalat helyezi ki gyártási folyamatait Kínába, mert az utaztatás költségeivel együtt is sokkal nagyobb nyereséggel zárhatnak, mint ha helyben állítják elő termékeiket. Ugyanakkor több meglepetés is érheti azt a vállalkozót, aki azt gondolja, hogy Kínában csak munka van, ehhez tartozó jog pedig nem létezik. A Kínai Népköztársaság munkajogi szabályozása komoly változáson ment keresztül az elmúlt években. A Kínai Országos Népi Gyűlés⁵⁵ (NPC) számos minisztériummal együttműködve egységesítette a munkajogi törvényeket és rendelkezéseket, hogy csökkentse a különbséget a világ más részein ismert standardokhoz képest.

3.1. Törvényeken alapuló szabályozás

A munkajogot szabályozó törvények száma nem túl magas, a két legfontosabb az 1994-es Munka Törvénykönyve (LL) és az 1992-es szakszervezeti törvény (TUL).⁵⁶ A Munka Törvénykönyve relatíve magas standardokat állapított meg. A szakszervezeti törvény egységesítette az általa szabályozott területet. A tör-

⁵⁴ GUO i. m. 1.

⁵⁵ A legfelsőbb államhatalmi szerv, amelybe a tartományok, az autonóm területek, a különleges közigazgatási övezetek és a hadsereg küldenek tagokat. A gyűlés gyakorolja többek között a törvényhozási jogot, és számos kérdésben rendelkezik döntési hatáskörrel.

⁵⁶ A munkajogot szabályozó további kínai törvények: Törvény a bányabiztonságról (1992); A foglalkozási megbetegedések megelőzéséről és ellenőrzéséről szóló törvény (2001); Munkavédelmi Törvény (2002); Törvény a munkaszerződésekről – ECL (2008); A foglalkozás előse-

vény hatálybalépésével Kínában létrejött a legnagyobb szakszervezeti hálózat, több mint 130 millió taggal. A törvény szerint minden vállalatnál és intézménynél kizárólag egy szakszervezet működhet, és mindnek a Központi Kínai Szakszervezetek Szövetségéhez (ACFTU) kell tartoznia.⁵⁷

3.2. Közigazgatási szervek által történő szabályozás

Az intézmények széles jogkörrel rendelkeznek arra, hogy rendeleteket, irányelveket és utasításokat fogalmazzanak meg. 2001-ben a Népeség- és családtervezési törvény mintegy kodifikálta az addig kialakult gyakorlatokat.⁵⁸ A Munka Törvénykönyve például úgy rendelkezik,⁵⁹ hogy a munkaidő nem haladhatja meg a heti 44 órát, ehhez képest az Államtanács 1995-ben 40 órában állapította meg a felső határt. A törvényeknek tehát megalapozója, illetve kiegészítője is lehet ez a jogforrás.

3.3. Nemzetközi szintű jogforrások

Kína több nemzetközi szerződésnek is részese, azonban témánk szempontjából a legnagyobb jelentőséggel a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) egyezményei bírnak. Kína 25 konvencióhoz csatlakozott, ebből viszont csupán huszonkettő van hatályban.⁶⁰ Az egyezmények közül tizenegyhez csatlakozott a Kínai Népköztársaság, a többit még 1949 előtt a Köztársasági korban ratifikálták, a későbbi korszak csak elismerte magára nézve kötelezőnek. Bár Magyarország máig 72 ILO-egyezményt ratifikált⁶¹ és ebből 57 hatályban is van, nem feltétlenül ad aggodalomra okot az egyezmények alacsony száma, hiszen csak összehasonlításképpen: az Amerikai Egyesült Államok mindössze 14 konvencióhoz csatlakozott, és ebből csak tizenkettőt léptetett hatályba a szenátus.⁶²

gítéséről szóló törvény – EPL (2008); Törvény a munkaügyi közvetítói és döntőbírói eljárásról – LDMAL (2008).

⁵⁷ GUO i. m. 2.

⁵⁸ Uo.

⁵⁹ LL 36. cikk.

⁶⁰ <http://webfusion.ilo.org/public/applis/appl-byCtry.cfm?lang=EN&CTYCHOICE=2650>.

⁶¹ http://webfusion.ilo.org/public/applis/appl-byCtry.cfm?lang=EN&CTYCHOICE=0310&hdr_off=1.

⁶² <http://webfusion.ilo.org/public/applis/appl-byCtry.cfm?lang=EN&CTYCHOICE=0610>.

	Kínai jog	Magyar jog
Társadalombiztosítás	Városi alapú, Minden munkavállalót érint	Országos alapú, Minden munkavállalót érint
Túlóra díjazása	A rendes munkaidőt meghaladóan nem kevesebb, mint a bér 150%-a Pihenőnapokon a bér 200%-a (nem adható ki más pihenőnap helyette) Munkaszüneti napokon a bér 300%-a (LL 44. cikk)	Bérpótlék mértéke: Vasárnap: 50% Munkaszüneti nap 100% Rendkívüli munkaidő: 50% vagy szabadidő (a munkaidővel egyezően, alpbér arányos részével) Heti pihenőnap/munkaszüneti napra elrendelt rendkívüli munkaidő: 100% (vagy 50%, ha másik pihenőnapot biztosít a munkáltató)
Szülési szabadság	Fizetett szabadság min. 3 hó Fél óra szoptatás max. 2 alkalommal a munkaidő során	Fizetett szabadság 24 hét
Munkaügyi konzultációk	Nincs sztrájkjog Kötelező döntőbíró igénybe venni mielőtt bírósághoz fordulnának	Létezik sztrájkjog Döntőbíró igénybevétele nem kötelező
Bérek	Törvény a minimálbérről kb. 16 alkalommal növelték az elmúlt húsz évben	Kormányrendelet szabályozza 21-szer növelték 1989 óta

1. táblázat: Öt szempont a kínai és magyar munkajog áttekintő összehasonlításához

3.4. A jog érvényesülésének akadályai

Kína központi kormányzatának elsődleges szempontja a politikai stabilitás megteremtése és megőrzése, amely az ország fenntartható gazdasági növekedése szempontjából is rendkívül fontos. Annak érdekében, hogy biztosítsák a szociális stabilitást, a kormány bevezetett néhány korlátozást a munkavállalók jogában. Az 1982-es Kínai Alkotmányból kivették a munkavállalók sztrájkhoz való jogát. A munkavállalók ezen felül kötelesek döntőbíró elé utalni jogvitájukat, mielőtt bírósághoz fordulnának. Bár az ILO- egyezmények előírják a munkavállalók szervezkedési szabadságát, Kínában nem lehet egy munkahelyen több szakszervezet, ami pedig van, az nem lehet teljes mértékben független. Az országról készült jelentések némelyike beszámolt több olyan alkalomról is, amikor azért tartóztattak le valakit, mert titkosan próbálta megszervezni a munkavállalókat vagy azok munkaharcát.⁶³

⁶³ GUO i. m. 5.

Az amerikai székhelyű China Labor Watch (CLW) számos jelentést készített már a munkavállalók foglalkoztatásának Kínában alkalmazott jogi háttéréről. A legfrissebb tanulmányok Az Apple és ennek nyomán a Samsung üzemeiről készültek⁶⁴, ahol igen rossz munkakörülményeket állapított meg a szervezet (ld. 2. táblázat).

	Riteng Shanghai 3 üzem	Foxconn Shenzen
Felmérések száma (db)	100	70
Ebből visszaküldött (db)	94	66
Munkavállalók átlagos létszáma (fő)	20 000	120 000
Kölcsönzött munkavállalók százalékos aránya	50	8
Napi átlagos munkaidő (óra)	11,8	10
Havi átlagos munkaidő (nap)	29,4	23,9
Havi átlagos óraszám (óra)	346	238
Legalacsonyabb díjazás (bruttó RMB)	1300 (208\$)	1500 (240\$)
Legmagasabb díjazás (bruttó RMB)	3600 (576\$)	4150 (664\$)
Átlagkereset (bruttó RMB)	2834 (454\$)	2501 (400\$) ¹
Átlagos órabér (bruttó RMB)	8,2 (1,3\$)	10,5 (1,6\$)
Munkakörülmények egészség és biztonság szempontjából való 'rossz' minősítése (%)	50	2
Körletek minősítése 'rossz' vagy 'nagyon rossz' (%)	76	21
Körletek minősítése 'zsúfolt' (%)	69	73
Körletek minősítése 'hiányzó szolgáltatások' (%)	50	17
Körletek minősítése 'piszkos' (%)	68	30
Etelek minősítése 'egészségtelen' (%)	67	39

2. táblázat: Összefoglaló az Apple ellátási hálózatának két összeszerelő üzeme által biztosított munkakörülményekről⁶⁵

A Jangce-delta ipari fejlesztési területen a kölcsönzött munkavállalók létszáma meghaladja a 60%-ot, de a shenzeni gyáraknál is 30% körül mozog arányuk. Több előny is származik ebből a megoldásból, az üzemek ezzel a módszerrel hatékonyan csökkenthetik költségeiket, és mentesülhetnek a foglalkoztatással járó kockázatok egy része alól.⁶⁶

A gyár mentesül a végkielégítés fizetése alól. Egy kölcsönzött munkavállalót egyszerűen visszaküldhet a munkaerő-kölcsönző vállalatnak, amely majd továbbkölcsönzi egy másik gyárnak. Még inkább elterjedt, hogy a kölcsönző vállalat nem tesz semmit, valójában szinte fantomként létezik: a legtöbb mun-

⁶⁴ Beyond Foxconn: Deplorable Working Conditions Characterize Apple's Entire Supply Chain. June 27, 2012. és An investigation of Eight Samsung Factories in China: Is Samsung Infringing Upon Apple's Patent to Bully Workers? September 4, 2012.

⁶⁵ CLW: Beyond Foxconn: Deplorable Working Conditions Characterize Apple's Entire Supply Chain. June 27, 2012. 55.

⁶⁶ Uo. 14–18.

kavállaló nem ismeri a kölcsönző székhelyét, de még a nevét sem. A jog keves ismeretével ezek a munkavállalók egyszerűen azt hiszik, hogy elvesztették a munkájukat.

A szóban forgó gyárak többsége elektronikával foglalkozik, vegyszerekkel, fémekkel dolgoznak, amelyek nagy kockázattal járnak. A munkavállalók nagyfokú zajterhelésnek, porszennyezésnek és mérgező kemikáliák hatásainak vannak kitéve. Ugyanakkor, mire a károsodás jelentkezik, a munkavállaló régen elhagyta a gyárat, és nehéz bizonyítania annak felelősségét.

A munkavállalók Kínában is egyre inkább tudatában vannak jogaiknak – főként az „alacsony költségek-magas profit” modell elterjedése óta. Ennek eredménye, hogy hangsúlyt fektetnek érdekeik érvényesítésére. Amikor egy kölcsönzött munkavállaló részt kíván venni munkavállalói érdekképviselési tevékenységben, az üzem egyszerűen visszaküldi a kölcsönzőnek – ezzel megfosztva az érintett munkavállalókat jogaik gyakorlásától.

Sokszor csupán közvetve érvényesülnek a kölcsönzött munkaerőben rejlő költségtakarékosági lehetőségek. A kölcsönzött munkavállalók Kínában sem kereshetnek kevesebbet, mint a saját alkalmazottak, de gyakran előfordul, hogy a kölcsönzött munkavállalókat hosszabb műszakban és kockázatosabb egységek-nél foglalkoztatják.

A Samsungot Electronics⁶⁷ 2011-ben 12 milliárd dolláros haszonnal, a világ huszonkettedik legjelentősebb vállalkozásaként zárta az évet.⁶⁸ Ez a vállalat tehát modellként szolgál, ha szeretnénk rálátni a térség nagyobb cégei által megvalósított gyakorlati munkajogra.⁶⁹

Új munkavállalókat szinte kizárólag a fiatal korosztályból vesznek alkalmazásba, olyan eset is előfordult, amikor a törvényes korhatár alatti fiatal munkavállaló személyi igazolványán átírták az adatokat egy régi, idősebb munkavállalóéra. Nagyon gyakori a nemi alapú diszkrimináció, de előfordul, hogy nem vesznek fel 155 centiméternél alacsonyabb személyt, olyat, akinek valamilyen tetoválása van, festi a haját vagy fizikai fogyatékoságban szenved.⁷⁰

Gyakorinak tekinthető a szakképző iskolák tanulói közötti kölcsönzés, ebben az esetben – hasonlóan a magyar együttműködési megállapodással – elterjedt, hogy az iskolával kötnek szerződést. A magyar viszonyokhoz képest viszont ezek a szerződések rendszerint túl fiatal munkavállalókra vonatkoznak. Sok tanulót kényszerítenek, hogy elfogadja a feltételeket, máskülönben megtagadják tőlük a bizonyítvány kiállítását. Ez a tény rámutat arra, hogy a kínai munkajog jól lefektetett szabályainak rossz használata nem csak a munkáltatókon múlik,

⁶⁷ Dél-koreai alapítású vezető elektronikai gyártó.

⁶⁸ Forrás: CNN.

⁶⁹ China Labor Watch: An investigation of Eight Samsung Factories in China: Is Samsung Infringing Upon Apple's Patent to Bully Workers? September 4, 2012. 4.

⁷⁰ Uo. 6.

sokkal messzebb vezetnek a szálak, és ha véget akarna vetni valaki a gyakorlatnak, a társadalom egészét kellene munkajogi tekintetben „átnevelnie”.

Magyarországon a munkaerő-kölcsönzés alapszabályaihoz tartozik a munkavállalói oldalt érintő ingyenesség, azaz annak követelménye, hogy a kölcsönző vállalat munkavállalójától nem kérhet semmiféle ellenszolgáltatást a tevékenységéért cserébe. A kínai munkajog lefektetett szabályai pontosan ezzel egyezően írják elő a kölcsönzési szabályokat, ezzel szemben a Samsung egyik legnagyobb jogsértése az, hogy nagyszámú kölcsönzött munkavállalójától pénzt kér. Igaz, hogy nem a kölcsönző vállalat felé teljesít a munkavállaló – így tehát törvényellenességet nem állapíthatunk meg – ugyanakkor mégis a tilalom célját sérti a Samsung gyakorlata (hogy ti. mindenkinek legyen esélye elhelyezkedni, lehetőleg az állam szociális ellátórendszerét nem igénybe véve). A munkavállalók 800 RMB (125\$) körüli összeget kötelesek fizetni alkalmazásukért cserébe, amelyhez rögzítenünk kell, hogy az általuk keresett havi díjazás kevesebb, mint 1700 RMB (267\$). Ehhez hozzátehetjük, hogy három gyár esetében is működik az a gyakorlat, hogy további 100 RMB (15\$) összeget kell kifizetni a munkavállalónak egészségügyi ellenőrzésért. Ezen a ponton nyilvánvalóvá válik két probléma is: egyrészt a minimálbért sok munkavállaló csak papíron kapja meg, másrészt a kölcsönzött munkavállalók végeredményben mégsem részesülnek egyenlő díjazásban az adott üzem saját foglalkoztatottjaihoz képest.⁷¹

⁷¹ Uo. 7.

	SSDP	Intops
Munkavállalói létszám (fő)	kb. 2000	kb. 1200
Alapbér	1600 RMB (251\$)	1310 RMB (206\$)
Kölcsönzés aránya (%)	60	95
Nemi diszkrimináció	Nincs, férfi-nő arány 3:2	Nők aránya több mint 80%, szállás csak nőknek
Kor alapján történő diszkrimináció	-	18-30 év közötti munkavállalók kölcsönzése
Munkaszerződések	Együttműködési megállapodás az iskolákkal, amelyből nem kap másolatot a tanuló	Aszerződésben meghatározott pontokat üresen hagynak, a munkavállalók nem kapnak példányt. Sok munkavállaló nincs tisztában azzal, hogy állandó munkavállalóként alkalmazták-e őket.
Munkavédelmi oktatás	Egy hét, teljes bér jár	Nincs formális oktatás, a futószalagnál töltött első nap tapasztalatszerzéssel telik
Fizetés nélküli kényszermunka	10 perces fizetetlen munka előtti értekezlet; pihenőidőben normál bértük 50%-át kapják, holott törvény szerint 70% járna	A munka első napja fizetetlen; 20 perces fizetetlen munka előtti értekezlet
Túlóra	Alacsony termelési időszakban átlag 32 óra; magas termelési időszakban nem haladja meg a 100 órát	Csúcsidőszakon kívül átlagosan 100 óra; magas termelési időszakokban átlagosan 150 óra.
Fizetési elszámolás	Nincs, számítógépeken ellenőrizhető a munkabér	A munkavállalók minden hónapban megkapják
Munkakörülmények	Munkavégzés alatt mindenki áll; egy munkavállaló beszámolója szerint a munka intenzitása okán még vizet sem tudnak magukhoz venni	Munkavégzés alatt mindenki áll; nagyon gyors munkatempó; egy mobiltelefon összecsomagolása öt másodperc
Verbális/fizikai erőszak	-	Munkafelügyelők és biztonsági őrök egyaránt bántják a munkavállalókat.
Munkabiztonság	Magas porkoncentráció; a munkavállalók maszkot kapnak, de nem hiszik, hogy ez igazán megvédi őket	A nyomdafestékkel kapcsolatba kerülő dolgozók nem kapnak maszkot; nincsenek tisztában a festékanyag által okozott egészségügyi kockázatokkal
Tisztességtelen szabályrendszer	-	<ul style="list-style-type: none"> Függetlenül az állapota súlyosságától, a munkavállaló betegsége első napján személyesen köteles írásbeli igazolást kérni a munkáltatótól egy nap hiányzás három nap levonást jelent a bérből; ez a levonás nem lehetne több 290 RMB (45\$) összegtől, ennek ellenére 300-680 RMB (47-106\$) között mozog 160 RMB (25\$) összeget fizetnek a munkavállalók egy biztosítási kártyáért, amelyet sokan soha nem kapnak kézhez

		<ul style="list-style-type: none"> • 160 RMB (25\$) összeget fizetnek a munkavállalók egy biztosítási kártyáért, amelyet sokan soha nem kapnak kézhez • a munkavállalók nem viselhetnek cipőt a termelési területen, függetlenül a padló hidegségétől – az említett szabálynak nincs megalapozott oka
Szállás	Ingyenes, 10 RMB (1,5\$) havi díj a szolgáltatásokért. Felszerelés: számítógépek (egy részük nem működik jól), tv szoba, pingpong szoba, edzőterem	Csak nőknek; havonta 70 RMB (11\$); nincsenek szórakoztató egységek
Erdekérvényesítés	Nincs, a munkavállalók többsége nem is tud arról, hogy működik a vállalatnál szakszervezet	–

3. táblázat: Munkakörülmények a Samsung egy önálló fenntartású üzeménél és egy beszállítónál⁷²

4. Összefoglalás

Kína 2003-ig 2300 jogszabályt megsemmisített, 830-at hatályon kívül helyezett, 325-öt pedig módosított. Helyi szinten 190 000 törvényt és rendeletet vizsgáltak felül valamilyen fent nevezett formában.⁷³ Kína munkajogi standardjai jól mutatnak papíron, azonban a valóságban ezek nagy részét teljesen figyelmen kívül hagyják, vagy csupán lazán követik. Ugyanakkor az állam életében az elmúlt évek kodifikációs gyakorlata nagy eredménynek tekinthető.

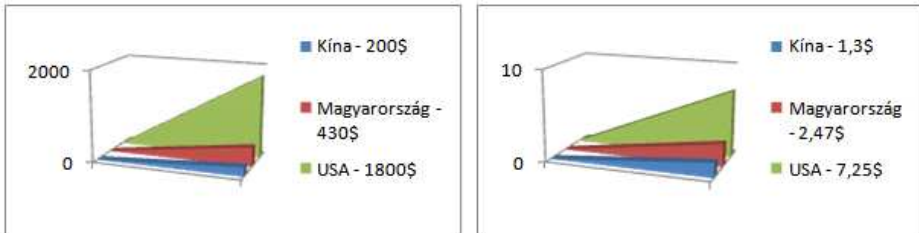
A legtöbb jogellenes gyakorlat hong kong-i, valamint tengerentúli kínai, tajvani vagy koreai üzletemberek kezében álló vállalatoknál figyelhető meg. Az eredendően nyugati tulajdonban álló cégek kevesebbszer kerültek összeütközésbe a törvénnyel – ami azt bizonyíthatja, hogy a hozott jogi hagyományok rászorítják őket a leírt elképzelések megfelelő gyakorlatára, míg a helyi lakosság számára az új standardok idegennek és követhetetlennek tűnnek.

Jelentős problémát okoz Kínában a végrehajtás és kikényszeríthetőség kérdése, hiszen a versenyképesség fenntartása és a külföldi befektetők megnyerése érdekében a hatóságok félnek komolyabb szankciókat alkalmazni a munkavállalók védelmére. Nem kedvezett a gyakorlatnak a központi irányításban bekövetkezett intézményi változások sora sem, amely miatt nagyon sok törvényt, közigazgatási hatósági eljárást és ideiglenes szabályozást meg kellett változtatni. Ahhoz, hogy a valóságban is jól működjenek a rendelkezések a szakszervezetek teljes részvételére, a közmédia átalakításra és arra van szükség, hogy a bíróság döntéseivel kialakítsa a jogi szabályozás működésének sémáját.

⁷² Uo. 8–11.

⁷³ GUO i. m. 5.

Kínában hasonló a bérszínvonal, mint Magyarországon (1. ábra). Fontos különbség azonban a két állam foglalkoztatáspolitikája között, hogy amíg Magyarország lehetőségeihez mérten állapítja meg a mindenkor kötelező minimális bér összegét, addig Kína gazdaságában nagyságrendekkel több potenciál van, mint amennyit sugallna ez a rendkívül alacsony díjazási rendszer.



1. ábra: Minimális havi- és órabér Kínában, Magyarországon és az Egyesült Államokban

Kína nem forgat kevesebb pénzt, mint az Egyesült Államok, sőt, mint ahogy korábban is említettem, a kereskedelmi forgalma egyedülálló a maga hatszáz milliárd dolláros értékével. A munkavállalók díjazásának kérdése jól mutatja, hogy Kína számára mindennél fontosabb jelenleg a versenyképesség fenntartása, vagyis a befektetők bevonása a munkavállalók életkörülményeinek alacsony szinten tartásának árán.

A jövőben mindenképpen javítandó e tendencia, Kínának be kellene látnia, hogy a munkabérek növelésével nem veszítenének profitot. Az Egyesült Államok életszínvonaláról általában pozitívan nyilatkozhatunk, azt sem állíthatja senki, hogy az USA nem lenne meghatározó szereplője a nemzetközi gazdasági közösségnek. A tengerentúli taktikát átvéve lehet, hogy Kína nem úgy élne a köztudatban, mint a kizsákmányoló rendszer etalonja, hanem egy haladó eszme képviselője, amelynek politikája mintául szolgálhat minden más, feltörekvő ország számára.

A TITKOSSZOLGÁLATI TEVÉKENYSÉG PARLAMENTI BIZOTTSÁGI ELLENŐRZÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI A HAZAI ÉS A NEMZETKÖZI GYAKORLAT TÜKRÉBEN

MÁRTON ANDRÁS – TŐZSÉR TAMÁS JÁNOS

1. Bevezetés

A hazai jogalkotás csak az 1989–90-es társadalmi és politikai rendszerváltást követően kapott arra lehetőséget, hogy a közigazgatás védelmi ágazatának garanciális rendszerét kidolgozza, és ezzel gátat szabjon a korábbi diktatórikus állami berendezkedés restaurációjának. Ehhez szükséges volt a korábbi évtizedekben olyan jogszabályok és intézmények létrehozására, amelyek megfelelő alapot biztosítanak egy olyan ‘nemzetspecifikus’ kontrollrendszer számára, amelynek feladata, hogy a hagyományos rendészeti és honvédelmi igazgatási területek mellett kiterjedjen az előző rendszer stabilitását biztosító állambiztonsági szervezetre épülő nemzetbiztonsági szolgálatokra.

A különböző tudományterületek által civil kontrollnak nevezett struktúra-szervező elv célja az állam fegyveres szervei feletti ellenőrzés olyan módon való megvalósítása, hogy ezek a szervek ne veszítsenek a hatékonyságukból, de ne is jelentsenek fenyegetést a demokratikus társadalmi értékekre. A titkosszolgálati tevékenység kontrolljának kérdése az 1970-es években jelent meg a nyugat-európai közgondolkodásban; ebben az időszakban jöttek létre azok az ellenőrzéssel és irányítással kapcsolatos mechanizmusok, amelyek máig meghatározzák a kontrollrendszer intézményi képét.

A tanulmány célja annak igazolása, hogy szükség van a fegyveres szervek – köztük kiemelten a titkosszolgálatok – társadalmi ellenőrzésének rendszerére. Ennek érdekében betekintést enged a civil kontroll fogalmi meghatározásának problémájába, a mögötte húzóódó elméleti kérdésekbe és a jelenlegi gyakorlatba hazai és külföldi példákon keresztül.

2. A parlamenti kontroll kialakulása

A parlamenti ellenőrzés rendszere a külső kontroll legtöbb garanciális elemet hordozó formája. Fontosságát az a különleges tulajdonsága adja, hogy, bár a törvényhozás – az ellenőrző tevékenységet leszámítva – független az ellenőrzése alá vont szervek működésétől, mégis képes megfelelő hatékonyságú vizsgálatok lefolytatására.

A kontinentális jog államai elsődlegesen a törvényhozói ellenőrzésre építenek, ezzel szemben a ‘commonlaw’ országai jogi tradíciójukból következően a bírósági kontrollt tekintik a szolgálatok feletti ellenőrzés legfontosabb eszközének. Ennek ellenére az első törvényhozói vizsgáló bizottságokat a commonlaw jogcsaládhoz tartozó országokban hozták létre. Ilyenek voltak az eseti bizottságokként működő Church-bizottság (1975–76) az Egyesült Államokban, a McDonald-bizottság(1977–81) Kanadában vagy a Hope-bizottság Ausztráliában (1976–77, 1984–85). Valamennyi bizottság feladata a titkosszolgálatokkal kapcsolatos botrány kivizsgálása volt, amelyek felállításában komoly szerepet játszott a média általi nyomásgyakorlás. Míg a ‘commonwealth’ jelentősebb államai már az 1980-as évek végére rendelkeztek valamilyen parlamenti vagy parlamenten kívüli szervvel, amely a egyes titkosszolgálatok tevékenységét ellenőrizte, addig az Egyesült Királyság ilyen szervezetet nem hozott létre. Ennek oka a Westminsteri típusú parlamentarizmusra vezethető vissza, mivel itt a törvényhozó testület munkáját jelentősen meghatározta a párt lojalitás. Robertson véleménye szerint ez a jelenség összefüggésben van azzal a tradicionális brit attitűddel, miszerint a titkosszolgálatok működése csak abban az esetben lehetséges, ha erről a tevékenységről a lehető legkevesebben tudnak (abszolút titkosság érve). Az Egyesült Királyságban a parlament az abszolút titkosság megóvása érdekében csak a költségvetés elfogadásának aktusával rendelkezett. Az egyetlen írott jogforrás sokáig az 1952-es ‘Maxwell Fyfe-Direction’, ami csak a polgári elhárítás tekintetében tisztázza a szolgálat és az irányításra jogosult belügyminisztérium jogviszonyát.

Az első titkosszolgálati törvény megalkotása 1989-ben az Emberi Jogok Európai Bírósága (ECHR) által az ún. Wright-ügyben hozott ítéletére vezethető vissza. Az ECHR kimondta, hogy az Emberi jogok Európai Konvenciójának 8 cikkében deklarált magánszféra védelméhez fűződő jog csak a demokratikus állam védelme, vagy más nemzetbiztonsági okból korlátozható. A korlátozással szemben feltétel, hogy annak törvényi rendelkezésen kell alapulnia. Ennek a követelménynek a brit titkosszolgálati rendszer egyértelműen nem felelt meg, mivel a három polgári titkosszolgálat közül, csak az MI-5 tevékenységét szabályozta és azt is csak belügyminisztériumi rendelettel. Ennek értelmében az ítélet alapján került elfogadásra a 1989. évi ‘Security Service Act’, ami máig szabályozza az MI-5 tevékenységét.

Németországban a parlamenti ellenőrzés rendszerének kezdete 1956-ra nyúlik vissza. Ebben az évben alakult meg az ellenőrzési jogosítványok nélküli Parlamentarischen Vertrauensmänneregremium, amely 1978-ra már ténylegesen ellenőrzési jogosítványokkal rendelkező parlamenti kontrollkomisszióvá vált. Ennek következtében a nyolcvanas években fogalmazódott meg egy radikális álláspont, mely szerint a titkosszolgálati tevékenység törvényi ellenőrzésnek és szabályozásnak köszönhetően nagymértékben ellehetetlenül, azonban utóbbi tézis sem elméletben, sem a gyakorlatban máig nem bizonyosodott be.

Nem minden államban kap szerepet a törvényhozás a Titkosszolgálatok általános ellenőrzése felett. Franciaországban a parlament Lehallgatásokat Ellenőrző Bizottsága csak a titkos információgyűjtéssel összefüggően folytathat vizsgálatot. Így a szolgálatok más jellegű tevékenysége nem áll a törvényhozói kontroll alatt. Ennek hátterében az V. Köztársaság alkotmányos rendszere áll, ugyanis a félprezidenciális kormányzati struktúrában a védelemi politika irányvonalának meghatározásáért és annak megvalósításáért a köztársasági elnök a felelős.

A parlamenti ellenőrzés kapcsán látni kell, hogy az ellenőrzés alá vont szervek valamennyi államban speciális jogállásúak, ami jelentősen megnehezíti az eredményes vizsgálatok lefolytatását. További hátráltató tényező a titkosság követelménye, az ágazat szakterületi jellege és a többi állam felől ható kényszerítő körülmények.

3. Legitim tevékenység jogállami keretek között

Általános szabályozási megoldás, hogy a titkosszolgálatok a végrehajtó, és nem a törvényhozó hatalmat informálják közvetlenül a tevékenységükről. Emellett jogállami keretek között a hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadóan a parlamentnek nemcsak joga, hanem kötelezettsége is, a megfelelő módon történő ellenőrzési mechanizmusok kialakítása és azok működtetése.

A törvényhozás, mint a képviseleti elven keresztül közvetlenül a választók által legitimált népképviseleti testület, politikai felelősséget visel a mindenkor regnáló kormányzati hatalommal szemben. Így a parlamenti kontroll egyben politikai ellenőrzés is, hiszen az ellenőrzés mércéje nemcsak a jogszerűség, a célszerűség, hanem a jogszabályokban lefektetett feladatkörök politikai értékelése is. Eltekintve a kisebb jelentőségű közvetett demokratikus eszközöktől, a parlamenti legitimáció egyben a legfontosabb demokratikus legitimációs vonal. Ebben az értelemben a parlamenti ellenőrzés egy fontos kapocs a hatalommegosztás és a demokrácia elve között, ami mára elsősorban nem a bizalmatlanság kifejezése a végrehajtó hatalommal szemben, hanem sokkal inkább egy általános, még a különleges esetekben sem indokolandó hatásköre a parlamentáris demokráciáknak. Így a kérdés nem olyan formában vetődik fel, hogy miért kel-

lene egyáltalán a szolgálatokat ellenőrizni, hanem úgy, hogy miért maradhatna egyáltalán tevékenységük az ellenőrzés alól kivont terület?

A kérdésre két okból is nemleges válasz adható. Egyrészt a szolgálatok működését az érintettek a titkosság követelményéből adódóan nem (minden esetben) érzékelik. Így az állampolgárok ezen objektív körülmény miatt nem tudnak – a törvény alapján – az őket megillető jogorvoslattal élni. Ez a ténybeli helyzet egyértelműen mutatja az utólagos bírói kontroll leggyengébb elemét, vagyis azt, hogy a bíróság generálisan csak az érintett kezdeményezésére járhat el a titkosszolgálati tevékenység utólagos ellenőrzése során.

A szolgálatok feletti ellenőrzést a gyakorlatban három olyan tényezőre lehet visszavezetni, amelyek valamennyi jogállamban érvényre jutnak: 1. „A demokrácia a sarokköveként képes megelőzni az autokratikus hatalomgyakorlást”, mivel a végrehajtó hatalom a törvényhozó szervnek felelős. 2. „Nincs adózás képviseleti rendszer nélkül”, mert a védelmi ágazat jelentős költségvetési ráfordítást igényel. Fontos, hogy az állampolgárok érdekeinek védelme érdekében a parlament ellenőrizze a források felhasználását. 3. „A biztonsági és védelemi szektorra vonatkozó jogszabályok megalkotásával” világosan és pontosan körülhatárolt jogi keretet teremt a szolgálatok működéséhez, és ezzel egyidejűleg korlátozza és támogatja a végrehajtó hatalom tevékenységét.

4. A lépcsőzetes nyilvánosság elve

A kezdetektől fogva parlamentarizmus egyik meghatározó tényezője a nyilvánosság elve, ami természetesen érvényes a mindenkori parlamenti bizottságok munkájára is. Azonban az általunk vizsgált terület éppen abban mutatja a legnagyobb eltérést, hogy – a szolgálatok működésének alapvető jellemzője – a titkosság miatt, a nyilvánosság elve csak korlátozva érvényesülhet. A szolgálatok tevékenysége jelentős részben minősített adat. Így annak megismerésére csak korlátozott személyi kör jogosult. Ezért kell megteremteni ezek megismerésére az ellenőrzésben részt vevő szervek felhatalmazását. A jogállamiság és a hatalmi legitimitáció szempontjából a kérdés úgy tehető fel, hogy a nyilvánosság korlátozása befolyásolja-e a parlamenti kontroll legitimitációs erejét és a titkosság pedig miként hat az ellenőrzés színvonalára?

Kiindulópontként hangsúlyozni kell, hogy amíg a törvényalkotó alkotmányos módon többségi akarattal dönt a szolgálatok felállításáról és működéséről, az nem lehetséges, hogy éppen a parlament ellenőrző tevékenysége vezessen a szolgálatok működésének hátráltatásához vagy érdemben ellehetetlenítéséhez.

A parlamenti kontrollnak képesnek kell lennie politikai ellenőrzés megvalósítására, de nem lehet politikai döntéshozó szerepe. Ugyanakkor parlamenti ellenőrzésnek azért kell olyan hatékonynak lennie, hogy a mindenkori ellenzék

számára biztosítsa a lehetőséget, hogy a kormányt megillető irányítással összefüggő hatáskörök hiányában is közreműködhessen az ellenőrzésben akár annak a későbbiekben bemutatásra kerülő eszközeivel akár módosító javaslatok megfogalmazásával, a szolgálatokkal kapcsolatos területeken. Követendőnek tartjuk a Német Szövetségi Alkotmánybíróság (BVerfG) ítéletét, amelyben kimondta, hogy alapvetően titkos információval mind a Szövetségi Kormány, mind a Szövetségi Gyűlés rendelkezhet. Ugyanakkor a kormány mindaddig visszatarthatja az információt, amíg törvényhozás nem tesz meg minden tőle telhető lépést – a kormány igényeinek megfelelően – a titkosság megfelelő szintű garantálásához. Ezt a megoldást hívhatjuk lépcsőzetes nyilvánosság elvének, ami vegyíti a titkosság és a nyilvánosság összeütközéséből eredő konfliktust. A lépcsőzetes nyilvánosság a parlamenti kontroll legitimációs erejét csökkenti ugyan, mivel fennállhat a nyilvánosság teljes kizárása is, ugyanakkor ez nem kell, hogy a parlamenti kontroll eredményességét érdemben befolyásolja.

A legfontosabb, és egyben a legnagyobb kihívás a kontrollal kapcsolatban, esetről esetre eldönteni, hogy a nyilvánosság elve vagy titok védelme kerüljön-e előtérbe. Hiszen a titkosság nem a szolgáltok privilégiuma, hanem jogszerű tevékenységük feltétele, ami egyes esetekben a jogállami értékek érvényesülése érdekében háttérbe kell, hogy szoruljon. Ennek eldöntésében segíthet az itt felsorolt 10 pont is: 1. Milyen mértékben kapcsolható a titkos információ az információ megszerzőjéhez? 2. Az információ alapján mennyire és milyen következtetéseket lehet levonni a szolgálatok felépítéséről, munkamódszereikről és esetleg a konkrét műveletekről? 3. Milyen formában vagy módon jelenik meg a szolgálatok munkája a nyilvánosság előtt? 4. A szolgálatok által titkosan kezelt adatok ilyen jellegű minősítését mennyiben támasztják alá jogi és jogon túli indokok? 5. Mennyire kezelték szakszerűen a titkos információt a szolgálatok? 6. Hányan ismerik és hányan találkozhattak az információval a szolgálatok szervezetrendszerén belül? 7. Áll-e kapcsolatban a megszerzett információval más állam szövetséges szolgálata? 8. Mennyiben kötelezett az információt felhasználó szolgálat a szövetséges szolgálattal szemben? 9. Érintettek-e privát szolgálatok az információval kapcsolatban? 10. Kapcsolható-e alapjogi sérelmek az információhoz, és ha igen, milyen mértékben?

Megállapítható, hogy egy 'transzparens titkosszolgálat' megteremtése az intézmény természetéből kifolyólag nem lehetséges, ugyanakkor egy jogállamban ellenőrizetlenül működő szolgálatok sem létezhetnek. Mára a parlamenti kontroll perspektívájából vizsgálva a tevékenységet már nem az a kérdés, hogy vajon lehet-e, hanem az, hogy hogyan lehet a szolgálatokat érintő ellenőrző mechanizmusokat egy megfelelő egyensúlyi állapotban kialakítani. Valamennyi tényezőt figyelembe véve egy állam parlamenti ellenőrzési mechanizmusai akkor hatékonyak, ha 1. ha a jogszabályok biztosítják az ellenőrzési funkciót és annak kere-

teit, 2. megfelelő források és szakértelem áll rendelkezésre az ellenőrző oldalán, 3. megvan a megfelelő politikai akarat az ellenőrzés lefolytatására.

5. Bizottsági ellenőrzés

A parlamenti kontroll leghatékonyabb formája a bizottsági ellenőrzés, amely képes a titkosságból és a nyilvánosságból eredő konfliktust csökkenteni és a gyakorlat alapján hatékonyabban működni, mint más ellenőrzési eszközök. A bizottsági kontroll rendszerének kialakítását minden államban befolyásolja törvényhozás szerkezete valamint az a jogpolitikai szándék, hogy a jogalkotó mekkora szerepet szán a bizottságnak. Mivel Magyarországon az Országgyűlés egy kamarával rendelkező testület, a bizottsági ellenőrzés két szervének – Nemzetbiztonsági Bizottság (NbB) és a Honvédelmi és Rendészeti Bizottság (HRB) – tagjai ebből az egy kamarából kerülnek jelölésre. Azokban az országokban, ahol két kamarás a törvényhozás több szervezeti megoldás létezik. A Német Szövetségi Köztársaságban csak Szövetségi Gyűlésnek van ellenőrző bizottsága, amíg az USA-ban a Szenátusnak és a Képviselőháznak is külön bizottsága van, az Egyesült Királyságban a Lordok Háza és a Képviselő Ház közös bizottsággal rendelkezik.

A szervezeti különbségeken túl az egyes országok bizottságainak feladatrendszere és hatáskörei jelentős eltéréseket mutatnak. Kutatásaink alapján a bizottságok feladatrendszerük alapján két csoportra oszthatóak. Egyrésztől lehetnek általános ellenőrzési hatáskörrel rendelkező tipikus bizottságok, amelyek az ellenőrzés érdekében széles körű jogosítványokkal rendelkeznek, másrésztől létezhetnek atipikus bizottságok, amelyek csak valamely speciális tevékenységgel kapcsolatban rendelkeznek kizárólagos ellenőrzési jogosítványokkal. Az ellenőrzésben résztvevő bizottságok száma sem lehet parttalan. Romániában a szocialista rendszer összeomlását követően a korábbi Securitate feldarabolásával egy erősen decentralizált titkosszolgálati rendszer jött létre. A szolgálatok feletti demokratikus kontroll megvalósítása érdekében négy állandó bizottságot hatalmaztak fel ellenőrzési jogosítványokkal. Ezek a saját működési területükkel összefüggésben mind a hét szolgálat vonatkozásában eljárhatnak. További két állandó szakbizottság végzi el a két legnagyobb, közvetlen elnöki irányítás alatt álló szolgálat – SIE és SRI – ellenőrzését. A bonyolult bizottsági struktúra legnagyobb hátránya, hogy a jogalkotó nem hozta létre köztük az együttműködés lehetőségét és a nagyszámú tag miatt nő az információk veszélyeztetettsége.

5.1. Tipikus bizottság

Az NbB hatáskörei tükrözik a titkosszolgálati tevékenységet felügyelő bizottságok legfontosabb ellenőrzési jogosítványait. 1. bizottsági meghallgatás, 2. irat-

betekintéshez való jog, 3. ajánlás a főigazgató jelöltekről, 4. közreműködés a panasz kivizsgálásában, 5. költségvetési ellenőrzés. Természetesen a hatáskörök egyes részjogosítványai eltérhetnek egymástól, ami jelentősen befolyásolja az ellenőrzés eredményességét.

A legtöbb országban elválik egymástól az általános tevékenységgel és az operatív tevékenységgel kapcsolatos jogosultságok köre. A brit Intelligence and Security Committee (ISC) ellenőrzési joga csak a szolgálatok általános tevékenységre terjed ki. Ugyanakkor máig vitatott, hogy a törvény rendelkezése felhatalmazza-e a bizottságot a konkrét ügyek megismerésére és az azzal kapcsolatos vizsgálat lefolytatására. A vita alapját Lord Denning Profumo-ügyben hozott ítélete képezi. Az ítélet rendelkezéseit a bizottsági kontroll ellenzői úgy értelmezik, hogy a miniszterelnök és miniszterek eszköztelenségének köszönhetően nem válik lehetővé a konkrét ügyek ellenőrzése. Ennek eredményeként a szolgálatok tevékenysége depolitizált maradt. Az ISC hatásköreinek meghatározott ügyekre való kiterjesztése lehetővé tenné az esetleges politikai befolyásolást, ennek elkerülése érdekében az ISC csak a titkosszolgálatokból származó jelentésekből tájékozódik.

Szemben a brit gyakorlattal az Egyesült Államok kongresszusi bizottságai széles ellenőrzési jogosítványok keretében konkrét ügyben eljárhatnak és bárkit megidézhetnek a bizottsági meghallgatásra. Az 1947-es Nemzetbiztonsági törvény alapján az elnök köteles a titkosszolgálatok bármely tevékenységéről tájékoztatni a bizottságot. A törvény kifejezetten rendelkezik a tájékoztatási kötelezettségről illegális tevékenységek és az azok megakadályozására tett lépésekről. Az információk napi áramlását a DNI személye biztosítja, aki a titkos akciókkal kapcsolatban is köteles eleget tenni az ellenőrző bizottság tagjai által kért tájékoztatásnak.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995.évi CXXV. törvény (Nb tv) 14 § (2) szerint a miniszter a Szolgálatok „általános tevékenységéről” rendszeresen, de legalább félévente tájékoztatja az NbB-t. A miniszter rendes beszámolója tartalmazza a főigazgató jelentését. Természetesen lehetőség van a főigazgató vagy a Szolgálatok hivatalos állományú tagjainak személyes meghallgatására. A törvény 16§-ban lefektetett forrás és módszer védelmének elvével összhangban, a bizottság jogosult konkrét ügyben is a szükséges információk igénylésére. Továbbá a Szolgálatok irányításáért felelős miniszter jogosult törvényi felhatalmazás alapján a Szolgálatok tevékenységével összefüggő egyedi ügyekben elkövetett jogsértések kivizsgálására. A miniszteri vizsgálat az Alaptörvény XXV. cikkében meghatározott jog alapján indul. A vizsgálat szabályairól a törvény nem egy cím alatt rendelkezik, hanem azon rendelkezéseivel összefüggésben, amivel kapcsolatban a panasz előterjesztető. Az egyes eljárásokat a panasz benyújtására jogosult személy jogállása alapján lehet megkülönböztetni. Két esetben az NbB utólagos ellenőrzési funkciót kap az elsőfokú eljárást lezáró hatá-

rozat felett. A „nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont személy panaszának” és a „hivatásos szolgálati jogvisztonnyal rendelkező személy panaszának” kivizsgálását követően. A két eljárás közt lényeges különbség, hogy amíg a törvény 27 § (4) bekezdésében szabályozott esetben a miniszter a vizsgálat eredményéről a bejelentőt és a bizottságot köteles tájékoztatni, addig a 72 § (3) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos panasz miniszteri vizsgálatát követően van csak lehetősége az ellenőrzés alá vont személynek, hogy panaszát és a vizsgálat eredményét az NbB-vel ismertesse. A törvényi különbség a jogsértés eltérő súlya miatt indokolt. Mivel a Szolgálat tagja által előterjesztett panasz alapja a Szolgálat jogsértő működése, a panasz előterjesztésekor a jogellenes tevékenység már folyamatban van, vagy már befejeződött. Ezzel ellentétben a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont személy panasz esetén az ellenőrzés által feltártak hibás, vagy hiányos volta az ellenőrzés végzőjének szakmai – nem jogi – felelősségének kérdéseit vetik fel

Korábban már utaltunk rá, hogy a jelenleg hatályos német szabályozás alapjá képző PKGrG lényeges módosításokon esett át a '70-es évek óta. Ezeknek célja, hogy a parlamenti ellenőrzést olyan módon erősítse, hogy ne okozzon olyan zavarokat, amik miatt a szolgálatok ne tudnának megfelelni a legújabb kor kihívásainak. A módosítás szükségességét jelezte, hogy a jogtudomány képviselői mellett a kormány koalícióhoz kapcsolódó politikusok, korábbi szolgálati vezetők és maga Kontrollgrémium tagjai is reform javaslatokat fogalmaztak meg. Talán az egyik legelőreutatóbb és egyben a nemzetközi gyakorlatban egyedülálló újítás, hogy a kormány és a grémium között jogvita eldöntésére, mint hatalmi ágakon kívüli tényező, a Szövetségi Alkotmánybíróság jogosult. A német parlamenti struktúrában a bizottság 'grémiumként' (és nem Kommissionként) történő kialakításának következménye, hogy a testületen belül a mindenkori parlamenti kisebbség jogosítványai jóval kisebbek, mint egy Kontrollkommission esetén. Így azonban meg kell állapítsuk, hogy a Kontrollgrémium arra nem megfelelő, hogy a Szövetségi Gyűlésben megjelenő véleményeket arányosan leképezze.

A Kontrollgrémium tájékoztatása negyedéves periódusokban történik, és a Szövetségi Kormány köteles a PKGrG 1§-ban említett titkosszolgálatok tevékenységéről tájékoztatást adni. A konkrét ügy miatti vizsgálatok esetén a testület az információt a Szövetségi Kormánytól igényelheti. Ezt egészíti ki az a további változás, hogy az Kontrollgrémium információs rendszere kétszintű lett, mert amennyiben a kormány kötelezettségének nem tesz eleget, lehetőség van önálló információs jogosítványok igénybevételére is. Ide kapcsolódó újabb jogosítványa a bíróságok és hatóságok által nyújtott hivatali segítség intézménye, szakértő igénybevétele, vagy a parlamenti frakciók munkatársainak részvétele az ülésen. Különösen ez utóbbi jogosultság tekinthető a titkosság szempontjából kétséges-

nek, mivel olyanokkal bővül a titkos információk birtokosainak köre, akik még a törvényhozásnak sem a tagjai.

Az Nb tv.-től eltérően a PKGrG lehetővé teszi, hogy a titkosszolgálatok tagjai a jogsértő működést közvetlenül a grémiumnak jelentsék. A bejelentőt a törvény kifejezetten mentesíti a szolgálati jogviszonyból eredő jelentéstételi kötelezettsége alól. Az állampolgárok titkos információgyűjtéssel kapcsolatban tudomásukra jutott jogsértéseket a Szövetségi Gyűlés hivatalánál jelenthetik be. A panaszt a hivatal azonnal megküldi kivizsgálás céljából a parlamenti Kontrollgrémiumnak. A testület az általuk lefolytatott vizsgálatok eredményeiről a törvényhozást tájékoztatja, amit a – választási ciklusokhoz igazodva – ciklus közepén és végén köteles megtenni. Mindazokban az esetekben, ahol a Szövetségi Kormány nem működik együtt a grémiummal, haladéktalanul tájékoztatni kell a Szövetségi Tanácsot.

A brit és az argentin bizottságok esetében közös jellemzőként állapíthatjuk meg, hogy kettős jelentéstételi kötelezettségük van, hiszen az elvégzett vizsgálatról a törvényhozás mellett tájékoztatniuk kell a kormányt is. Ezt a kettős tájékoztatást az argentin törvény kifejezetten előírja. Ezzel szemben a brit ISA kötelező évi jelentése kapcsán nagyobb szerepet kap a miniszterelnök, akinek a hozzájárulását kell kérni a jelentés parlamentnek történő megküldése előtt. A miniszterelnök jogosult a bizottsághoz címzett 'leveleiben' meghatározni azoknak az információknak a körét, amelyek biztonsági okokból védettnek számítanak, és azok közzétételéhez nem járul hozzá. Bármely esetben a miniszterelnök véleményét kell irányadónak tekinteni. Ilyen vitatott terület volt a költségvetés ismeretének módja. Ugyanis a bizottság követelte az egyes szolgálatok évi költségvetési keretének különálló alfejezet formájában történő ismertetését, mivel a korábbi gyakorlat ezt egy közös fejezet formájában tette elérhetővé.

5.2. *Atipikus bizottság*

Atipikus bizottságok, melyek a hatáskörükbe tartozó titkosszolgálatok tevékenységét csak egyes, törvény által kiemelt szempontok alapján ellenőrzik.

A HRB besorolása a fent leírt két bizottsági típusba nem egyértelmű. Ennek oka, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat speciális jogállásával van összefüggésben (mivel nem áll a vezérkar irányítása alatt, de a Magyar Honvédség alakulata), aminek eredményeként az NbB és a HRB egyidejű felügyelete alatt áll. A HRB „az ország védelmi képességének szemszögéből, mint a honvédelmi miniszter irányítása alatt álló, védelmi feladatok speciális területét ellátó szervet vizsgálja a katonai szolgálatot.” Ezzel a feladatkörével összefüggésben az Nb tv, 17 § (1) három hatáskört nevesít. A felsorolásból megállapítható, hogy a HRB a vizsgálatait honvédelmi-szakmai tárgykörökre folytathatja le. Nem rendelkezik olyan széles ellenőrzési felhatalmazással, mint az NbB, amely kizárólagos hatáskörében eljárva jogosult például a titkos információgyűjtéssel kapcsolatos

eljárások (különösen a panasz kivizsgálása tárgyában hozott határozatok miatti) lefolytatására. Ez alapján kijelenthetjük, hogy a szolgálatok ellenőrzése szempontjából a HRB olyan atipikus bizottság, amely az ellenőrzési tevékenységét nem valamely nemzetbiztonsági feladatkörre, hanem honvédelmi szakmai szempontokra koncentrálva végzi.

A tipikus és az atipikus bizottságok közti feladatmegosztás jellemző példája a német PKGr és a G 10 Kommission által alkotott ellenőrző struktúra. A bizottságok felállításáról a német Grundgesetz (GG) rendelkezik. Az általános hatáskörű PKGr kapcsán írja elő, hogy a Bundestag köteles létrehozni olyan bizottságot, amely lehetővé teszi a titkosszolgálatok ellenőrzését. A G 10 létrehozására a Bundestagot a GG 10§-a hatalmazza fel. A rendelkezés rögzíti az alaptörvényben a levéltitokhoz, postai és távközlési titokhoz fűződő alapvető jogokat. A 10 § (2) alapján ezek a jogok csak törvénnyel korlátozhatók. A korlátozást bíróság helyett törvényhozás által kinevezett szerv vizsgálja felül, így a G 10 kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a titkos információgyűjtés külső engedélyezésére mind a három szolgálat vonatkozásában Ennek szabályait az ún. G 10 Gesetz (G 10G) tartalmazza.

A bizottság tagjait a Szövetségi Gyűlés választja, akik közül az elnökkel szemben követelmény, hogy bírói képesítéssel rendelkezzen. A jelölteket a Szövetségi Kormány a kinevezésük előtt meghallgatja. Az ülésének rendjét, amelynek minimum havi egy alkalmat kell tartalmaznia, a kormány és a PKGr is előzetesen jóváhagyja. Feladata, hogy a GG 10 §-ban deklarált jogok megsértésével és korlátozásával történő titkos információgyűjtést engedélyezze. Emellett felügyeli, hogy a titkosszolgálatok a személyes adatokat a német adatvédelmi előírásoknak megfelelően kezelik-e. Ennek érdekében a szövetségi minisztériumok és a szolgálatok az egymásközi adatszolgáltatásról havonta tájékoztatják a bizottságot. Amennyiben a G 10 valamilyen szabálytalanságot állapít meg, nem maga jár el, hanem értesíti az adatvédelmi biztost.

A jogkorlátozó adatgyűjtésre vonatkozó engedélyt nem a titkosszolgálatok, hanem az irányításra jogosult szövetségi minisztériumok kérelmezik. Tekintettel a bizottság ülésének rendjére, amennyiben a kérelemben szereplő intézkedés halaszthatatlan, és a célzott információt más forrásból nem lehet megszerezni, az adatgyűjtés megkezdhető az engedély hiányában is, a bizottság egyidejű értesítése mellett.

6. Összegző megállapítások és következtetések

A titkosszolgálatok parlamenti ellenőrzése kapcsán nem felejtethetjük el, hogy az általunk vizsgált tevékenységnek olyan szükségképpen jellemzői gátolják meg a kontroll mindenre kiterjedő, maradéktalan érvényesülését, amelyek hiányában

a legfontosabb védett érték, a szolgálatok által védelmezett állam léte kerülhetne veszélybe. A post-bipoláris korszakban jelentkező új típusú fenyegetések hatására a titkosszolgálati tevékenység globális jellegűvé vált. Az egyes állami szolgálatok között minőségi és mennyiségi szempontból is folyamatosan nő az együttműködés. Így kialakul egyfajta aszimmetrikus helyzet a globalizálódott tevékenység és annak nemzetállami szintű ellenőrzése között. Ennek következtében kérdéses, hogy a hagyományos parlamenti kontrollmechanizmusok képesek-e elérni céljukat. Egyesek a szolgálatok hatékonyságának növelése és a kontroll maximalizálása érdekében az európai államoknak azt a javaslatot teszik, hogy a nemzetállami szinten túllépve hozzanak létre közös titkosszolgálati szerveket az Európai Unió szerveiként, feloldva ezzel a térség államai közt folyamatosan megújuló feszültségeket.

A szerződéses együttműködés megvalósítása a szuverén államok közt már régóta ismert megoldás az általunk vizsgált területen, azonban egy közös titkosszolgálati szervezet kiépítése szupranacionális szinten novum lenne. Ez ellen szól a titkosszolgálati tevékenységgel kapcsolatos konzervatív felfogás, amely ellenérvként hozza, hogy a jelenleg működő struktúrák is kialakítják a nemzetközi együttműködés rendszerét. Az ennél szorosabb együttműködés keretében, amelyben a titkosszolgálatok irányítását elválasztjuk az állami végrehajtó hatalomtól, jelentősen csökkentjük az állam érdekérvényesítő képességét. Kérdés, hogy egy ilyen állam mennyiben szuverén? Véleményünk szerint a parlamenti ellenőrzés problémájára az utóbbi megoldás kitérő választ ad.

Tényleges megoldást jelenthet egyrészt az egyes nemzeti parlamentek bizottságai közti együttműködés rendszerének kialakítása. Különösen nagy jelentőséggel bírna, ha a post-szocialista és a fejlődő, valamint a már „kialakult kontroll rendszerrel rendelkező” államok között létrejönne valamilyen párbeszéd, ami lehetőséget biztosítana a tapasztalatok megosztására. Példaként említhető a „International Intelligence Review Agencies Conference”, melyet először 1997-ben Canberrában rendeztek meg és kifejezetten a főszemlélők (IG) hagyományosnak mondható parlamenti bizottságok melletti alkalmazásának lehetőségeivel foglalkoztak a résztvevő országok. Tovább növelné a nemzeti kontrollrendszerek hatékonyságát a common law és a kontinentális jog országaiban kialakult, a tanulmányban bemutatásra került intézmények együttes alkalmazásának megteremtésére.

SÉRTHETETLENBŐL SÉRTETT

Hogyan bukott meg az ENSZ békefenntartási politikája Srebrenicában

MUNKÁCSI LILLA

1. Bevezetés

A srebrenicai népirtás főbűnösét Ratko Mladic-ot, volt boszniai szerb hadseregparancsnokot 16 év bujkálás után tartóztatták le a szerb hatóságok 2011 májusában. A ‘balkáni mészáros’ utasítására 8000 muzulmán, többségében 16-40 éves férfit végeztek ki 1995-ben. Ez a szám azonban csupán töredéke annak a körülbelül 200 000 civil áldozatnak, akiket a boszniai háború ideje alatt gyilkoltak le. Az eset hatalmas nemzetközi visszhangot keltett, és a II. világháború utáni Európa legnagyobb népirtását azóta az egész világ is inkább feledni akarja. Eddig sikertelenül.

Témaválasztásom oka annak még napjainkra is kiható súlyosságában rejlik. A tragédia már 17 éve történt, és még mindig érezhető a hatása. Hatalmas felháborodással és kiábrándultsággal fogadták a népirtásról szóló híradásokat a közösség tagjai. A vélemények azonban még napjainkban is megosztottak azt illetően, hogy valóban a legsúlyosabb háborús bűncselekmény történt-e Srebrenicában vagy sem. A gyilkosságokat a hágai Nemzetközi Bíróság is népirtásnak titulálta,¹ ennek ellenére a 2012 tavaszán megválasztott Tomislav Nikolic, szerb elnök csupán súlyos büntettnek nevezte a történeteket. Tagadja, hogy népirtás történt volna Srebrenicában. Emellett az is elszomorító, hogy a szerb nemzetiségűek többsége sem osztja a Nemzetközi Bíróság álláspontját.

A durva stílusáról és ravaszágáról híres Mladic parancsnok mélyen hitt a ‘szerbség’ felsőbb- és az egyéb fajok, a ‘törököknek’ nevezett bosnyákok, az albánok és a horvátok alsóbbrendűségében. E meggyőződése tette képessé az ‘üzemszerű’, előre kitervelt gyilkolásra. Szemrebbenés nélkül adta ki a parancsot katonáinak a Srebrenicában elfogottak tömegsírba lövésére. A kisváros elfoglalása pedig nem volt nehéz feladat, hiszen a boszniai szerb hadsereg a bosnyákok-

¹ ICJ Judgment of 26 February 2007: Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro).

kal szemben döntő fölényben volt, mivel a Jugoszláv Néphadsereg támogatta, és szerelte fel őket fegyverekkel.

Sajnos a srebrenicai népirtás az (egyik) élő példája annak, hogy még a nemzetközi szervezetek 'gyámkodása' alatt is megtörténhet ilyen súlyos háborús bűncselekmény. A békefenntartás természetesen nagy kihívása mai társadalmunknak, talán lehetetlen feladata is. Így csupán marad a bűnösök kézre kerítése, és felelősségre vonásuk nemzetközi szintén. Ez megfelelően működik is, már ami a nemzetközi bíróságok előtti eljárásokat illeti.

Az áldozatok hozzátartozóinak nyújthat némi sovány vigaszt, hogy 2012 májusában kezdődött el a hágai Nemzetközi Törvényszéken a boszniai mészáros pere. Ratko Mladic tábornokot többek között népirtással, emberiesség elleni bűncselekményekkel, a háborús törvények és szokások megsértésével vádolják.

Mégis felmerülhet a kérdés: lehet, hogy a második világháború megpróbáltatásai után létrejött szervezetek mégsem alkalmasak az egyetemes értékek védelmére? Vagy talán az emberi jogok nem is védhetőek meg egyetemesen?

2. A modern Európa legsúlyosabb háborús bűncselekménye: a srebrenicai népirtás és a háttere

2.1. A boszniai háború

A boszniai háború egy 1992 és 1995 között lezajlott nemzetközi fegyveres konfliktus volt. 1945 márciusában Josip Broz Tito került Jugoszlávia elnöki székébe. A partizánvezérként elhíresült államfőnek sikerült 35 éven keresztül egyben tartania, a főként szerbek lakta Jugoszláviát. Azonban 1980-ban meghalt Tito, és ezzel együtt repedések mutatkoztak az addig egységes állam képzeletbeli falán. Fellángolt a tagállamokban a korábban lappangó nemzeti nacionalizmus. Megkezdődött a nagy Jugoszlávia darabokra hullása, majd néhány évvel később, 1987 tavaszán feltűnt a jugoszláv politikai vezetés színpadán Slobodan Milosevic, aki kísérletet tett az egység helyrehozatalára. Próbálkozásai azonban kudarcot vallottak.

Az összetűzések három országot érintettek, nevezetesen a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságot (Szerbia és Montenegró), Boszniát és Horvátországot. Lényegében a korábbi Jugoszlávia instabillá válásának következményeként törtek ki a zavargások.²

² WEISZHÁR Attila – WEISZHÁR Balázs: *Háborúk lexikona*. Budapest, Athenaeum Kiadó, 2000. 80–81.

2.2. *Srebrenica elfoglalásának előzményei*

Srebrenica egy korábban nyolcezer fős kisváros, ahol 1995 nyarán, a környék menekültjeivel együtt, több mint harmincezer, főleg muzulmán³ ember tartózkodott. Mikor 1992 tavaszán a boszniai szerb hadsereg megkezdte a terület homogenizálását célzó hadműveletét, a nem szerb nemzetiségűek próbáltak elmenekülni a veszélyeztetett területekről.⁴ Mivel a folyamatos fegyverropogáshoz a lakosság és az ott állomásozó, igen gyengén felszerelt holland békefenntartó csapat egyaránt hozzácsokolt, az 1995. július 6-án indult boszniai szerb támadásban csupán egy újabb provokációt láttak. Ez volt az oka annak is, hogy Bernard Janvier, az ENSZ boszniai védelmi erejének parancsnoka (a békefenntartók hátrazott kérése ellenére) elutasította a NATO légi támogatását, mert bízott abban, hogy a kéksisakosok és a bosnyák hadsereg⁵ megfelelően tudják biztosítani a terület hatékony védelmét. Költségkímélőbb megoldás révén reménykedett, hogy a békefenntartók pusztá látványa elegendő lehet a boszniai szerb hadsereg megfélemlítésére.⁶

Azonban nem csupán egyszerű zaklatásról, hanem ennél sokkal többről volt szó. Mladic tábornok célja ezúttal a muzulmán enklávé végérvényes eltörlése volt, hiszen elképzelésébe, vagyis az 'etnikailag tiszta' szerb köztársaság kereteibe, nem illett bele a muzulmán nemzetiségű Srebrenica (sem).

2.3. *Ratko Mladic: „Homogén Szerbiát!”, avagy az etnikai tisztogatás megjelenése a nemzetközi színtéren*

A boszniai háború legtragikusabb fejezetét az etnikai tisztogatások képezték. Ezek az elvadult és kegyetlen atrocitások csak kis részben voltak a konfliktusok elkerülhetetlen 'melléktermékei'. Valójában szervezett akciókról volt szó, melyek a térség homogenizálását célozták meg.

Már a harcok kezdetén is mintegy másfél millióan kényszerültek elmenekülni otthonaikból, 30–40 ezerre emelkedett a halottak és eltűntek száma, és az áldozatok 70-80%-a civil volt. Hangsúlyozandó azonban, hogy ezek az adatok csupán az 1992-es helyzetet, vagyis a háború legelejét tükrözik vissza. A megdöbbentő statisztika ellenére, tényleges⁷ nemzetközi fellépés nyomát sem lát-

³ Korabeli adatok szerint 72,5%-a volt a környéken élőknak muzulmán, és csupán 25,5% volt szerb nemzetiségű.

⁴ A veszélyeztetett területek főleg Kelet-Boszniában voltak találhatóak. Ide tartozott Srebrenica mellett, Žepa és Gorazde is.

⁵ A bosnyák védelem élén egy igen tapasztalt, többek között rendőri múlttal is rendelkező parancsnok, Naser Oric állt, aki azonban a Srebrenica elleni ostrom idején Szarajevóban volt.

⁶ Stephen G. ENGELBERG: Report based on the Debriefing on Srebrenica. The Netherlands, Dutch Ministry of Defence, 1995. 20–24.

⁷ Valójában már 1991 decemberében a Biztonsági Tanács fegyverszállítási tilalmat rendelt el a volt Jugoszlávia területére, csakhogy ezzel tulajdonképpen a szerbeket segítette, hiszen a

hatjuk ekkor még, pedig valószínűleg már ennél a pontnál véget lehetett volna vetni a későbbi erőszakos összecsapásoknak, és békés útra terelni a feszültség feloldását célzó intézkedéseket.

A tömeggyilkosságok, a fosztogatások, a nők megerőszkolása, az orvlövészek alkalmazása és a civil tömegek rendszeres lövetése egyaránt immanens részei voltak a nacionalista stratégiának, a háború tudatos brutalizálásának.⁸

Az etnikai tisztogatás kifejezés sokáig hiányzott a nemzetközi jog 'szótárából'.⁹ Elsőként 1981-ben hangzott el a jugoszláv médiában az 'etnikailag megtisztított térség' szókapcsolat. A nemzetközi közösség 1992 óta használja e kollokációt a délszláv háborúk alatt, bizonyos területek etnikai homogenizálására irányuló cselekmények tekintetében. Azonban számos egyéb, ehhez hasonló definícióval is találkozhatunk. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának egyik, a humanitárius jog jugoszláv háborúk ideje alatt történt megsértésével foglalkozó bizottsága szintén kidolgozott egy meghatározást a szófordulatra. A szakértői bizottság megállapításai alapján, etnikai tisztogatások alatt egy terület 'etnikailag homogénné tételét' kell érteni, erőszak alkalmazása mellett.¹⁰

Annak ellenére, hogy sikerült a nemzetközi közösségnek igen magas szinten kidolgozni az etnikai tisztogatás fogalmát, a gyakorlatban egyáltalán nem volt eredményes egy hatékony megelőzési koncepció elkészítésében.

2.4. A népiirtás körülményei

1995. július 11. 17 éve ezen a napon foglalták el a boszniai szerb csapatok Ratko Mladic vezetése alatt Srebrenicát, és e napon vette kezdetét a majdnem 8000 halálos áldozatot követelő mészárlás.

Boszniában 1992 tavaszán, vagyis az ország függetlenségének kinyilvánítása után indult meg a szerb katonai offenzíva. Ennek keretében az ország területének majdnem háromnegyede került szerb kézre. Egy előre eltervezett, szisztematikus etnikai tisztogatás vette kezdetét, melynek fő célja volt a terület nemzetiségi megosztottságának megszüntetése.¹¹

Néhány muzulmán város azonban sikeresen ellenállt a támadásoknak, és meg tudta akadályozni, hogy elfoglalják. Köztudott volt, hogy amennyiben ezek a városok is elesnek, újabb öldöklésekre és kegyetlenkedésekre kerülne sor a

jugoszláv fegyverzenél szerb kézen volt, a horvátok és a bosnyákok pedig így nem juthattak fegyverhez.

⁸ JUHÁSZ József: *A délszláv háborúk*. Budapest, Napvilág Kiadó, 1997. 91–93.

⁹ Drazen PETROVIC: Ethnic Cleansing - An Attempt at Methodology. *European Journal of International Law*, 1994/5 (1). 342–359.

¹⁰ William A. SCHABAS: *Genocide in International Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003. 189–192.

¹¹ Human Rights Watch Report: *The Unindicted: Reaping the Rewards of Ethnic Cleansing*. United States of America, 1997. 14–17.

lakosokkal szemben, így az ENSZ igyekezett saját eszközeivel segíteni az ostromlott enklávék bosnyák kézen maradását. A Biztonsági Tanács egyik határozatában hat úgynevezett ‘sérthetetlen övezet’¹² hozott létre, amelyek így a világszervezet békefenntartóinak védelme alá kerültek, valamint ezzel is a szóban forgó városok elleni szerb támadásokat akarta megelőzni. Ott békét fenntartani, ahol már több mint egy éve folyamatosak a harcok és a fegyverropogás, igen nehéz feladat. Emiatt nem volt könnyű dolguk az odavezényelt igen szerényen felszerelt és pontos utasításokban nem bővelkedő kéksipkásoknak.¹³

3. A népirtással kapcsolatos jogi problémák elemzése

3.1. Költségtakarékosság kontra NATO légi támogatás

A Srebrenica elleni támadást lassan, lépésről lépésre készítették elő Mladic csapatai. Okulva a Gorazdénél¹⁴ történekből, nem akarták, hogy az ENSZ túl korán megsejtsse szándékaikat és NATO támogatást kérjen. Mladic tábornok taktikája ezúttal, sajnálatos módon sikeresen működött.

A hadművelet sikeréhez, és egyúttal a srebrenicai tragédiához nagyban hozzájárult Bernard Janvier könnyelműsége is. Július 6-án ugyanis, mikor elkezdődött az ostrom Srebrenica ellen, a holland békefenntartók NATO támogatást kértek Mladic csapatainak elijesztése végett. Azonban Janvier parancsnok egyértelmű fenyegetés hiányában elutasította a kérelmet. Továbbá, a megtagadás háttérben állt az a tény is, hogy Karl Bildt, aki az Európai Unió egyik mediátora volt, éppen tárgyalásokat¹⁵ próbált kezdeményezni Slobodan Milosevic, akkori szerb elnökkel, és egy esetleges NATO légicsapás veszélyeztette volna a megbeszélések eredményességét. Aggasztó, hogy a Világszervezet egy egész kisváros lakosságának életét tette kockára egy olyan megállapodás megkötése érdekében, melynek létrejöttében nem volt 100%-osan biztos. Azt sem lehet a mentségére felhozni, hogy nem láthatta előre a helyzet súlyosságát. Minden kétséget kizáróan világos, hogy a Világszervezet kellőképpen érzékelte, mennyire erős, jól felfegyverzett haderővel állnak szemben Srebrenica esetében is. Nem véletlenül volt tehát kiemelkedő fontosságú megállapodni a boszniai szerb csapatokat komoly fegyverzettel ellátó Jugoszláv Szövetségi Köztársaság elnöké-

¹² Az angol nyelvű forrásokban ‘safe area’ illetve ‘protected zone’ kifejezésként találkozunk a szókapcsolattal.

¹³ Human Rights Watch Report: *The Fall of Srebrenica and the failure of the UN Peacekeeping*, United States of America, 1995. 20–25.

¹⁴ 1994-ben Mladic csapatai a boszniai Gorazdét akarták elfoglalni, azonban a korai nemzetközi beavatkozás, és a türelmetlen, szervezetlen támadás miatt kudarcot vallottak.

¹⁵ A tárgyalások legfőbb célja az volt, hogy Milosevic ismerje el Bosznia-Hercegovina függetlenségét.

vel. Az ENSZ-nek tisztában kellett lennie azzal, hogy nem szabad fél vállról venni a szerb provokációt, fenyegetést, és ilyen körülmények között ragaszkodni kellett volna a légi támogatáshoz.¹⁶

3.2. A késve érkezett segítség

A sikertelen megegyezési próbálkozást követő napon, július 10-én, az ENSZ Biztonsági Tanácsa követelte, hogy a boszniai szerb erők hagyjanak fel a támadásokkal, és tartsák tiszteletben az 1993 áprilisában életbe lépett egyezséget, amellyel Srebrenica 'sérthetetlen övezet' lett. A BT figyelmeztetését azonban, nem vették komolyan Mladic csapatai, és tovább folytatták megkezdett offenzívájukat.

Végül július 11-én délben a békefenntartók ismét NATO támogatást kértek, melyet immáron Janvier parancsnok is jóváhagyott, belátva végül, hogy nem csupán irreális fenyegetettségről van szó. Délután fél háromkor érkeztek meg a NATO vadászgépei a térség fölé. Öt nap és hat sikertelen légi támadás iránti kérelem után végül Janvier is elismerte, hogy nincs más megoldás.¹⁷ A késlekedésért és a hanyagul felmért helyzet miatt, hatalmas árat fizetett a nemzetközi közösség.

A légi támogatás, annak ellenére, hogy a kisváros ekkor már jelentős ostrom alatt állt, nem volt kielégítően sikeres és elégséges sem. Mindössze négy F16-os vadászbombázót küldtek a térségre, melynek eredményeképp egyetlen egy darab boszniai szerb tankot sikerült megsemmisíteni. Hangsúlyozandó, hogy az akkori, Mladic vezette haderő komoly fegyverzettel, továbbá igen korszerű harci eszközökkel rendelkezett, így egy tank elpusztítása nem okozott komolyabb fennakadást az offenzíva folytatásában.¹⁸

Sajnálatos módon az így kudarcba fulladt ellentámadásra reagálva a boszniai szerb haderő több holland békefenntartót túszul ejtett. Mladic tábornok az elfogottak kivégzésével fenyegetőzött újbóli NATO bombázások esetén. A tragikusabb helyzet elkerülése végett, Yasushi Akashi, az ENSZ jugoszláviai kapcsolattartója, leállította a légi támadást.¹⁹

¹⁶ David Stephenson ROHDE: *Endgame: The Betrayal and Fall of Srebrenica, Europe's Worst Massacre since World War II*. United States of America, Westview Press, 1997. 146–147.

¹⁷ ROHDE i. m. 150–156.

¹⁸ Human Rights Watch Report: *The Fall of Srebrenica and the failure of the UN Peacekeeping*. United States of America, 1995. 10–13.

¹⁹ Helsinki Watch Report: *War criminals in Bosnia-Hercegovina*. United States of America, 1993. 75–79.

3.3. *A tétlenség súlyos következményei: nyolcezren a tömegsírban*

Hirtelen elkezdtek autóbuszokra pakolni a muzulmán nőket és gyermekeket, majd útnak indították őket egy közeli bosnyák városba, Tuzlába. Ezek után a boszniai szerb erők és egy félkatonai szervezet, a Skorpiók egysége a holland békefenntartók szeme láttára összegyűjtötték a város férfi lakosait, és csoportokban elvitték a közeli erdőbe őket, ahol szisztematikusan agyonlőtték az elfogottakat. Az áldozatok egy részét lefejezték és feldarabolták, illetve elvették a dokumentumaikat, ezzel is leplezni szerették volna a bűncselekmény megtörténtét, illetve nehezíteni, késleltetni akarták az azonosítást. A maradványokat tömegsírokba temették.

A kínos és egyben a jogi problémát adó kérdés ezen a ponton is felvetődik: egy ENSZ által védett zónában, a békefenntartók ott tartózkodása idején, hogyan történhetett meg egy 8000 emberi életet követelő tragédia? A válasz azonban egyszerű. A javarészt kézi lőfegyverrel ellátott kéksisasoknak vajmi kevés esélye lett volna a Jugoszláv Néphadsereg támogatását élvező, erős fegyverzetű boszniai szerb hadsereggel szemben. A holland békefenntartó csapat korábban (július 11-et megelőzően) többször is kért NATO légi támogatást az ENSZ-en keresztül, sikertelenül. Az elutasítások dacára mégis ki lehet jelteni, hogy egy korai, szervezett és hatékony NATO beavatkozás nagyban segített volna a konfliktus előbbi lezárásában, sőt a népirtás megelőzésében is.²⁰

David S. Rohde²¹ véleményét osztva, úgy gondolom, igen nagy részben (de nem kizárólagosan) felelős az ENSZ a népirtás megtörténte miatt. Talán nem könnyelmű és elrugaskodott kijelentés ezáltal súlyos mulasztás eredményének és a békefenntartás kudarcának nevezni a történeteket. A Világszervezet hitelessége és az eredményes békefenntartás is megkérdőjeleződött a Srebrenicában történtek után.

3.4. *A Nyugat konfliktuskezelési politikájának problémái*

Az ENSZ három fő tevékenységi területe közé tartozik – a nemzetközi konfliktusok kezelése, illetve a fejlett és fejlődő országok közötti szakadék szűkítése mellett – a nemzetközi béke és biztonság fenntartása. Azonban e feladatának ellátása nem mindig működik sikeresen.²²

Az ENSZ felelőssége három súlyos hiba alapján kapcsolható össze a Srebrenicában történtekkel. Elsőként említendő, hogy az atrocitásokat humanitárius

²⁰ Leo TINDEMANS et al.: *Unfinished peace – Report of the International Commission on the Balkans*. Berlin, Aspen Institute, Carnegie Endowment for International Peace, 1996. 68.

²¹ David Stephenson Rohde, a srebrenicai mészárlásról szóló hiteles tudósításaiért Pulitzer-díjat kapott, illetve számos (például: *A Safe Area: Srebrenica – Europe's Worst Massacre Since the Holocaust; Endgame: The Betrayal and Fall of Srebrenica, Europe's Worst Massacre Since World War II*) a népirtással kapcsolatos könyve is megjelent.

²² Antonio CASSESE: *International law*. Oxford, Oxford University Press, 2005. 292–294.

katasztrófaként kezelte, ahelyett, hogy komolyabban ítélte volna meg a kialakult helyzetet már a konfliktus legelején. Természetesen a humanitárius beavatkozás szükségszerű, de nem helyettesítheti a politikai, illetve a katonai beavatkozást. Márpedig a térségben a legnagyobb hangsúlyt a humanitárius segítségnyújtás kapta, ami hangsúlyoznám, hogy kiemelten fontos, de az akkori körülmények közepette nem járult hozzá elégségesen a konfliktus feloldásához.

Másodsorban, a konfliktuskezelés hibájaként fogható fel a korai, hatékony katonai beavatkozás hiánya. A fegyveres erő alkalmazásától való idegenkedésnek két fő oka volt. A holland békefenntartók és a humanitárius missziók védelme, továbbá az atrocitások fokozásától való félelem (Európai országok részéről).²³ Ezzel szemben, például az Amerikai Egyesült Államok az áldozatok eredményes(ebb) védelmét, a zavargások enyhítését egy hatékony katonai beavatkozás eszközével kívánta volna megoldani. A boszniai körülmények figyelembevételével kijelenthető, hogy egy produktív fegyveres intervencióval meg lehetett volna előzni a helyzet súlyosbodását.²⁴

Harmadrészt, a hibák közé sorolandó a biztonságos övezetek kialakítása, hatékony védelmük megvalósítása nélkül. Ez volt a Világszervezet jugoszláviai konfliktuskezelési technikájának legsúlyosabb melléfogása.²⁵

3.5. A boszniai konfliktuskezelési problémákból levont következtetések

Még a sikeres daytoni békeszerződés sem felejtetheti el a Világszervezet békefenntartási politikájának kudarcát Srebrenicában. Kiemelendő, hogy a felelősség nem csupán az ENSZ-et terheli.

Bosznia-Hercegovinában egészen 1995-ig nem sikerült megállapodni a hadban álló felekkel. Ennek legfőbb oka az volt, hogy a vezető nyugati nagyhatalmak visszautasították a katonai beavatkozásnak a kilátásba helyezését egy esetleges megegyezés megkötése végett.²⁶ Hangsúlyozandó, hogy e ponton még a fegyveres erők bevetésének csupán kilátásba helyezéséről volt szó, nem tényleges katonai akcióról. Azonban ennek elmaradása miatt a felek nem érezték kellő készletet tárgyalások lebonyolítására és a háború befejezésére.

Hatalmas, tátongó szakadék volt az ENSZ elvi és gyakorlati elképzelései között. A Szervezet többségében nem tudta eredményesen és hathatósan megvalósítani elképzeléseit (például a boszniai békefenntartási politika), ami súlyos következményekhez vezetett (srebrenicai népirtás).²⁷

²³ Főleg Franciaország és Nagy-Britannia élt ezen kifogásokkal.

²⁴ TINDEMANS i. m. 69–71.

²⁵ Volker EPPING: *International Humanitarian Law – Facing new challenges: Symposium in Honour of Knut Ipsen*. Western Europe, 2007. 98–100.

²⁶ TISOVSZKY János: *Az ENSZ és a békefenntartás*. Budapest, Magyar ENSZ Társaság, 1997. 56–58.

²⁷ UN Security Council Report: *Fall of Srebrenica*. 1999. 73.

A boszniai szerb hadsereg a legfejlettebb csapatnak számított a Balkánon a '90-es évek elején. Egy ilyen magas szintű technikával ellátott és szervezett sereggel szemben, nem szabadott volna egy alulfegyverzett és motiválatlan békefenntartó egységet a térségbe küldeni. A fejlett katonai eszközök híján a kéksisakosok nem tudtak maximálisan eleget tenni békefenntartói feladatuknak.²⁸

A végső következtetés talán a legsúlyosabb is egyben. Habár az 1995 őszi Daytoni egyezmény egy igen eredményes és nagyon jó feltételek mellett megkötött szerződés volt, egy kevésbé kielégítő, de elégséges megállapodást már korábban is meg lehetett volna kötni, amivel a srebrenicai tragédia is megelőzhető lett volna. Sajnos csak volna.²⁹

4. Intő példa, avagy a népirtás tanulságainak levonása, összegzése

4.1. Felelős kerestetik

Az ENSZ BT 819. számú határozatával védett övezetté nyilvánította Srebrenicát 1993-ban. A város 1995 júliusában mégis elesett. Ennek legfőbb oka a NATO légi támogatás hiánya, és Naser Oric távolléte volt. Az idő kulcsfontosságú szerepet játszott a népirtás bekövetkezésében. Mind a bosnyák parancsnok jelenléte, mind a NATO bombázás elegendő időt biztosított volna a mészárlás elkerülésére.³⁰

A 'védett' zónává válás annyit jelentett, hogy körülbelül 600–700 igen gyengén felfegyverzett holland békefenntartót küldtek a térségbe. Feladatuk a védettnek deklarált övezet biztosítása volt, illetve lett volna. Azonban 1995 júliusában Ratko Mladic csapatai gond nélkül vették be a kisvárost és a világ szeme láttára végeztek ki körülbelül 8000 muzulmán férfit. Ez áll a jogi probléma középpontjában is. Az ENSZ Alapokmánya lehetőséget biztosít a BT számára intézkedések megtételére, abban az esetben, ha a nemzetközi béke és biztonság veszélyben van. Mint már korábban említettem, ezen intézkedések foganatosítása történhet fegyveres erő alkalmazásának igénybevételével is. Srebrenica esetében tehát, hatékonyabb katonai eszközök és világosabb utasítások mellett kellett volna a holland békefenntartó egységnek ellátnia fő feladatát. A tagállam kéksipkásainak azonban az ENSZ nem biztosított elegendő és hatékony eszközt a srebrenicai

²⁸ Thomas G. WEISS & Don HUBERT: *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*. Canada, International Development Research Centre, 2001. 92–95.

²⁹ TINDEMANS i. m. 74–75.

³⁰ ROHDE i. m. 354–355.

válság kezelésére. Továbbá, a korai NATO légi támogatás elmaradása is hatalmas szerepet játszott Srebrenica elesésében.³¹

Nem lehet elégszer hangsúlyozni, milyen elszomorító, és hihetetlen a népirtás megtörténte. Ugyanis szinte elképzelhetetlen, hogy a modern kori Európában egy középkort idéző, szisztematikusan végrehajtott öldöklésre sor kerülhetett, ráadásul a nemzetközi szervezetek felügyelete alatt. Az oly sokszor említett ENSZ Alapokmány kimondja, hogy a szervezet fő feladata a nemzetközi béke és biztonság fenntartása, ennek veszélybe kerülése esetén pedig intézkedések megtétele a stabilitást fenyegető bűncselekmények megelőzésére. Igen, tehát az ENSZ-nek, vagyis a Biztonsági Tanácsának van a kezében ‘fegyver’ a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetése esetén.³² Képes lépéseket tenni a stabilitás helyreállítása végett. Sőt kollektív kényszert is alkalmazhat a BT az Alapokmány VII. fejezetének felhatalmazása alapján.

Srebrenica esetében is ‘képviselve’ volt a Világszervezet, mégis megtörtént a több ezer emberi életet követelő borzalom.

Nyilvánvalóan mulasztás történt, és több mint másfél évtizede mutogatnak egymásra a nemzetközi szervezetek. Próbálják egymásra hárítani a felelősséget. Hollandia a Szerb Köztársasági Hadsereg, a NATO az ENSZ-re és fordítva. Teljes a káosz, és egyik fél sem ismeri el ‘bűnösségét’. Első számú felelősnek, egy 2010-ben meghozott hágai ítélet³³ azt a felet kiáltotta ki, aki a konfliktushoz a legközelebb állt, és aki nem járult hozzá kielégítő mértékben a népirtás megakadályozásához. Jelen esetben tehát Hollandia, aki felkészületlenül küldte és tartotta csapatait Srebrenicában.³⁴

Mégsem lehet ilyen könnyedén kijelenti a holland állam teljes körű felelősségét. A holland kormánynak a témával kapcsolatban az volt az álláspontja, hogy az ENSZ nem biztosított elegendő védelmi eszközt ahhoz, hogy hatékonyan fel tudjanak lépni az igen jól felszerelt boszniai szerb haderővel szemben.³⁵ Az eredményes NATO légi támadás hiánya pedig minden kétséget kizáróan felelőssé teszi az ENSZ-t.

Megkérdőjelezi a valaha létezett legerősebb katonai szervezet (NATO) hatékonyságát és taktikáját az a tény is, hogy Ratko Mladic parancsnoknak kétszer is

³¹ TÖRŐ Csaba: Békefenntartó és béketámogató hadműveletek. In: ÁDÁNY Tamás Vince – BARTHA Orsolya – TÖRŐ Csaba (szerk.): *A fegyveres összetűzések joga*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2009. 60.

³² SZILÁGYI Csaba: *Srebrenica – egy népirtás dokumentumai*. Budapest, Magyar Televízió, videofelvétel, 2010.

³³ Mothers of Srebrenica v The State of the Netherlands and the United Nations, case number 200.022.151/01, 2010.03.30.

³⁴ United Nations General Assembly: Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/53 – *The Fall of Srebrenica*. 1999. 100–107.

³⁵ JUHÁSZ József: *15 éve végeztek ki 800 ezer bosnyákot a boszniai szerb katonák Srebrenicában*. Budapest, Magyar Televízió, videofelvétel, 2011.

sikerült összezavarnia a Szervezet vezetőit, azzal, hogy több holland békefenntartót foglyul ejtett.³⁶

Nehéz tehát csupán az egyik résztvevő terhére róni a történeteket. Más, a témában jártas szerzők³⁷ véleményét osztva úgy gondolom, az ENSZ magas fokú (de nem kizárólagos) felelőssége állapítható meg a Srebrenicában történtek miatt. Egyfajta kollektív felelősség terheli a Világszervezeten kívül, a NATO-t, az Amerikai Egyesült Államokat, Franciaországot, Nagy-Britanniát, a bosnyák kormányt és a holland békefenntartókat.³⁸

4.2. *A hatékonyabb békefenntartás felé vezető út: a peace-keeping jövője*

Az ENSZ Alapokmányába foglaltak szerint a Szervezet, mint a nemzetközi biztonság letéteményese, nem csupán katonai eszközökkel rendelkező egység, hanem mint hatékony és tekintélyes elrettentő erő birtokában lévő szervezet lett volna. Olyan erő, amely gyorsan és eredményesen bevethető.³⁹ A jugoszláviai válság után nyilvánvalóvá vált, hogy az ENSZ nem rendelkezett a fent említett tulajdonságokkal. A '90-es évek közepétől a békefenntartás mind elméleti, mind gyakorlati vonatkozásaiban alapos átgondolás tárgya lett.⁴⁰

A hagyományos, a hidegháború során kialakult, ún. 'első generációs' békefenntartás egyik fő jellemzője, hogy valamennyi, a konfliktusban érdekelt fél beleegyezése szükséges a missziók telepítéséhez. A csupán könnyű fegyverzettel ellátott békefenntartó egységek, csakis önvédelmükre használhatták minimális harci eszközeiket. Semleges és fenyegetést nem jelentő erőként kell fellépniük. Pártatlannak maradni főleg ilyen kaliberű nemzetközi konfliktus esetén igen nehéz.⁴¹

A klasszikus békefenntartás⁴² alappillérijének számított a minimális fegyverhasználat illetve az erővel való béketeremtés/fenntartás elvetése.⁴³ Boutros Boutros-Ghali, a délszláv háború ideje alatt hivatalban lévő ENSZ főtitkár Békeprogramja kísérletet tett, az úgynevezett 'peace-enforcement'-nek, vagyis a béke erővel való kikényszerítésének széles körű elfogadására.

³⁶ Elsőként 1995 májusában ejtettek túsul 350 békefenntartót, majd ez év júliusában 55 kékszakost tartottak fogva.

³⁷ A teljesség igénye nélkül csak két szerzőt említve: David Rohde, Pulitzer-díjas oknyomozó riporter, író, illetve Jan Willem Honig, a „Srebrenica: Record of a war crime” írója, londoni egyetemi professzor.

³⁸ ROHDE i. m. 351.

³⁹ TISOVSZKY i. m. 43.

⁴⁰ Rebecca WALLACE: *International law*. London, Sweet & Maxwell, 2005. 76–78.

⁴¹ TÖRŐ i. m. 58–60.

⁴² A klasszikus békefenntartás főbb alapelvei között szerepel a tartós tűzszünet megléte, az ENSZ jelenlét elfogadása a harcoló felek által, illetve a Szervezet semleges, rendező szerepe.

⁴³ TISOVSZKY i. m. 44.

A srebrenicai népirtás sok tanulsággal szolgál a Szervezet és Tagállamai, sőt az egész világ számára. A hagyományos békefenntartó erők telepítésének, bevetésének jelentősége korábban abban rejlett, hogy képesek voltak stabilizálni a konfliktusokat addig, amíg tartós rendezésre nincs lehetőség. Ez az egyensúlyi helyzetre törekvő funkciója a klasszikus békefenntartásnak Srebrenicában kudarcot vallott.⁴⁴

Ahhoz, hogy a későbbiekben ne ismétlődhessen meg egy ilyen tragédiába torkolló konfliktus, a levont következtetéseket alaposan át kell gondolni, és új alapokra kell helyezni a békefenntartás fogalmát.⁴⁵ Hiba tehát, ha az ENSZ olyan feladatokat vállal magára, melyeket képtelen megfelelően teljesíteni. Nem szabad a békefenntartást a politikai megállapodások híján egyfajta 'pótlékként' használni, mert annak súlyos következményei ismertek már Srebrenica óta.⁴⁶

Végezetül, az ENSZ akarva, akaratlanul továbbra is megmarad egyedüli nemzetközi békefenntartónak. A Srebrenicában történtek egyértelművé tették, hogy nem működik minden körülmények között, a be nem avatkozás politikája. Szükség van tehát, az alapelvek megreformálásán felül egyfajta összefüggő konfliktusrendező folyamat kialakítására. Az, hogy ezen elgondolásokat a gyakorlatban is hatékonyan tudja alkalmazni az ENSZ már nem csak rajta, hanem a tagállamokon is múlik. Ők döntenek arról, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezetét konfliktusok ellenőrzésére, tüneti válságkezelésre, lelkiismeretük megnyugtatóására, avagy valamely krízis hosszú távú és eredményes megoldására, megelőzésére használják.⁴⁷

5. Befejezés

A hagyományos békefenntartási technika egyértelműen megbukott Srebrenicában. A tétlenségnek, a be nem avatkozás politikájának súlyos következménye volt. Ahhoz, hogy a jövőben ne fordulhasson elő egy ilyen mértékű emberi tragédia, szükség van a konfliktuskezelési módszerek oly sokszor hangoztatott reformjára.

A preventív békefenntartási eszközöket egyensúlyba kell hozni a hatékony katonai beavatkozással. Nyilvánvalóan az emberi jogok egyetemes védelme minden háborúban (illetve békés időszakban egyaránt) kiemelkedő fontosságú. A Világszervezet elsősorú feladata e védendő értékek veszélyektől való megóvása lett volna Srebrenicában is.

⁴⁴ JUHÁSZ i. m. 86–87.

⁴⁵ United Nations General Assembly: Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/53 - *The Fall of Srebrenica*. 1999. 107.

⁴⁶ UN Security Council Report: *Fall of Srebrenica*. 88–89.

⁴⁷ EPPING i. m. 90.

Ratko Mladic irányításával a boszniai szerb hadsereg 1995 júliusában – súlyosan megsértve a nemzetközi jog egyik ius cogens normáját – népirtást követett el. A nemzetközi közösség tétlenül nézte végig a majdnem 8000 emberi életet követelő mészárlást, holott a tragédia legitim úton történő megelőzésére az eszközök két irányból is rendelkezésre álltak.

A Bosznia-Hercegovinában kialakult körülmények közepette az ENSZ BT nemzetközi jogilag elfogadható keretek között alkalmazhatott volna fegyveres erőszakot. A térségbe küldött békefenntartó katonák azonban nem voltak alkalmasak a sérthetlenné deklarált város hatékony védelmére. Az erőfölényben lévő boszniai szerb hadseregeknek nem kellett túlzott erőfeszítéseket tennie a védelem megtörése érdekében. A békefenntartó csapatok nem voltak elégségesen felszerelve fegyverrel, és megfelelő utasításokkal sem látták el őket. A szervezetlen kéksipkásoknak épp emiatt esélyük sem volt Mladic csapatai ellen.

A megelőzés másik eszköze a korai NATO légi támogatás lett volna. A békefenntartók erre irányuló kérelmét azonban rendre elutasította a Világszervezet. Az ENSZ a költségtakarékosabb megoldást választotta, mégis hatalmas árat fizetett.

Végezetül, minden körülményt figyelembe véve elmondható, hogy a súlyos mulasztás, avagy a tudatos gondatlanság eredményeként megtörtént tragédia felhívta a figyelmet a konfliktuskezelési politika új alapokra helyezésére. Sajnálatos azonban, hogy egy ilyen, több ezer emberi életet követelő háborús bűncselekménynek kellett megtörténnie ahhoz, hogy elinduljon a reformfolyamat a Világszervezeten belül. Abban pedig csak reménykedni lehet, hogy végül ténylegesen sikerül létrehozni egy olyan kellőképp hatékony békefenntartási programot, melynek keretein belül nem fog megisméltódni soha többet, a srebrenicaihoz hasonló népirtás.

ELHATÁROLÁSI KÉRDÉSEK AZ AKCESSZÓRIUS BŰNCSELEKMÉNYEK KÖRÉBŐL

Dogmatika a fautorátustól az orgazdaságig

SIMON NIKOLETT

1. Bevezetés

A bűncselekmény elkövetőiről a tettesi és részesi alakzatok tekintetében számos monográfia áll rendelkezésre, melyek egészen a XX. század közepéig folyamatosan születtek, köszönhetően Wlassics Gyula, Balogh Jenő, Losonczy István, Wiener A. Imre munkásságának. Az elmúlt évszázad joganyaga a modern tettesség-részesség tanának talaján áll – több büntetőjogi dogmatikai publikációval –, azonban az ebből kifejlődő bűnkapcsolatok átfogó elemzése és megújítása a századfordulón megrekedt. A felismerés alapját képző tétel, miszerint a bűnkapcsolati tevékenység kifejtői valójában semmilyen formában nem vesznek részt az alpbűncselekmény megvalósításában, a más által elkövetett deliktumhoz való járulékos kapcsolódást tekinti kiindulópontnak. A tétel tagadhatatlan mivoltát juttatják kifejezésre az olasz praktikusok, és az ő elméleteikkel megegyező dogmatikai tételeket valló magyar büntetőjogászok, akik a járulékos deliktumok körébe vonták a bűnpártolás – ide értve a személyi és tárgyi válfajait –, valamint az orgazdaság és pénzmosás, a feljelentési kötelezettség és zendülés megakadályozása elmulasztását. A büntető anyagi jog e bizonytalan része számos kérdést vet fel a doktrína és a törvényhozás kapcsán is, mely anomáliák a törvényi alapfogalmak tisztázásának követelményét vetik fel, ennek megfelelően a vizsgálódást egészen az elkövetői alakzatokig visszamenően kell kezdeni. Az a kérdés tehát, hogy joggyakorlatban e téren összhangra van szükség, vitathatatlan, a végső válaszokat pedig az egység többség halmazát körében kell keresni. A bűncselekmény elkövetőinek cselekményeinél a közvetlen bűncselekménnyel való összefüggés, maga a complicitás pontosan tisztázott és elméletileg is alátámasztott konstrukción nyugszik, azonban ha ugyanezen deliktumoknál nem a benne foglaltatás, hanem a kapcsolódás eleme van jelen, a járulékoság érvényesüléséről kell szólnunk.

A tanulmányban a vizsgálat szabályozási keretét adó fejlődéstörténeti tendenciák áttekintése után a bűnpártolás, majd a vagyon elleni bűncselekményként titulált orgazdaság dogmatikai struktúrája fog görcső alá kerülni. A fő elméleti

konstrukciókat tulajdonképpen a történeti fejlődés egyes etapaiból és korszakaiból lehet levezetni, így számos – gyakorlatban is előforduló problémára teljes – szabályozási szempontból igényes választ adni. A Büntető Törvénykönyv¹ egyes vonatkozó szakaszainak ellentmondásaira és az ehhez keretként kapcsolódó dogmatikai kérdésekre hívom fel írásomban a figyelmet, valamint kísérlem megválaszolni az egyes menet közben felmerülő problematikus elhatárolási kérdéseket, tekintettel az egység-többség-halmazat témaköreire is. Elméletemet Angyal Pálnak az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények tárgyában megjelent tanulmányaira alapozom, melynek kapcsán kifejtett gondolatai a fautorátus eredetéből indulnak ki, s az sem felejtendő, hogy e bűncselekményeket „maga a tudomány emeli a doktrína szintjére.”² Addig, amíg az elkövető tettesi minőségben valósítja meg a bűncselekményt, egyértelmű a minősítés, amely csupán addig érvényesül, amíg a járulékos bűncselekmények közös jellemzőjét kifejező harmadik fél, a más által elkövetett tettehez, az előcselekményhez való kapcsolódásban részt nem vesz. E kapcsolatnál az anyagi haszonszerzés nem releváns, így az orgazdaság és bűnpártolás e körben indifferens. Az utóbbi azonosítás téves, melyet már a XVII. század jogtudósai is felismertek, ez a ráeszmélés azonban sokáig mégsem vált egyértelművé.

A későbbiekben a fautorátusra mint a részesség egyik alfajára tekintettek. Az igazságszolgáltatási rendje elleni bűncselekmények körében a járulékos kapcsolódás a fautorátus tekintetében tételesen elfogadott tétel.

2. A járulékoság fogalmi sajátosságai

2.1. Az akcesszórius bűncselekmények tiszta megnyilvánulása – a bűnpártolás

A bűnpártolás beható dogmatikai vizsgálata során in ultima analysi oda juthatunk, hogy a járulékoság alapvető fogalmi ismérve és meghatározó sajátossága e bűncselekménynek. Ezen elkövetői alakzatok járulékos jellegéről attól kezdve beszélhetünk, amint megszűnt a bűnszerzőség, melynek következtében a bűnpártolóra többé nem részesként, vagy bármely más felfogásban vizsgált tettesi alapcselekményhez közvetlenül kötődő pozícióban fellépőre, hanem önálló elkövetőre tekintünk. Aki, bár felelősségét tekintve a tettel azonos szinten áll, azonban a tettes mellérendeltségében.³ Ezt a következtetést igyekszik alátámasztani az az elképzelés, miszerint az akcesszórius kapcsolódás automatikusan igényli az alapbűncselekmény meglétét. Az alaptényállások többsége, mint a

¹ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

² Angyal Pál: *A személyi bűnpártolás*. Budapest, Politzer Zsigmond és fia könyvkereskedés, 1900. 2.

³ FAYER László: *A Magyar Büntetőjog kézikönyve*. II. Budapest, Franklin-társulat. 1895. 218.

jogviszony anyaga, *corpusa*, önmagában is létező jelenség,⁴ míg a járulékos kapcsolódás efféle önállósági megnyilvánulásról nem beszélhetünk. A járulékos kapcsolódás szükségszerűsége magában rejti az adott, már fennálló életviszonyhoz való kapcsolódás elemét. Heller Erik megfogalmazásában a részesség járulékosága szubordinált, a társtettség pedig koordinált, utalva ezzel arra, hogy e cselekmények egymásnak mellérendeltek, a felbújtói és bűnsegédi cselekmények pedig a tettesi cselekménynek alárendeltek.⁵

E koncepció tökéletesen átültethető a bűnpártolás dogmatikájába is, melyet meg is teszek, hiszen míg a bűnrészesség egyértelműen a főcselekmény előtt, alatt, után valósul meg, de mindenképpen szorosan annak alárendelve, addig a fautorátusnál e kapcsolódás lényegibb, a mellérendeltség viszonylata érvényesül. A fentiekből az is következik, hogy a bűnpártolás, és összességében az a járulékos bűncselekményeknél felmerülő dogmatika, ezen belül is az elhatárolási problémák éppen e kapcsolatból, magából a járulékoságból eredeztethetők.

A bűncselekmények elkövetése kapcsolatban áll azon eljárási cselekményekkel, melyek az állami igazságszolgáltató hatalom megnyilvánulásaként éppen a bűnös cselekmény felderítésére koncentrálnak. A cselekmény elkövetője és az állami büntetőhatalmat képviselő szerv közötti kapcsolat egy sajátos nexusként fogható fel, melyben az állami jogosítványok a gyanúsítottal szembeni erőteljes fellépésben, eljárásindításban, valamint különböző bizonyítékok felderítésében teljessé válnak ki. E bűncselekmény ekkor nem önmagában teremti a tényállást, mivel e kapcsolódás következtében a járulékos viszonytal megnyilvánuló cselekmény, immáron az alapdeliktumhoz kötődve, éppen ennek elkövetését tételezi.⁶ A bűnpártolás, mint járulékosnak nevezett bűncselekmény, alapdeliktum nélkül nem értelmezhető. Ennek alapján elmondható, hogy a járulékos tevékenység önön létét éppen az alaptevékenységből nyeri. A járulékos megállapíthatósága olyan fogalmi elemek fennállását igényli, melyek közvetlenül az alapbűncselekmény elkövetéséből adódnak, ugyanakkor önmagában e bűncselekmény nem feltételezi az akcesszórius tevékenység meglétét.

Álláspontom szerint a járulékos fogalmi megfelelőjeként használt akcesszóriuság, mint járulékoság, kitűnően kifejezi a kapcsolat dogmatikai szerepét, melyből magára az akcesszóriusra következtethetünk, a járulékra, mely büntetőjogi értelemben egyet jelent magával az alapdeliktumhoz kapcsolódó bűnös cselekménnyel. Ezért is használom a továbbiakban e kifejezést, ezzel is mutatva azt, hogy egy igazságszolgáltatás rendje elleni és egy vagyon elleni bűncselekményből is egy új bűncselekmény kategória képezhető, melyeket az akcesszórius bűncselekmény, mint közös kategória alá vonok. A kategória nem

⁴ ANGYAL (1900) i. m. 91.

⁵ MÉSZÁROS Ádám: A tettesség-részesség tanának alapvető kérdései. Budapest, 2007. 107. [http://ajkold.elte.hu/doktoriiskola/ajk/fokozatosok/Meszáros Adam - Tezisek.pdf](http://ajkold.elte.hu/doktoriiskola/ajk/fokozatosok/Meszáros%20Adam%20-%20Tezisek.pdf) [letöltve: 2012.08.14.]

⁶ BÉKÉS Imre: Az orgazdaság és bűnpártolás. *Rendőrségi Szemle*, III. évf. 1955/10. 884.

teljesen új keletű a büntetőjogban, de ezen elnevezés és e bűncselekmények következőkben leírt szempontok szerinti összevetése egyértelműen determináló jelentőséggel bír.

Az említett alapcselekmény, melyet gyakran főcselekménynek is neveznek, elengedhetetlen kelléke a járulékos cselekményeknek, ezek dogmatikai sajátosságai gyakran mégis különböző, sőt néhol ellentmondásos képet mutatnak. Karl Binding ezen ellentmondások feloldására bevezeti a 'Delikt' és 'Verbrechen' fogalmakat, előbbi magát a büntető-jogellenes cselekményt jelenti, utóbbi alatt a büntetőeljárás lefolytatására alkalmas jogsértéseket értjük.⁷ E kettő közötti legszembetűnőbb különbség az, hogy a 'Delikt' egy tiltott cselekmény már önmagában véve is, míg az utóbbihoz büntetőjogi jogkövetkezmények fűződhetnek, ebből következően a 'Delikt' benne foglaltatik a 'Verbrechenben'. Az elmélet szerint tehát a bűnpártolás csak akkor sérti az igazságszolgáltatás működéséhez fűződő érdekeket, ha a büntetőigény érvényesíthető, és ha e feltétel hiányzik, akkor ezen érdek sérelméről sem lehet szó. Tekintettel az előbb leírtakra, 'Delikt' esetében nem lehet szó büntetőigényről, míg 'Verbrechen' fennállása esetén igenlő választ kell adni.⁸ A büntetés nélküli tiltott cselekmény elkövetője nem pártolható pont azért, mert itt az állam büntető igénye fel sem merülhet.⁹ Binding gondolatait továbbfejlesztve Franz Liszt szerint bűnpártolásról csak akkor lehet szó, ha a cselekmény minden egyes fogalmi jellemzője adott, viszont ha az elkövető személyében rejlő ok kizárná az eljárás lefolytatását, ettől még a fautor felelőssége megállapítható.¹⁰ Ez utóbbi álláspontot fogadnám el én is.

A járulékosság fogalmi elemeinek számbavételekor, egyértelműen azonban a részesség-tanából kiindulva olyan állításokat tehetünk, miszerint e kapcsolódás éppen a részesség egyik fő fogalmi eleme. Ugyanakkor a bűnpártolás, mint nem részesség tani kategória, ugyancsak e formában valósít meg tényállási cselekményt. Feltevődik a kérdés, hogy tipizálhatjuk-e a bűnpártolást kizárólag járulékosság szempontjából?

2.2. A tettesi alapcselekmény mint a járulékosság alapvető követelménye

Elsőként abból kell kiindulni, hogy főcselekménynek csak az a bűncselekmény minősül, melyet a törvény az igazságszolgáltatás ellen irányuló deliktumnak nyilvánít és szankcióval súlyt.¹¹ Az állami büntetőhatalom ellen irányultság és ezzel együtt sérelmének időpontja tulajdonképpen az elkövetés idejétől kezdve

⁷ BELOVICS Ervin: A bűnpártolás járulékosságának dogmatikai problémái. *Magyar Jog*, 2012/02. 68.

⁸ Karl BINDING: *Die Normen und ihre Übertretung. II.* Leipzig, 1872. 463.

⁹ BINDING (1872) i. m. 468.

¹⁰ Franz LISZT: *Lehrbuch des Deutschen Strafrecht.* Berlin, 1884. 587.

¹¹ EDVI Illés Károly: *A Büntető Törvénykönyv Magyarázata.* II. kötet. 2. átd. kiadás. Budapest, Révai Testvérek Irodalmi Intézete R.-T. 1894. 235.

mérvadó, s addig tart, ameddig az *iusdictio* alternatívája fennforog.¹² A megállapíthatóság feltétele az, hogy e bűncselekmény elkövetői semmilyen körülmények között nem eshetnek egybe a bűnpártolás elkövetői körével. Továbbá az alapbűncselekmények legalább kísérleti szakig el kell jutnia, ha viszont a törvény büntetni rendeli az előkészületet, ez is alkalmas lehet a járulékos kapcsolódásra.

Az előbb leírtak alapján a bűnszegély és a személyi bűnpártolás egyaránt megállapítható, ha az alapbűncselekmény csak bűnkíséreltig jutott el.¹³ Meg kell jegyezni továbbá, hogy egy következmény viszont mindenképpen az előzőekből adódik, mégpedig az, hogy a büntetőeljárásra utalásra való alkalmasság a stádiumoktól függetlenül fennforog. A személyi bűnpártolás definíciójának vizsgálata újabb támpont lehet a járulékoság vizsgálatakor. Angyal Pál ennek megfelelően a védett jogtárgy fogalmát tekinti elsődleges kiindulópontnak, mely nézetét a magam részéről is támogatom, azt pedig csak *nota bene* jegyezném meg, hogy ez oly kiemelkedő érdekként van jelen a büntetőjogban, amely a társadalom egészét közvetlenül is érinti. E szerint a büntetendővé nyilvánítás az igazságszolgáltatás zavartalan működését védi egészen a büntetőeljárás végéig.¹⁴ A büntető eljárásra való alkalmasság kihangsúlyozásával elutasítja több kortárs nézeteit, ha a pártolt a pártoló tevékenységének köszönhetően elkerüli a felelősségre vonást, ebből következően a pártoló is mentesülhet a felelősségre vonás alól. Ez az elképzelés, melyet Berner és Binding képvisel, fiktív és egyértelműen téves,¹⁵ mely kijelentésével egyet kell, hogy értsünk.

Ezt bizonyítja a Curia egy a közelmúltban hozott jogegységi határozata (a továbbiakban JH.), amely pontot tesz a vita végére, és rögzíti az Angyal által vallott tétel koránt sem indifferens voltát. Egyrészt a járulékoság azt jelenti, hogy megállapíthatóságához minden esetben egy szándékos tettesi alapcselekmény legalább kísérleti szakig való eljutása szükséges. Másrészt a részesek soha nem valósíthatnak meg önálló tényállási cselekményt, valamint, hogy a felbujtói magatartás értékelése – ritka kivételektől eltekintve – a tettes cselekményéhez igazodik. Az előbbi az utóbb leírt elkövetői alakzat jogi sorsában osztozik.¹⁶ A JH.-ből a legkiválóbban tűnnek ki azok a fogalmak, melyek a járulékoság stádiumok szerinti elemzésének körébe vonhatók. Az ügyészi indítvány egyenesen kihangsúlyozza e fogalmi elemeket, melyek nem csak a részesség körében, hanem a fautorizáló tevékenységeknél is jelentőséggel bírnak.¹⁷

¹² ANGYAL (1900) i. m. 122.

¹³ FINKEY Ferenc: *A magyar büntetőjog tankönyve*. 3. átd. kiadás. Budapest, Politzer Zsigmond és fia könyvkereskedés, 1909. 824.

¹⁴ Ld. ANGYAL Pál: *A személyi bűnpártolás*. Budapest, Politzer Zsigmond és fia könyvkereskedés, 1900.

¹⁵ ANGYAL (1900) i. m. 123.

¹⁶ LB 2/2011. (X. 14.) Büntető Jogegységi Határozat.

¹⁷ A legfőbb ügyész az egységes ítélezési gyakorlat biztosítása érdekében jogegységi eljárás lefolytatását és jogegységi határozat meghozatalát indítványozta, észelve a Büntető Törvény-

A büntetethez és tényállásszerűség e tekintetben alapelvárás, de a diszpozíciószerűség is alapjaiban hatással van a tényállás minősítésére.

A járulékoság tényállásszerűségének vizsgálatára több alapelv is született, így a *minimális járulékoság elve* a tettesi alapcselekmény kapcsán csupán annak tényállásszerűségét követeli meg, a másik forma, amelyet a *limitált* jelzővel illetünk, a tényállásszerűsége túl a jogellenességet is megköveteli.¹⁸ E két forma mellett a szerző ugyanott említi továbbá a *teljesség elvét*, amely az előbbieken felül a bűnösséget, míg a *hiperjárulékoság elve* a tettesi cselekmény minősítését a részességre hatónak tekinti. Így tehát az objektíve büntethető cselekménynek kell tekinteni az alaptényállást, de ennek felderíthetősége nem biztos, hogy lehetséges. Fontos megjegyezni, hogy abban az esetben, amikor az elkövető felelősségre vonása nem történik meg, példának okáért kiléte nem állapítható meg, vagy személy szerinti azonosítása akadályokba ütközik, a bűnpártoló tevékenységért ugyanúgy felel, ahogyan az alapbűncselekmény elkövetőjét is felelősségre lehetne vonni. A fő és járulékos cselekmény különválasztása ilyen szinten nem lehetséges, és a megítélés ugyanúgy két irányba ágazik, mint ahogy lényegében két külön bűncselekményről van szó. Mégis e kvázi teljes különválasztás azért nem lehetséges, mert a fautor cselekményének nem lenne tárgya, ha elválasztanánk attól, amelyből létjogosultságát nyeri, és önmagában nem létezhet.

2.3. Az időbeliség és a megegyezés

Az időbeliség kapcsán abból érdemes kiindulni, hogy a részesi alakzatokat és a bűnpártolást is a tettesi cselekményhez képest az időbeli behatároltság jellemzi. E kérdéskör kapcsán le kell szögezni, hogy míg a részességi alakzatoknál a járulékoság egyaránt lehet előzetes (felbujtás), alapcselekmény alatt (bűnsegéd) vagy utólagosan elkövetett (bűnsegéd), addig a bűnpártolás kapcsán csak az utóbbiról beszélhetünk. A szándékerősítő hatás csak utólag kapcsolódhat az alapcselekményhez, és az esetben felel az elkövető, ha az alapbűncselekményt befejezték vagy megkísérelték. E nézet képviselői egyetértenek abban,¹⁹ hogy a fautorátus csak az előző cselekmény után követhető el, azzal a feltételek kiegészülve, hogy a főcselekmény tettesével előzetesen meg nem egyezett. Ugyanis ha ilyen megegyezés korábban fennállna – így a cselekmény előmozdításához bármely módon hozzájárulna – ez egyértelműen részesség szerinti felelősségre vonást vonná maga után. Az előbb leírtak a részesség és a bűnpártolás immáron tiszta elhatárolásához vezetnek. Az előzetesen megkötött, a bűnpártoló és a 'főtettes' közötti megegyezés a tekintetben is relevanciával bír, hogy bármely utólagosan végrehajtott cselekmény esetén is csak részességről szólhatunk, a bűnpár-

könyvről szóló 1978. évi IV. törvény. 47. § (4) bekezdése e) pontjának eltérő jogértelmezését.

¹⁸ MÉSZÁROS (2007) i. m. 107.

¹⁹ Angyal Pál, Edvi Illés Károly.

tolás helyett az alapbűncselekményhez nyújtott bűnsegély lesz megállapítható. Ez az időbeli kötöttség véglegesen lezárja, és világos kifejeződését adja annak, hogy a bűnpártolás soha nem lehet részesség. Tehát a tény konstatálása, hogy történt-e bármiféle előzetes egyezség a kapcsolódó bűncselekmények elkövetői között, kétséget kizáróan a járulékoság fő fogalmi elemeként fogható fel.

2.4. A bűnpártolás, önpártolás akcesszórius megkülönböztetése

Le kell szögezni, hogy a fautorizáló tevékenység kizárólag egy másik személy érdekében követhető el. Így a pártolt nem lehet saját fautorátusának alanya, mert ebben az esetben az alapdeliktum elkövetője és az ehhez kapcsolódó segítségnyújtást alanya egybeesne. Az 'aki' szó és a 'bűncselekmény elkövetőjével' szókapcsolat kétségtelenül mutatja azt, hogy a fautorátus elkövetéséhez legkevesebb két személyre van szükség, mivel önmagában az általános alany megjelölés szerint a bűncselekményt bárki elkövethetné. Az önpártolás nem több mint az igazságszolgáltatás elleni merénylet, de külön büntetése nem indokolt.²⁰ A törvény tehát egyben abszorbeálja a bűnpártolást akkor, amikor az önpártolás büntethetőségét kizárja.²¹

Az abszorbeálási elv alapján ugyanígy járunk el a bűnsegély és a felbujtás esetköreiben is. A bűnpártolás elkövetői köre egyedül a főcselekmény elkövetőjére nem terjedhet ki. Ennek hátterében az a felfogás áll, mely szerint a saját maga által elkövetett cselekményére vonatkozólag senki sem követheti el bűncselekményt, amely a bűnpártolás járulékos jellegéből következően egyértelműen következik. Ez alapján nem beszélhetünk bűnpártolásról, ha valaki az után, hogy részt vett a főcselekményben, az egyik bűntársnak segítséget nyújt a hatóság üldözése előli meneküléshez, a büntetőeljárás sikerét megghiúsítani törekszik, mert ez által a saját érdekét is előmozdítja. Ez esetben a bűnpártolás közvetett. Az egyértelműség azonban ugyancsak megbicsaklik akkor, amikor a főcselekményre a többes elkövetési forma a jellemző és a társtettesi, tettesi és részesi alakzatok esetleges kapcsolódása indifferens.

Az a személy, aki magára vállalja a bűncselekmény elkövetését, ezt annak érdekében teszi, hogy az elkövetőt megmentse a felelősségre vonás alól. Mi a helyzet azonban, ha ez a segítő személy ugyancsak elkövető? Ebben az esetben teljességgel elfogadhatatlanok a nézetek, melyek ezt lehetővé teszik az egy személy általi elkövetést (Carrara, Merkel), mivel egyik bűnrészese sem pártolhat anélkül, hogy ezzel önmagát nem pártolná. Az a kérdés, hogy egyik elkövető lehet-e másnak fautora, Angyal Pál elméletében is megjelenik. Angyal ugyanakkor nemlegesen válaszolja meg a kérdést, és arra mutat rá, hogy ha valaki a

²⁰ ANGYAL (1900) i. m. 155.

²¹ Akkor, amikor valaki mást a bűncselekmény elkövetésére rábír, de emellett tettesi minőségében is cselekszik, csak mint tettes vonható felelősségre.

bűnpártolást előre ígéri, valamint a tettesi cselekményt is kifejti, tettesként lesz felelősségre vonható, így a fautorátus eltűnik és beleolvad a tettesi alakzatba. Azonban akkor, ha ezt a tettesi alakzatot egy utólagos segítségnyújtás is követi egyszerre két bűncselekményért, részben az alapdelictumért, részben pedig bűnpártolásért is felelősségre kellene vonni. A képtelen helyzetet Belovics Ervin az Angyal-féle elképzelésből kiindulva tartja megoldhatónak, mely szerint, „[a] Be. a terhelt számára nem írja elő az igazmondásra való kötelezettséget, sőt a védekezési szabadság keretei minden kétséget kizáróan kiterjedhetnek a valótlanságok állítására.”²² Ez utóbbi nézet helyességet megállapítva, azt kell mondani, hogy éppen az igazmondási kötelezettség hiánya miatt, a terhelt védekezési szabadságának korlátoltsága valamelyest oldódik.

Mindezekből következik az, hogy a tettestárs által elkövetett cselekményt, így a valótlán felvállalású magatartásokat büntetlen utócselekményként értékeli. Az engedélyezés elemének megléte miatt a fautorátus nem állapítható meg, a szerző ellenben az azonos elkövetői körön belüli tényállásszerű magatartásokat büntetlen utócselekményeként értékeli. Az önvádra kötelezés tilalma – a Be. 8.§-ának megfelelően – itt kétséget kizáróan érvényesül, ennek korláta egyedül a hamis vádolás, ugyanis ha más valótlánul bűncselekmény elkövetésével vádol, hamis vádat követ el. Kérdés tehát, hogy lehet-e az alapcselekmény tettese vagy részese felbujtója a fautorátusnak? Angyal tolmácsolásában a válasz úgy hangzik, hogy „[a] magyar judikatúra nem bünteti a pártoltat, ha ez a cselekmény más a pártolására felbújt, s ezzel a büntetlenséget a tettesség mellett a felbujtásra és a bűnsegélyre is kiterjeszti.”²³

3. A Büntető törvénykönyv 326. § szakasza szerinti orgazdaság és a 244. § szakasz szerinti tárgyi bűnpártolás elhatárolási szempontjai

3.1. Az orgazdaság járulékosága

Az orgazdaság, vagy német elnevezés szerint ‘hehlerei’, mint vagyoni elleni bűncselekmény került be a Btk.-ba.²⁴ Az orgazdaság egy Angyal Pál által adott definíciója szerint, valamely bűncselekmény által létrehozott vagyoni helyzetnek a bűncselekmény elkövetőjétől különböző harmadik személy részéről alkalmazott

²² BELOVICS (2012) i. m. 68.

²³ ANGYAL Pál: *A magyar büntetőjog kézikönyve. Sikasztás, jogtalan elsajátítás, orgazdaság és bűnpártolás.* Budapest, Attila Nyomda Rt. 1936. 217.

²⁴ „Ohne Hehlerei keine Stehler” és „Hehlerei ist schlimmer als Stehler” az orgazdaság lényegi sajátosságát leginkább kiemelő német közmondások, melyre Angyal Pál hívta fel a figyelmet a Büntetőjog kézikönyve című munkájában.

fenntartása, biztosítása illetőleg kihasználása.²⁵ Az „angyali büntetőjogi dogmatika” okfejtése helyesen, egyben a mai felfogást tisztán tükrözve, a vagyon elleni bűncselekményeknél szabályozta e cselekményt.

Az 1878. évi V. törvény fogalom meghatározása már tartalmazza a hatályos törvény orgazdaság tényállásának logikáját, azonban a kilenc bűncselekményből ekkor még csak a lopást, a sikkasztást, a rablást és a zsarolás büntetteit vonta az elkövetés irányultságának tárgykörébe. A Btk. 326.§ szakasza már kifejezetten utal a bűncselekmény tárgyára, amely a tulajdon és azon belül is a vagyoni jogok kategóriáját fogja át, mely a polgári javak elleni bűncselekmények körében nyert törvényi szabályozást. Az orgazdaság kilenc vagyon elleni alapbűncselekményhez való kapcsolódási lehetőséget, illetve a költségvetési csaláshoz kötődő kapcsolatot feltételez, melyek felsorolását a törvény taxatívén tartalmazza. Eből is következik az, hogy az eltulajdonított tárgyak a vagyon elleni deliktumok elkövetői számára nem bírnak jelentőséggel, azonban ezen értéktelenség csak közvetett. Mivel ezek a javak nem maradnak az alapdeliktum elkövetőjénél már csak abból az okból sem, mivel ezek közvetlen bizonyítékként szolgálnának az elkövető felelősségre vonásához, így kizárólag csak a tárgyak vagyoni értékére tartanak igényt.

Fokozott társadalomra veszélyességének tagadhatatlan megnyilvánulása azon bűncselekmények körében bír relevanciával, ahol a szociális veszélyeztetés is jelen van. E szerint az orgazdaság akár ösztönözheti is a vagyon elleni bűncselekmények elkövetőit, ezáltal biztos átvételi forrásra téve szert. Így például abban az esetben, amikor az elkövető lopásból, rablásból, zsarolásból, sikkasztásból vagy jogtalan elsajátításból származó dolgot vagyoni haszon végett megszerez, elrejt vagy az elidegenítésében több alkalommal, ismétlődően azért működik közre, mert biztos átvevője van. Az átvevő felelőssége nem orgazdaságot, hanem felbujtást alapoz meg.²⁶

Folytatólagos elkövetettség állapítható meg, ha az elkövető egységes elhatározással rövid időközönként végzi a cselekményt. A törvényi egység megállapíthatóságát a törvény – a passzív alanyi kör hiánya folytán, vagyis az azonos sértett sérelmére való elkövetettség tényállási elemének hiányára tekintettel – nem zárja ki. Ma már uralkodó álláspont az, hogy a sértett azonossága e körben indifferens. Tehát ha több cselekmény képi a bűncselekmény elkövetési magatartását, – amelynek a folytatólagosság törvényi egysége alá vonása kizárt – ebben az esetben a cselekmények száma a rendbeliségnél nyer kifejezést, és anyagi halmazat megállapíthatósága célszerű. E körben a megszerzések, elrejtések, valamint elidegenítésben való közreműködések száma az irányadó.²⁷ A folytatólagosság megállapíthatóságára azonban nem hat ki azon személyek száma, akiktől

²⁵ ANGYAL (1936) i. m. 174.

²⁶ BÉKÉS (1955) i. m. 890.

²⁷ 4/2004. BJE.

az orgazda a dolgot megszerezte, valamint az sem, hogy ez egyidejűleg hány személy sérelmét okozta. A személyi bűnpártolás vonatkozásában tárgyalt több összetevős veszély helyett itt a kettős veszélyeztetési motívum jelentkezik, például egy-egy bátorítás, vagy a hatóságok félrevezetése okán. Ez esetben az, aki a dolgot megszerzi, elrejt, vagy elidegenítésében közreműködik, ezek bármelyikével megvalósítja az orgazdaság tényállását.

Meg kell továbbá jegyezni azt is, hogy a vagyon elleni bűncselekmények jellegéből adódóan a „dolog”, azaz a tényállásszerű alaptevékenység tárgya csak és kizárólag ingó lehet, mivel a cselekmény, melynek következtében hozzájutott, egyértelműen a kézhezvételre, így e dologfajtaára utal. Azonban, ahogyan az már Binding, Beling Olshausen és Ebermayer dogmatikai fejtegetései is alátámasztották, a cselekmény kivételesen ingatlanra is lehetővé tette a hehlerei büntetését.²⁸ Az elkövetési magatartások kapcsán a büntetőjog tudománya régóta egységes, így a tárgy tényleges birtokbavételét a megszerzés magatartásával azonosítja, míg az elrejtés definíciója mellőzi a birtokbavételt, és ezzel csak mintegy rejtekhelyet biztosít a dolog elrejtéséhez.²⁹

E ponton újbóli kapcsolódási ponthoz érünk, amikor is az elkövetési magatartás lehetetlenné, vagy jelentősen nehezebbé teszi a felkutatást, így a hatóság munkáját, ezzel megakadályozva az elkövető törvény előtti felelősségre vonását. Az orgazdaság dogmatikájából egyértelműen következik az a kétirányú hatásgyakorlás, amely egyrészt a vagyon elleni bűncselekmény elkövetőire vonatkozik, másrésztől pedig akadályt gördít az igazságszolgáltatás munkája elé. A bűncselekmény, mint praeterintentionalis cselekmény, így az orgazdaság szándékon túl is célzatos.³⁰ A törvényi tényállásából jól kitűnik az, hogy az orgazda tevékenységét vagyoni haszon megszerzésének célzata vezérli. E célzattal az alapdeliktumból származó dolgot szerzi meg, rejt, vagy annak elidegenítésében működik közre, míg a tárgyi bűnpártoló az alapbűncselekményből származó előnyt biztosítja e tett elkövetője számára,³¹ tehát mindkét esetben akcesszórius bűncselekmény valósítva valósítanak meg

²⁸ ANGYAL (1936) i. m. 181.

²⁹ CZIMBALMOS Csaba: *A Büntető Törvénykönyv Magyarázata*. Budapest, Complex Kiadó, 2009. 1433.

³⁰ A BH 1995.6. számú ítéletben, tényállási elemek hiányában mentette fel a vádlottat a bíróság, aki a lopásból származó dolgokat tartalmazó zsák elszállítására szólította fel a helyszínen tartózkodókat, majd ezután maga segédkezett a zsákok biciklire rakásában, mellyel nem fejtett meg elkövetési magatartást. Cselekménye kétséget kizáróan a zsák, így a benne lévő lopott dolgok udvarra kikerülését célozta, nem pedig a dolgok elrejtésére irányult. Elkövetési magatartás hiányában, ezen túlmenően pedig célzat fenn nem állása miatt az orgazdaság megállapítása kizárt. Ez esetben többszörösen hiányoztak az orgazdaság megállapíthatóságának feltételei.

³¹ BÉKÉS (1955) i. m. 887.

3.2. Az orgazdaság és a tárgyi fautorátus elhatárolása

Járulékos bűncselekményről révén szó, az orgazdaság megállapíthatósága gyakran nehézségekbe ütközik. Ebből világosan látszik, és a bírói gyakorlat is egyértelmű abban, hogy az elhatárolási problémák e bűncselekmény kapcsán kizárólag a tárgyi bűnpártolás korrelációjában fordulnak elő. Ennek háttérben, egyrésztől mindkét bűncselekmény járulékosága áll, hiszen az akcesszórius kapcsolódás önmagában meglapozza mindkettő megállapítását. Az alapbűncselekmény adott, azonban az orgazdaság tartalmaz egy bűncselekmény szűkítést, ezzel szemben a Btk. 244.§ (2) bekezdése csak a haszonszerzést említi, amely ugyancsak tényállásszerű az orgazdaság vonatkozásában is. Mégis kérdéses marad az, hogyan lehet megítélni az orgazdaság és a tárgyi bűnpártolás találkozását.

Mivel törvényi szinten aligha lehet különbséget találni, s sokáig utóbbi ez előbbiben nyert értelmet, ezen kívül a járulékoság jellemzői is mindkét oldalra egyaránt illenek. A jogirodalmi és joggyakorlati álláspont sokáig ez utóbbi nézetrendszeret vallotta. A Btk. 244.§ (2) bekezdése a haszonszerzés motívuma kapcsán e szabály alkalmazhatóságát teljességgel kizárja.

Tóth Mihály a téma kapcsán a véleményének ad hangot, a bírói gyakorlat a következetesen az elkövető saját vagy harmadik személy haszna érdekében való közreműködést evidenciaként kezeli.³² E társítás indoklása gyakran mégis elmarad. Abból kifolyólag, hogy ez a cselekmény orgazdaság megállapítására alkalmas, mivel ez a Btk. 244. §(1) bekezdés c) pontja, illetőleg ugyanezen szakasz (2) bekezdésének megfelelő bűnpártolás büntetnének speciális eseteként értelmezhető. A két bűncselekmény konkurálása terén azt hangsúlyozza a szerző, hogy az értelmezés különböző módszereivel pontot lehetne tenni az elhatárolási viták végére. Elsőként a nyelvtani értelmezés alapján a bűnpártoló a pártolást nem az elkövető, hanem saját vagyoni érdekeltiségének titokban maradása végett követi el. A látszólagos elkövetőnek nyújtott segítség háttérben saját magát védi, mivel ha az elkövető bukik, őt is magával rántja. A szerző a történeti értelmezéssel a Csemegi-kódex minősített esetét felelevenítve, a terheltet kizárja az vagyoni haszon lehetséges (saját, más) érdekeltjeinek köréből. A rendszertani következtetéssel a delictum tárgyának orgazdaság keretében történő elvonását éppúgy akadályozó tényezőként jeleníti meg, mint a tulajdonviszonyok sérelmét, csak míg egyik az igazságszolgáltatást, másik a tulajdont sérti.³³ A megoldást az értelmezési eredményekből következően a specialitás elvében véli felfedezni, de csak abban az esetben, ha az egymással versengő minősítések büntetési tétele legalább azonos.³⁴

A dogmatikailag helyesebb megoldást követve elfogadhatjuk a 326.§ (2) és 244.§ (2) bekezdések közötti választás esetében a súlyosabban fenyegetett bűn-

³² BELOVICS (2012) i. m. 76.

³³ TÓTH Mihály: A járulékos bűncselekmények. *Magyar Jog*, 1997/09. 513.

³⁴ Uo.

pártolást, ha viszont az orgazdaság 236.§-ának (3) és (4) bekezdése ütközne, az azonosan vagy súlyosabban fenyegetett orgazdaság megállapítása a célszerű.³⁵ Ugyanakkor fontos hangsúlyozni azt, hogy ugyanezen szakasz (1) bekezdésének c) pontjában meghatározott tárgyi bűnpártolás minősített esetben felsorolt alapbűncselekmények az orgazdaság eseteivel vannak csökkentve, tehát csak azon bűncselekmények bírnak jelentőséggel, melyeket a 326. § nem sorol fel. E szerint orgazdaság befejezett büntettét követte el az, aki az általa is tudottan lopásból származó dolgot átvette. Az átvétel célzatos volt, mégpedig azért, hogy a lopott dolgot utóbb átvette és ezáltal megszerezte, azonban mielőtt az ellenértékben megegyeztek volna, a bűncselekményt leleplezték.³⁶

3.3. A célzat és haszonszerzés jelentősége

Jelentősége lehet annak a célzatnak is, mely szerint az orgazda a cselekmény elkövetésével a saját maga, vagy más – de az alapcselekmény elkövetőjén kívülálló – személy részére történik a haszonszerzés.³⁷ Az akcesszórius kapcsolódás fontos eleme az előző bűncselekményről való tudomásszerzés, hiszen ennek hiányában, ha a dolog elvész vagy eladták, a felelősségre vonás szinte lehetetlen.³⁸ Az, hogy kinek az érdekében cselekszik az elkövető, egyértelmű választ ad az elhatárolási problémára. Annak az ismérvnek a mentén, hogy az elkövető közreműködik a haszon realizálásában, kizárólag egy bűncselekmény szűkítést kapunk, mely a szóba jöhető járulékos deliktumokat sorakoztatja fel. Az orgazdaság egy úgynevezett ‘dolus specialist’ igényel, így a haszonszerzés önmagában nem tényállási ismérve a bűncselekménynek, a vagyoni jelző további jellemzőként szerepel. E cselekmény célra irányultsága azonban döntő érv lehet, egyik vagy másik mellett. Ha a haszonszerzésre törekvés az alapcselekmény elkövetőjének érdekében történik, az kétség kívül megalapozza a tárgyi bűnpártolás megállapíthatóságát. Az orgazdaság, mint vagyoni elleni bűncselekmény, a valamely tényállásban fellelhető alapcselekményből származó dolgok felderítését vagy éppen az eredeti tulajdonosokhoz való visszakerülésüket akadályozza, mely ismérv egyértelműen az igazságszolgáltatás ellen irányuló jogellenes cselekmények, ezek közül is főképp a tárgyi bűnpártolást jellemzi. A közös ismérv azonban nem elegendő e két bűncselekmény egybevetéséhez, és nem is indokolt, itt egy igazságszolgáltatás ellen és egy a vagyoni biztonság rendje ellen irányuló bűncselekményről van szó.

Az orgazdaság e témakörbe való bevonása mégis relevanciával bír, mégpedig a cselekmény járulékosága folytán, mely az egész dolgotat lényegét adja.

³⁵ TÓTH (1997) i. m. 515.

³⁶ BH.1999.438.

³⁷ KADLÓT Erzsébet: *Büntető Törvénykönyv*. Budapest, Novissima Kiadó, 2011. 255.

³⁸ EDVI (1894) i. m. 252.

A vagyoni haszon abból a szempontból releváns, hogy ezen ismérv mindig szerepelni fog akkor, ha a bűncselekmény elkövetője tisztában van a feltételezett lopott dolog származásával, ennek ellenére, a dolgot megszerzi, elrejt, vagy éppen annak közreműködésében játszik közre, hogy azt elidegenítse. Azonban az is előfordulhat, hogy az elkövető esetlegesen a büntettes iránt érzett sajnálatból, könyörületből, szánalomból rejtje el a dolgot.

Az alapdeliktum elkövetőjének számára történő kedvezés kapcsán, és ebből következően a hatóság előli menekítés szemszögéből vizsgálva a cselekvést, az elkövető azért, hogy a dolgot a hatóság meg ne találja, és ez által a büntetőjogi felelősség elől menekítve, a tárgyi bűnpártolás vétségét követi el. Ez utóbbi egy olyan problematikus és dogmatikailag ellentmondásos eset, amikor az orgazdaság és a tárgyi fautorátus csaknem egybe is eshetne.

4. Conclusio

A leírt és a joggyakorlatban előforduló esetekben előforduló ellentmondások teljes feloldására a dogmatika nem adhat végleges, és teljes mértékben kielégítő választ. Ellenben, ha a joggyakorlat felismeri és értékeli az eddigiekben csak elméletben létező eseteket, lehetséges, hogy a gyakorlatban előforduló meglévő és újonnan jelentkező elhatárolási problémákra is hatékony válasz adható. A tanulmány fő célja az – és ezzel már a kutatás tárgyát is meghatároztam –, hogy azon problematikus kérdésekre hívjam fel a figyelmet e bűncselekménykör kapcsán, mellyel gyakorta a jogalkalmazók is szembesülnek. A vizsgált szempontjaik alapján lehetővé válik az, hogy az orgazdaságot és a bűnpártolást végleg el lehessen határolni egymástól, hiszen e ponton még számos eltérést és félreminősítést lehet érzékelni.

Ugyanis koránt sem indifferens az, hogy egy vagyon elleni, vagy éppen az igazságszolgáltatás szervei ellen irányuló merényletről van szó. Ahogyan az sem, hogy a háromévi szabadságvesztéssel fenyegetett bűnpártolást, vagy a vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő orgazdaságot állapítja-e meg a bíróság. Végezetül, különböző elhatárolási szempontokat kell felsorakoztatni, valamint fel kell ismerni a két bűncselekmény csoport bűncselekményeiből képezhető külön kategóriát, melyet az akcesszórius deliktumok elnevezés alatt tárgyaltam.

A MINISZTERELNÖKI HIVATALTÓL A MINISZTERELNÖKSÉGIG

Kormányzati koordináció 1998-tól napjainkig

SZANISZLÓ KRISZTIÁN

1. A Miniszterelnöki Hivatal megalakulása és szervezete

Írásom célja a 2010-es megszüntetéséig a kormányzati munka, belső konzultáció és döntéselőkészítés centrumaként¹ megjelenő Miniszterelnöki Hivatal (MeH) felépítésének, kormányon belül elfoglalt helyének, és a többi minisztériummal való, sajátosan hierarchikus viszonyának tárgyalása. Elemzésemben érdemes bemutatni a Miniszterelnökség 2010-es megalakulásával együtt járó jelentős változást a kormányzati koordinációban, és a visszarendeződés jeleit a 2012-es kormányátalakítás tükrében. A MeH-hez hasonló kiemelt pozícióval csak a Pénzügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium rendelkezett bizonyos kormányzati ciklusokban.² A MeH felépítése, szervezete nem hasonlított egyetlen másik minisztériumhoz sem. A Miniszterelnöki Hivatal egész fennállása alatt nem képezett egységes szervezetet, és összetettségét az egyes kormányok alatt folyamatosan bővülő feladatköre egyre tovább növelte. Az egység hiányának oka, hogy míg a MeH belső szervezeti egységei feletti felügyeletet a Hivatalt vezető miniszter vagy közigazgatási államtitkár gyakorolja, addig léteznek olyan más szervezeti egységek, amelyek a MeH-en belül önállóan működnek, és nem tartoznak a MeH vezetőjének irányítása alá.³ A Miniszterelnöki Hivatalt 1998-ig közigazgatási államtitkár vezette, mely azért nem volt szerencsés, mert a MeH vezetőjének a szakmaiakon túl jellemzően politikai feladatokat is el kell látnia. A Horn-kormány által 1997-ben elfogadott, a kormány tagjainak és államtitkárainak jogállását szabályozó törvény lehetővé tette a MeH miniszteri szintű veze-

¹ VADÁL Ildikó: *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai*, Budapest, Complex Kiadó, 2011. 75.

² GOMBÁR Csaba (szerk.): *Túlterhelt demokrácia – Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*, Budapest, Századvég Kiadó, 2006. 89.

³ KILÉNYI Géza – HAJAS Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből. A magyar államszervezet*. Budapest, Szent István Társulat, 2010. 190.

tését, mely az első Orbán-kormány hivatalba lépésétől (1998) kezdve a Hivatal kibővült feladatai és felértékelődése miatt szükségessé vált.⁴

A MeH a mindenkori kormányfő munkaszervezete volt, mely a Minisztertanács Hivatalából alakult ki a rendszerváltás után. Nem számított minisztériumnak, így az Alkotmány nem is nevesítette, létrehozatalának gyakorlati okai voltak, elsősorban a kormányzati munka összefogása.⁵

A kormányzati átalakítások, melyek a MeH fennállásának két évtizede alatt a Hivatal stratégiaközponttá fejlesztését, a kormányzati apparátus összetartását és a minisztériumokat koordináló szerepének erősítését irányozták elő, helyes lépéseknek bizonyultak.⁶ Amikor azonban politikai céllal a MeH szervezetétől idegen szakigazgatási feladatokat vontak hatáskörébe kormánybiztosok, tárca nélküli miniszterek, politikai, majd szakállamtitkárok kinevezése által,⁷ az a Hivatal szervezetének túlbonyolításával, az irányítás, kormányzati koordináció és az egész központi végrehajtás komoly elnehezülésével járt együtt.⁸ Ennek jele volt, hogy a fontosabb területekért felelős tárca nélküli miniszterek esetenként saját politikai államtitkárral is rendelkeztek.⁹

A MeH-be tagozódva működött a Miniszterelnökség létrejöttéig a kormányfő személyes munkaszervezete, tanácsadó testülete. Ennek szervezeti keretét a Miniszterelnöki Kabinetiroda jelentette, a miniszterelnök kabinetfőnökének közvetlen irányítása alatt, aki politikai államtitkári beosztással rendelkezett. A Miniszterelnöki Kabinetirodán kívül közvetlenül a miniszterelnök felügyelete alatt működött a Miniszterelnöki Titkárság.

Az Antall-kormánytól kezdve a MeH-hez tartoznak a kormányzati kommunikáció ügyei. Ezt változóan a kormányzóvivői irodával és a miniszterelnöki sajtóirodával együttes, máskor attól elkülönült szervezet lát el.¹⁰ A Horn-kormány alatt a MeH-et vezető mindenkori közigazgatási államtitkár közvetlenül irányította a kormányzati kommunikációt, olyannyira, hogy a ciklus nagy részében a kormányzóvivői feladatokat is ő látta el.¹¹ 1998-tól kezdődően önálló

⁴ GOMBÁR i. m. 28.

⁵ VADÁL i. m. 75–76.

⁶ Pl. a kormányzati személyzetpolitikáért felelős államtitkár pozíciója a második Gyurcsány-kormányban.

⁷ Pl. a kormányzati infokommunikációs államtitkár rendszeridegen volt a MeH feladatától a Bajnai-kormányban.

⁸ MÜLLER György: A Miniszterelnöki Hivatal fejlesztésének irányai (1990–2009). *Közjogi Szemle*, 2010/1. 35–39.

⁹ PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009. 128.

¹⁰ KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris Kiadó, 2007. 134.

¹¹ MÜLLER György: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon – Antalltól – Gyurcsányig*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2008. 78.

intézménnyé vált a kormányzóvivői tisztség, az egész kormányzati kommunikációt pedig a miniszternek alárendelt politikai államtitkár felügyelte.

A MeH fontos tevékenységei közé tartozott a törvényelőkészítés és kodifikáció, melyet az igazságügyért felelős minisztériummal együttesen végzett. Ezen célok megvalósításáért a MeH közigazgatási, szakértői apparátusa dolgozik, melyet a közigazgatási államtitkár felügyelt 2006-ig. A MeH jogi apparátusa döntően a Jogi és Közigazgatási Titkárság, valamint a kormány és az országgyűlés munkájának összehangolásáért felelős Parlamenti Titkárságon belül végezte munkáját, melyet a MeH jogi helyettes államtitkára vezetett, aki 1998-tól az említett jogi apparátust szervezeti keretbe foglaló Kormányiroda vezetője is volt.¹² A jogi helyettes államtitkár közvetlenül, főosztályvezető nélkül irányította a kormányzati adminisztrációban, egyeztetésben, és a kormányülések előkészítésében kulcsszerepet játszó Jogi és Közigazgatási Titkárságot, a MeH közigazgatási államtitkárával együtt részt vett a kormányülések szakmai előkészítésében, melynek tanácskozási joggal mindketten állandó meghívottai voltak. Emellett állandó résztvevője volt a közigazgatási államtitkári értekezleteknek, melyet a MeH közigazgatási államtitkárának távollétében maga vezetett, valamint felelős volt a kormány és a parlament közötti egyeztetések koordinálásáért is.

2. Kormányzati reformok (1998, 2006), azok hatásai és a központi közigazgatás szervezetének irányítása

Mindkét átfogó reformnak hasonló volt a célkitűzése: a kormány mozgásterének és a miniszterelnök közjogi jogosítványainak bővítése a rendszerváltáskor kiépített, szokatlanul erős ellensúlyokkal teli, a radikális hatalommegosztást intézményesítő rendszerrel szemben.

A kormányrendszer első érdemi módosítására 1998-ban, az első Orbán-kormány hivatalba lépésekor került sor. Átszervezték a miniszteriális struktúrát, egyszerűsítésre került az egész kabinetrendszer. A Pénzügyminisztérium kormányon belüli kiemelt helyzetének gyengítése érdekében kétéves költségvetést fogadtak el, létrehozták a Gazdasági Minisztériumot, a gazdasági minisztert helyezték a pénzügyminiszter helyére a gazdasági kabinet élén.

A kormánypolitika hatékonyabb koordinációja érdekében került sor „a kormányzás zászlóshajójává”¹³ előlépő MeH megerősítésére és átszervezésére. A MeH megnövekedett jelentősége megnyilvánult abban, hogy vezetését miniszter, a sajtóban elterjedt nevén kancelláriaminiszter vette át,¹⁴ aki a kormány máso-

¹² MÜLLER (2008) i. m. 40.

¹³ A mondás Stumpf Istvántól, a MeH-et 1998–2002 között vezető „kancelláriaminisztertől” származik, aki a Századvég Alapítvány elnökeként az átalakítási javaslat egyik fő kidolgozója volt.

¹⁴ KILÉNYI–HAJAS i. m. 189.

dik emberévé lépett elő, és a kormányfő őt bízta meg helyettesítésével.¹⁵ A jogi apparátust a Kormányiroda szervezetében egységesítették, amit a jogi helyettes államtitkár irányítása alá helyeztek. Új politikai államtitkárságokat hoztak létre, a politikai kormányzás nagyobb hatékonysága érdekében a kormányzati hírközlést centralizálva új kommunikációs részlegek jöttek létre. A MeH hivatalos feladatává lépett elő a kormányzás stratégiai tervezése, melyet a Stratégiai Elemző Központ végzett. A legjelentősebb változást mégis az Antall-kormány idején már egyszer bevezetésre került, ám később elhalt Kormányzati Referatúrák újbóli felállítása jelentette, melynek felügyeletét a MeH közigazgatási államtitkárára, irányítását pedig egy helyettes államtitkára bízta, aki azonos szintre került a Kormányirodát vezető jogi helyettes államtitkárral. A tükörreferatúra kifejezés a német 'Spiegelreferat' kifejezés szó szerinti fordításából származik, mely a német Szövetségi Kancellári Hivatal hasonló funkciójú szervezeti egységét jelöli, melynek munkaszervezési rendje szolgált példaként a magyar változathoz.¹⁶ A körülbelül 30 fővel és 5 referatúrával¹⁷ rendelkező rendszer feladata volt a referensek által képviselni a Miniszterelnöki Hivatalt az adott szaktárcával történő egyeztetésen, emellett pedig a referatúrák látták át a rájuk bízott ágazatok szakpolitikai felügyeletét a minisztériumok munkájának ellenőrzésén keresztül. A Kormányirodába tömörült jogi apparátus és a szakpolitikát képviselő referatúrák közötti együttműködést nehezen volt összezsírozható. A referatúrarendszer bírálói szerint a miniszterelnök meghosszabbított karjaként a túlzott hatalomkoncentráció eszközt szolgálta a miniszteri reszortok és önállóság rovására. A referatúrarendszerrel valójában megtörtént a MeH alkalmasabbá tétele politikai centrum szerepköréhez, és hozzáigazítása a kormányfő jogállásához.¹⁸ A referatúrák új elnevezéssel, némileg módosított funkciókkal és átszervezett struktúrában, a 2002-es kormányváltás után is fennmaradtak.

A 2006-os kormányzati reform elméleti háttérét egyrészt egy sajátosan technokrata és menedzseralista felfogás képezte, mely a közigazgatást és a kormányzást a céges működéshez hasonlóan fogja fel. Ennek az elképzelésnek a vadhajítása a vállalati működést az államra szolgálóan adaptáló New Public Management (NPM), melynek alkalmazása Új-Zélandon a gyakorlatban is megbukott.¹⁹ Másrészt megjelent a végrehajtó hatalom, és azon belül is a miniszterelnöki pozícióval járó közjogi jogosítványok erősítésének igénye. A reformot pártolók a radikális hatalommegosztást intézményesítő jogállamból hiányolták a hatékony-

¹⁵ MÜLLER György: A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990–2002). *Magyar Közigazgatás*, 2002, 355.

¹⁶ MÜLLER (2008) i. m. 52.

¹⁷ A referatúrák: külügyi és honvédelmi; társadalompolitikai; pénzügyi és gazdasági; belügyi és igazságügyi valamint az agrárgazdasági, környezetvédelmi és infrastrukturális.

¹⁸ MÜLLER (2008) i. m. 57.

¹⁹ VASS László: A politika és közigazgatás viszonya. *Politikatudományi Szemle*, 2010/3. 79.

ságot, és annak a jogszerűség melletti erőteljes megjelenítését szorgalmazták.²⁰ A közigazgatás átalakításának előkészítése már 2004-ben, a Medgyessy-kabinet végnapjai idején elkezdődött Sárközy Tamás kormánybiztosi kinevezésével. Az előkészítésben részt vett a Magyar Közigazgatási Intézet is, a folyamat koordinálásában és ellenőrzésében pedig az Államreform Bizottság és a Rozgonyi Tamás vezette szociológusokból álló kutatócsoport. Mégis, az átfogó előkészítés dacára, talán az ellentétes álláspontok, és a koncepció hiányát néhol kitöltő lözongok miatt ez a kormányzati átalakítás nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket.

A kormányváltáskor megszokott minisztériumi átszervezéseknél jóval nagyobb volumenű volt az 1848 óta minden kormányban létező Belügyminisztérium megszüntetése. Az igazságügyi és rendészeti ágazat egy tárcánál való egyesítése elhibázott volt, erről később ritka szakmai konszenzus alakult ki.²¹ Fontos újításként érintette a kormányzati rendszert, hogy az államreformot és fejlesztéspolitikát²² kiemelték a miniszteriális struktúrából, és a miniszterelnök közvetlen alárendeltségébe tartozó kormánybiztosokhoz telepítették. Ezzel sérült a miniszteri felelősség elve, és megszűnt a parlamenti ellenőrzés lehetősége a területeken.

A MeH szervezetének második nagy átalakítására 2006-ban került sor. Tovább nőtt a MeH és az azt vezető miniszter befolyása, mely a kormány munkaszervezete helyett a miniszterelnök munkaszervezetként lett meghatározva. Gond volt, hogy 2006-ban a MeH-hez újabb ágazati feladatkörök kerültek, így szervezete túlméretezetté vált, viszont a KÁSZtv. rendelkezései limitálták az egy minisztériumhoz kinevezhető államtitkárok és a kormánybiztosok számát. A kormány önmagán való takarékoskodását szemléltetni kívánó lépés így több területen is krónikus 'államtitkárhányhoz' vezetett.²³ Megszűnt a korábban jól működő Kormányiroda, és az eddigi jogi helyettes államtitkárt²⁴ egy szakállamtitkár váltotta. A KÁSZtv. 2006. őszi módosítása²⁵ a törvényi szinten lévő államigazgatási szervek tekintetében visszaadta a szervezetalakítás szabadságát. A törvénymódosítás emellett a koncepció szellemétől elütő elvtelen kivételként lehetővé tette, hogy a MeH államtitkárainak számát a korábbi négyről tíz főre emeljék. Az államtitkári létszámihiány orvoslása helyett azonban a MeH szerve-

²⁰ SÁRKÖZY Tamás: *Államszerveztünk potenciazavarai. (A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai)* Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2006. 55.

²¹ Ld. PELLE János: Nem tragédia a lemondás- Interjú Bárándy Péterrel. *HVG.hu*, Vélemény rovat, 2008. május 14. (http://m.hvg.hu/velemeny/20080514_barandy_gyurcsany_valasztas)

²² A második Gyurcsány-kormány hivatalba lépése után a közigazgatás átalakításáért az Államreform Bizottság, az EU-s pénzforrások kezeléséért és elosztásának koordinálásáért pedig a nemzeti Fejlesztési Ügynökség lett felelős.

²³ MÜLLER (2008) i. m. 62.

²⁴ Müller György tizenhat éven át (1990–2006) volt a MeH jogi helyettes államtitkára.

²⁵ 2006. évi CIX. tv. a kormányzati szervezetalakítással összefüggő egyes kérdésekről.

zetében működő Fejlesztéspolitikai Irányító Testület alelnökének és négy másik tagjának államtitkári kinevezésére került sor, melynek tényleges szerepe már partvonalra szorult politikusok pozícióhoz juttatása volt.²⁶

A 2006-os átalakítások nem érintették a MeH-hez tartozó, a koalíciós együttműködésért felelős államtitkár pozícióját, aki az SZDSZ, mint koalíciós párt érdekeinek képviselőjéért volt felelős. Ez az államtitkár szerepéből adódóan már-már kormánytagnak számított, részt vett a kormány és az Államreform Bizottság ülésein, tagja volt a kormánykabinetnek,²⁷ így nehezen volt beilleszthető a MeH szervezetrendszerébe.²⁸

A miniszterelnök közjogi jogosítványainak további erősítését is magában foglalta a 2006-os kormányzati reform. A KÁSZtv. és a többször módosított kormányügyrend következtében egyrészt sérült a kormány testületi szerepköre és a testületi elv, másrészt pedig háttérbe szorult a reszortelv, a miniszteri önállóság.²⁹ A KÁSZtv. rendelkezései szerint a miniszterelnök kezébe került az államtitkári kar és a szakállamtitkárok³⁰ kinevezése. Az is megkérdőjelezhető, hogy a miniszterelnök és a kormány tagjainak viszonyát, feladatkörét az Alkotmány helyett, illetve azzal ellentétes szellemben a KÁSZtv. szabályozta.³¹ A miniszterek szerepének további csökkenését mutatja, hogy ezután a korábbi javaslatétel helyett már csak véleményezési joguk maradt az államtitkárok személyét illetően, a szakállamtitkároknál pedig a korábbi miniszteri kinevezési jog a javaslatételre korlátozódott. A KÁSZtv. olyan szervezetirányítási jogköröket adott a miniszterelnök kezébe, amelyeket a korábbi szabályozás szerint a kormány gyakorolt. Ezután a kormányfő hagyta jóvá a minisztériumok Szervezeti és Működési Szabályzatát (SzMSz),³² és döntött a minisztériumi létszámkeretről, ő nevezte ki a kormányhivatalok vezetőit és döntött az azokat felügyelő minisztériumokról.³³ Ezek még indokolható centralizációs lépések, ám a kormánybiztosok kormányfői általi irányítása, akiket a miniszterek terhére szervezetirányítási jogkörökkel is felruházhat, már túlzásnak tekinthető.³⁴ Az operatív fejlesztési programokat irányító öt szervezet közül négyet beolvasztottak a MeH-be. A KÁSZtv. megfogalmazta a kormányfő irányító szerepét, és azt, hogy a kormány tagjai neki hierarchikusan alárendelődnek. Ezt annak kimondásával tette meg, hogy a miniszterek a miniszterelnök által meghatározott kormányprogram és politikai

²⁶ MÜLLER (2008) i. m. 294.

²⁷ Uo. 296.

²⁸ MÜLLER (2010a) i. m. 39.

²⁹ MÜLLER György: A kormányzati rendszer átalakítása 2006-ban. *Közjogi Szemle*, 2009. június 12.

³⁰ A korábbi rendszerben és 2010-től újra helyettes államtitkárok.

³¹ MÜLLER (2009) i. m. 13.

³² 2006 évi LVII. tv. (KÁSZtv.) 65. és 72. §

³³ KÁSZtv. 71–72. §

³⁴ MÜLLER (2009) i. m. 13.

irányvonal keretei között tevékenykedhetnek.³⁵ Az egész KÁSztv. legproblematikusabb pontja³⁶ szerint a miniszterelnök *sui generis*, másokat meg nem illető utasításkiadási joggal rendelkezik a kormány tagjai és egyéb szerveinek vezetői irányába.³⁷ Ezt normatív utasítás formájában teheti meg. Ez felesleges, mert a miniszterelnök informálisan korábban is adhatott utasításokat a miniszterek számára, amiket ez után csak *normatív utasítás* formájában tehetett meg. A normatív utasítás jogintézménye³⁸ nem állta ki az alkotmányosság próbáját.³⁹

Az KÁSztv. legtöbbet bírált lépése a politika és a közigazgatás duális viszonyának megszüntetése volt, mely együtt járt a depolitizált közigazgatás rendszerváltás óta politikai konszenzus által övezett eszményének kiiktatásával. A köztisztviselők jogállását szabályozó, még az Antall-kormány által elfogadott törvény⁴⁰ régiós összehasonlításban, összevetve kiemelkedően fejlett és jogállami volt.⁴¹ Tény, hogy az eszmény a valóságban nem működött, a szakmai vezetést jelentő közigazgatási államtitkári és helyettes államtitkári pozíciókat néhány kivételtől eltekintve a kormányváltáskor rendszerint újraosztották.⁴² A 90-es évek végére átalakult a politikai rendszer logikája,⁴³ és a törvényi rendelkezések nem tudták megvédeni a depolitizált közigazgatás eszményét, a politikai alapon kinevezett, igazgatási tapasztalat nélküli 'ejtőernyősöktől'.⁴⁴ Egyes szerzők szerint a tejes szétválasztáson alapuló modell kudarcot vallott,⁴⁵ ezért indokolt volt a megváltoztatása, ám annak módját sokszor ők is vitatják. Ez felső szinten a közigazgatási államtitkári pozíció megszüntetésében, a közigazgatási kar 'lefejezésében',⁴⁶ és a minisztériumi szakapparátus politikai vezetés alá helyezésében nyilvánult meg. A politika és közigazgatás szétválasztását korábban a közigazgatási és politikai államtitkári pozíció kettéosztottsága, és a minisztériumi apparátus közigazgatási államtitkár általi vezetése jelentette meg. Az új rendszerben a minisztériumi struktúra egységes irányításában a minisztere-

³⁵ KÁSztv. 28. § (2)

³⁶ KÁSztv. 14 §

³⁷ KILÉNYI–HAJAS i. m. 176.

³⁸ Mely ellentétes a testületi elvet megjelenítő Alk. 37. §-al.

³⁹ A 122/2009. ABH kimondja, hogy a miniszterek nem tartoznak a kormányfő közvetlen irányítása alá, köztük nincsen hierarchikus viszony, ezért a miniszterelnök csak politikai, és nem jogi utasításokat adhat a kormány tagjainak.

⁴⁰ 1992. évi XXIII. tv.

⁴¹ VASS i. m. 73.

⁴² MÜLLER (2009) i. m. 10–11.

⁴³ Az első Orbán-kormánytól kezdve erősödtek meg a politikai szempontok a közigazgatási apparátus vezetőinek kinevezésekor.

⁴⁴ DUKAI Réka: Politika és közigazgatás kapcsolata – különös tekintettel az 1990 utáni időszakra In: ILONSZKI Gabriella (szerk.): *Szakértők és pártemberek – Kormányzati elit Magyarországon 1848–2010*. Budapest, Akadémiai kiadó, 2011. 183.

⁴⁵ MÜLLER (2008) i. m. 238–250.

⁴⁶ KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK i. m. 136.

ket a jelző nélküli államtitkárok követték, akik a hierarchiában a közigazgatási államtitkárok helyére kerültek, egy személyben egyesítve a korábbi politikai és közigazgatási államtitkári tisztséget. A korábban, határozatlan időre kinevezett helyettes államtitkárok helyére a kormány mandátumának végéig szóló megbízással a szakállamtitkárok kerültek. A szakállamtitkári pozíció azonban elődjével ellentétben nem kívánt meg semmilyen közigazgatási szakmai kvalitást, így a helyeket politikusokkal töltötték fel. A minisztériumi főosztályvezetők és főhatóságok vezetői ciklusokon átnyúló határozott időre, hat évre kapták a megbízatásukat.⁴⁷ 2007-ben megszüntetésre került a 2001-ben felállított főtisztviselői kar.⁴⁸ Azzal, hogy az államtitkári kar hivatali ideje kormányhoz kötötté vált, és a szakállamtitkárok nem számítottak köztisztviselőnek többé, egyrészt jogszabályi elvárássá vált a politikai lojalitás a közigazgatási apparátus számára, másrészt a köztisztviselői kar kontinuitása és az igazgatási pálya kiszámíthatósága megszűnt,⁴⁹ ezzel a szakmaiságot, hatékonyságot és jogállami működést egyaránt fontosnak tartó neo-weberiánus modell megdőlt.⁵⁰ A korábban a kormányzati döntések előkészítésében jelentős szerepet betöltő közigazgatási államtitkári értekezlet, helyét egy új koordinációs eszköz, a szakmapolitikai egyeztetés vette át, melyet egy a MeH-en belül szervezett munkacsoport irányított, a referátúra-rendszerrel sikeresebben korlátozva a miniszteri önállóságot, egyúttal irányítván a tárcák munkáját.⁵¹

A takarékosági program következtében erőteljesen limitálták a minisztériumi vezetők létszámát, ami működési hiányosságokhoz vezetett. A francia kabinetrendszer irányába tett lépésként a megerősítették a miniszteri kabinetek és kabinetfőnökök helyzetét a minisztériumokon belül. Az irányítási lánc megszakításával a miniszteri kabinetfőnökök jogszabály adta lehetőséget kaptak a főosztályvezetők szakmai tevékenységének koordinálására.⁵²

Az új kormányzati modell kérészetűségét szemlélteti, hogy átalakításra 2007-ben és 2008-ban is sor került. A 2007-es átalakítás a fő oka, hogy a túlméretezett és államtitkárhiannyal küzdő MeH nem tudott eleget tenni a tőle elvártaknak. Több kormánybiztos miniszterré lépett elő, két új tárca nélküli miniszter lett kinevezve: Szilvássy György kapta a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítását, Draskovics Tibor addigi kormánybiztos pedig a kormányzati igazgatás összehangolásáért lett felelős. Az utóbbi tárca nélküli miniszteri pozícióval megszűnt a MeH-et vezető 'kancelláriaminiszter' igazgatási feladatoknak jelentős része, hiszen a döntés-előkészítés és végrehajtás a kormányzati

⁴⁷ 2007. évi LXXXIII. tv. 17. § (10)

⁴⁸ MÜLLER (2009) i. m. 12.

⁴⁹ DUKAI i. m. 167.

⁵⁰ VASS i. m. 79.

⁵¹ MÜLLER (2010a) i. m. 36.

⁵² KÖRÖSÉNYI-TÓTH-TÖRÖK i. m. 137.

igazgatás összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter kezébe került. A MeH részéről tehát két miniszter jelent meg két különböző apparátussal a döntéselőkészítésben és a végrehajtásban. Ez a kétszereplős ‘összeállítás’ rendkívül bonyolulttá tette, és megterhelte az egész rendszer működését. Ezt az irracionális helyzetet 2008-ban számolták fel, amikor a kormányzati igazgatásért felelős tárca nélküli miniszter tisztségének megszüntetésével helyreállították a MeH szervezetét. Sor került a főosztályként működő jogi apparátus helyreállítására is Kormányiroda néven, amelynek vezetését a jogi és közigazgatási államtitkár vette át.⁵³

A 2006-os kormányzati átalakításokhoz a szakmai közvélemény nagy része igen kritikusan viszonyult.⁵⁴ Sokan a kormányzati reform háttérében egyfajta bürokráciaellenes élt láttak, erről tanúskodtak a közigazgatási reformkísérlet egyik kidolgozójaként ismert Szetey Gábor bizonyos nyilatkozatai.⁵⁵ Részben a hivatalnoki réteg ellenállása miatt bukott meg a Szetey által szorgalmazott, a vállalati világból átvett mintákon alapuló köztisztviselők teljesítményértékelési rendszere, melynek kudarca végül elvezetett az államtitkár lemondásához.⁵⁶ Müller György, a MeH egykori jogi helyettes államtitkára a változtatást szükségesnek látta, és annak bizonyos elemeit, például a közigazgatási és politikai államtitkári pozíció megosztásának felszámolását támogatta, ám a KÁSZtv. létrehozatalának körülményeit,⁵⁷ valamint annak koherencia zavarát bírálta. Felrótta a kormányzati átalakítást kísérő apparátusellenességet is.⁵⁸ Tölgyessy Péter alkotmányjogász szerint a közigazgatás logikája és működése teljesen más, mint a politikai vagy üzleti logika, az állandóság kiemelten fontos, az apparátus nem mérhető le a teljesítményelv alapján. Tölgyessy bírálta a minisztériumi struktúra átalakítását ésszerűtlensége miatt, a miniszterelnöki hatalom túlzott megnövelését a minisztériumoktól való hatáskörrelvonásokkal, valamint az államreform és a fejlesztési ügyek kiszervezését a minisztériumi struktúrából.⁵⁹ Más véleményen volt Sárközy Tamás, nézetei szerint az állam válságba került, visszamaradt, ezért vállalatvezetési módszerekkel, egy jól működő cég mintájára kell újjászervezni.⁶⁰ Összességében egyetértett az átalakításokkal, szerinte nem lehet a kormány és

⁵³ Ld. bővebben MÜLLER (2008) i. m. 64–75.

⁵⁴ MÜLLER György: *Magyar kormányzati viszonyok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011. 91–92.

⁵⁵ Ld. pl. *Mozgó Világ*, 2007/7. 120.

⁵⁶ VASS i. m. 74.

⁵⁷ MÜLLER (2009) i. m. 10.

⁵⁸ MÜLLER (2008) i. m. 89–91. és Müller (2009) i. m. 11.

⁵⁹ Ld. TÖLGYESSY Péter: „Halálugrás a jövőbe”. *Népszabadság*, 2006. június 17.

⁶⁰ Ld. SÁRKÖZY Tamás: „Magyarország közszolgáltató részvénytársaság”. *Népszabadság*, 2006. június 10. vagy SÁRKÖZY Tamás: A „reszliminisztériumok” alkonya. *Népszabadság*, 2007. január 6.

a miniszterelnök túlhatalmáról beszélni, ám annak bizonyos lépéseit elhibáztak tartotta.⁶¹ Stumpf István szerint reform címén a közigazgatást szétzilálták. Az irányításnak a miniszterelnök kezébe történő centralizációját jól mutatja a minisztériumi kommunikáció központosítása vagy az EU-s fejlesztési pénzek elosztásának áttelepítése a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez, mely a MeH felügyelete alá tartozik.⁶² Stumpf a közigazgatási-politikai vezetés elválasztásán alapuló modell visszaállítását sürgette,⁶³ és ezzel egy véleményen voltak a MeH korábbi szocialista vezetői.⁶⁴ Kilényi Géza a KÁSzv.-ben a 'lopakodó' hatalomkoncentráció eszközét látta, és elemi kodifikációs hibáktól terheltnek tekintette. Kritizálta a normatív utasítás jogalkotástani termékét, és a minisztériumi vezetők számának értelmetlen limitálását.⁶⁵

3. Új kormányzati struktúra 2010-től

A rendszerváltáskor kialakult, a radikális hatalommegosztásra, a jogállamiság primátusára és a kormányzat ellen jelentős ellensúlyokra épülő közjogi rendszer gátjává vált az 1990 óta hivatalba lépő szinte összes kormány törekvéseinek, így mozgásterük bővítése érdekében folyamatosan törekedtek a kormány számára felállított alkotmányos korlátok lebontására. Ennek egyik legelső megnyilvánulása volt az Antall–Tölgyessy-paktumként elhíresült megegyezés az 1990-es választások után a győztes MDF és az SZDSZ között, mely következtében hazánkban a német kancellári rendszerhez hasonló moderált miniszterelnöki kormányzás alakult ki.⁶⁶ A kormány szerepét, a miniszterelnöki hatalmat a testületi elv és a miniszteri önállóság rovására tovább növelték az 1998-as, 2006-os, és 2010-es kormányzati reformok. A rendszerváltástól kezdve, de különösen 1998-tól a Miniszterelnöki Hivatal vált (MeH) a kormányfő hatalmi eszközévé, a kormánypolitika centrumává.

Ezzel a közjogi hagyománnyal való radikális szakítást jelentett a 2010-ben hivatalba lépő második Orbán-kabinet felépítése és kormányzati filozófiája. A miniszterelnök-helyettesi tisztség Alkotmányban való rögzítésével megszűnt a

⁶¹ ROZGONYI Tamás (szerk.): *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények – Egy kutatás tapasztalatai*. Budapest, Gondolat kiadó, 2008. 70.

⁶² Ld. STUMPF István: „Új gyurcsányizmus: régi reformdiktatúra”. *Heti Válasz*, 2006. június 29. vagy STUMPF István: „Megosztott felelőtlenség?”. *Heti Válasz*, 2006. december 21.

⁶³ STUMPF István – GELLÉN Márton: A jó kormányzás felé In: VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 18.

⁶⁴ KISS Elemér: A kielégítő kormányzás akadályai. *Népszabadság Hétféje*, 2009. április 11. 4.

⁶⁵ KILÉNYI-HAJAS i. m. 173. és 179–181.

⁶⁶ SCHANDA Balázs – TRÓCSÁNYI László: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest–Szeged, SZTE-ÁJK és a PPKE-JÁK közös kiadványa, 2010. 264.

kormánytagok formális egyenlősége,⁶⁷ és a korábbi kabinetrendszer helyét egy hierarchikus felépítésű, több szintből álló rendszer vette át. Minden eddiginél kevesebb, nyolc miniszter került kinevezésre. Az új felépítés előnye, hogy az összevonásokkal esélyt nyújt a minisztériumi apparátusok és kabinetek létszámának racionalizálására, és esélyt ad az egymással összefüggő szakterületek egységes szemléletben való kezelésére, hátránya pedig az ágazatokká leminősített eddig önálló szakpolitikák leértékelődése. A kormányzati struktúra centralizálása pedig bonyolulttá és nehezen koordinálhatóvá tette egyes minisztériumok⁶⁸ irányítását.⁶⁹ Kritikusai szerint az új kormányzati struktúra nem csökkentette a központi apparátus létszámát, és a kevesebb miniszteri szintű vezetőt a megnövekedett számú államtitkárok ellensúlyozták, az átalakítás bonyolultsága pedig összességében erodálta a kormányzás hatékonyságát.⁷⁰ Az új minisztériumi struktúrában belül a minisztériumok költségvetésének megalkotásán keresztül a kormányon belül kulcspozíciót betöltő, és jelentős befolyással rendelkező Pénzügyminisztérium megszüntetése és beolvasztása a csúcstárcaként működő Nemzetgazdasági Minisztériumba váltotta ki a legélesebb kritikákat a tudományos szakvéleményből⁷¹ és egyes kormányzati szereplőkből is.⁷²

Ezzel együtt megnőtt az államtitkári tisztség súlya, az egyes minisztériumokhoz kinevezett, ágazatokat irányító államtitkárok az angol rendszerben működő junior miniszterekhez váltak hasonlóvá.

A második Orbán-kormányban felszámolták a Miniszterelnöki Hivatal (MeH), melynek a kormányfőhöz kötődő részlegeiből megalakult a miniszterelnök munkaszervezetét ellátó, az egykori Miniszterelnöki Kabinetirodához hasonlítható Miniszterelnökség. A Miniszterelnökség egyben stratégiai központtá kezd válni.⁷³ A MeH feladatainak másik részét, a kormányzóvivői irodával és a jogi apparátussal együtt, az egyfajta 'mamutminisztériumként' működő, a MeH jogutódjaként létrejött⁷⁴ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) vette át, melynek helyzetét tovább erősíti, hogy vezetője egyben az általános minisz-

⁶⁷ MÜLLER György: A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben. *Közjogi Szemle*, 2010/3. 10–12.

⁶⁸ Ez leginkább a humánpolitikai szakterületeket magában egyesítő Emberi Erőforrás Minisztériumán szembetűnő.

⁶⁹ MÜLLER (2010b) i. m. 15.

⁷⁰ BALOGH Éva: Az elszett centralizáció – A központi kormányzat szerkezetének átalakítása In: SZIGETVÁRI Viktor (szerk.): *A forradalom fogságában – Tanulmánykötet a második Orbán-kormány első évéről*. Budapest, József Attila Alapítvány, 2011. 74–77.

⁷¹ MÜLLER (2011) i. m. 51.

⁷² Az önálló Pénzügyminisztérium visszaállításának szükségessége mellett érvelt Martonyi János külügyminiszter is egy lapinterjúban, MARTONYI: Nem vagyunk nyugatellenesek – a külügyminiszter nemzeti minimumot sürget az ország érdekében. *Nol.hu*, 2012. január 14. (http://nol.hu/kulfold/martonyi_nem_vagyunk_nyugat-ellenesek)

⁷³ VASS i. m. 77.

⁷⁴ Ld. a 2010. évi XLII. tv.-ben.

terelnök-helyettes. A miniszteri reszort eddig ismeretlen korlátozásaként a szakmai kinevezések a helyettes államtitkároktól a minisztériumi főosztályvezetőkön keresztül a kormányhivatalok vezetőiig a KIM-et vezető miniszterhez, pontosabban a KIM közigazgatási államtitkárához kerültek, az államtitkárokat pedig a 2006-os státustörvényhez hasonlóan továbbra is a miniszterelnök nevezi ki. Ezek együttesen egy minden eddiginél jelentősebben centralizált kormányzatra utalnak.⁷⁵

A 2012 májusában véghezvitt kormányátalakítás első látásra nem érintette a 2010-ben létrejött újszerű kormányzati struktúrát, ám a kormányzati koordináció területén mégis jelentős hangsúlyeltolódás figyelhető meg.⁷⁶ A KIM-ből egyfajta profiltisztításként az egyházi, nemzetiségi és civil társadalmi kapcsolatokért, illetve a társadalmi felzárkóztatásért felelős államtitkárságok átkerültek az új elnevezést kapott Emberi Erőforrások Minisztériumához. A legnagyobb változást mégis a Miniszterelnökség feladat – és hatásköreinek számottevő bővülése jelenti. Ennek bizonyítéka, hogy a Miniszterelnökségen foglalkoztatható személyek engedélyezett létszáma a 2010-es indulásnál meghatározott 94 fő-ről⁷⁷ bő fél évvel később 128 főre,⁷⁸ 2012 júliusában pedig ennek is a duplájára, 278 főre emelkedett.⁷⁹ Ezzel a Miniszterelnökség, bár vezetője továbbra is államtitkári beosztásban van, apparátusát és széles körű feladatait tekintve egyre inkább visszaszerzi a jogelőd Miniszterelnöki Hivatal szerepét a kormányzaton belül. A kormányátalakítás után külön államtitkár felel a jogi ügyekért,⁸⁰ valamint a külügyi és külgazdasági ügyekért.⁸¹ Konkrét jogszabályi előírás híján a jövődbeli gyakorlat fogja eldönteni, hogy a Miniszterelnökséget vezető, és a két új államtitkár hierarchikus vagy mellérendelt viszonyban fog-e egymással állni, illetve azt, hogy adódnak-e pozitív hatásköri összeütközések a külügyi és külgazdasági ügyekért felelős államtitkár, valamint a Külügyminisztérium és a Nemzetgazdasági Minisztérium illetékes szervei között. A miniszterelnöknek a kormányzat munkája feletti ellenőrzését segíti, hogy a jogi ügyekért felelős államtitkár felügyelete alá került a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI).⁸² A Miniszterelnökség megnövekedett szerepét mutatja, hogy a munkaszervezet irányító államtitkár mellé hat helyettes államtitkár került kinevezésre.⁸³ A

⁷⁵ MÜLLER (2010b) i. m. 12–13.

⁷⁶ 118/2012 (VI. 26.) Korm. rendelet Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútum) módosításáról.

⁷⁷ Ld. 1166/2010. Korm. határozat.

⁷⁸ Ld. 1030/2011. (II. 22.) Korm. határozat.

⁷⁹ Ld. 1206/2012. (VI. 26.) Korm. határozat.

⁸⁰ Statútum 10/A. §

⁸¹ Statútum 10/B. §

⁸² Statútum 10/A. § (2) bek.

⁸³ Pl. A miniszterelnök 78/2012. (VI. 26.) ME határozata helyettes államtitkár kinevezéséről.

kormányzati koordináció egyes részfeladatain túl helyettes államtitkár irányítja a Külügyminisztériumtól átkerült polgári hírszerzéssel foglalkozó Információs Hivatal (IH) felügyeletét, illetve biztosítja a szervezeti háttérrel az EU-s források koordinálására újonnan létrejött Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságnak. A KIM-ben megszűnt a szakterülettel foglalkozó államtitkárság, így a kormányzati kommunikáció egységes felügyelete a Miniszterelnökségen miniszterelnöki biztosi munkakört ellátó kormányzóvivő hatáskörébe került át. A kormányzati rendszer egyszerűsítésének szándékával négy kormánybiztos megbízatása szűnt meg.⁸⁴

A nemzetpolitikáért felelős miniszterelnök-helyettes jogi helyzetét tekintve viszont tárca nélküli miniszter.

A magyar közjogi tradícióhoz való visszatérést jelentett a Belügyminisztérium helyreállítása.

A közigazgatás újbóli depolitizálásának szándékát jelzi a közigazgatási államtitkári pozíció visszaállítása, mely a politikai és közigazgatási vezetés újbóli kettéosztását szemlélteti a minisztériumoknál.

A korábbi politikai államtitkárokhoz hasonló feladatkörrel minden tárcánál szolgál egy parlamenti államtitkár. A 2006-os KÁSZtv.-hez képest új törvény került elfogadásra.⁸⁵ Hangsúlyeltolódás a 2006 előtti megoldáshoz képest, hogy a köztisztviselői karból kiemelt kormánytisztviselők kinevezése határozatlan időre szól, indoklás nélkül felmenthetőek, de végkielégítést már nem kapnak.⁸⁶ A kiszámíthatóság irányába hat viszont a köztisztviselői életpályamodell és az apparátus hierarchiájának átlátható volta,⁸⁷ ámde a politikailag nagyrészt nem független közigazgatási államtitkári kar miatt kormányváltás esetén valószínűsíthető az igazgatási vezetők kontinuitásán alapuló kormányzati modell ismételt bukása.⁸⁸ A kormányzati apparátusban nincsen kiszámítható köztisztviselői életpályamodell, és a túlzottan gyakori szerkezeti átalakítások, kormányváltást követő létszámleépítések miatt hiányzik egy szakképzett hivatalnoki középréteg, mivel a jól felkészült szakembergárda egyik része nyugdíjba vonult, másik része pedig a rendszerváltás utáni évtizedben átment a versenyszférába. Ez a tendencia a kormányzati intézkedések végrehajtásának minőségére is rányomja bélyegét.⁸⁹

⁸⁴ Gál András Levente, a Jó Állam fejlesztési koncepció összehangolásáért felelős kormánybiztos saját maga nyújtotta be lemondását, másik három kormánybiztos pozíciójának megszűnéséről pedig a 1265 – 1267/2012. (VII. 27.) Korm. határozatok rendelkeztek.

⁸⁵ 2010. évi XLIII. tv.

⁸⁶ MÜLLER (2011) i. m. 100.

⁸⁷ VASS i. m. 77.

⁸⁸ MÜLLER (2010b) i. m. 14.

⁸⁹ SÁRKÖZY Tamás: Az újjáértékelendő államszervezetünkről. *Mozgó Világ*, 2010/május, 14.

4. Záró gondolatok

Az elmúlt húsz esztendő bebizonyította a nagy közjogi tradícióval rendelkező parlamentáris rendszer életképességét, ezért a prezidenciális és félprezidenciális megoldásokat elvetve az új Alaptörvény is kiáll ezen berendezkedés mellett. A magyar parlamentarizmus sajátosságaként példátlanul megnöttek a miniszterelnök közjogi jogosítványai, akinek hatalma ma már nagyobb a német kancellárénál, és a többségi demokrácián alapuló westminsteri parlamentarizmusban meglévő brit miniszterelnöki pozícióhoz közelít.⁹⁰ A végrehajtó hatalom megnövekedett jelentősége sem szoríthatja háttérbe azt a tényt, hogy a kiszámítható, alkotmányos és jogállami politikai működés alapvető igénye a közvéleménynek.

A 2010-ben hatalomra került Fidesz–KDNP-kormány sokat támadott, és bírálói szerint a „fékek és ellensúlyok”⁹¹ rendszerének lebontásával járó közjogi átalakításai⁹² paradox módon, a jövőre nézve a kétharmados többséggel nem rendelkező kormányok mozgásterét jelentős mértékben szűkítik. A büdzsé elfogadását illetően vétőjoggal rendelkező Költségvetési Tanács és a köztársasági elnök új parlament feloszlatási hatásköre – abban az esetben, ha az Országgyűlés március 31-éig nem fogadja el a költségvetést – együttes erővel önmagukban is alkalmasak a kormánybuktatásra.⁹³ A sarkalatos törvények meglepően széles köre szűkíti az eljövendő kormányok jogalkotási lehetőségeit – például az adópolitikát vagy az állami vagyonnal való rendelkezést illetően⁹⁴ – a kormányzat ellensúlyát jelentő intézmények pedig néhány kivételtől eltekintve megerősítésre kerültek, ezt jól szemlélteti a Legfőbb Ügyészség⁹⁵ vagy az Országos Bírói Hivatal (OBH)⁹⁶ vezetőinek megnövekedett hatásköre és hivatali ideje.

Egy kormányzat teljesítménye nem kizárólagosan az elért eredmények és a makrogazdasági mérőszámok alapján értékelhető, hanem kevésbé egzakt összefüggéseket is számba kell venni. Nem elegendő, ha egy kormány csupán jó célokért, világos szándékkal dolgozik, mert ha stílusából, magatartásából hiányzik a mértékletesség és az önkorrekcióra való hajlandóság, akkor doktriner módon saját hibás előfeltevéseinek csapdájába eshet.⁹⁷

⁹⁰ KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK i. m. 139.

⁹¹ A ‘checks and balances’, magyarul fékek és ellensúlyok rendszere a priori a prezidenciális kormányformára, különösképpen az Egyesült Államok közjogi berendezkedésére használt alkotmányjogi fogalom.

⁹² SZOBOSZLAI György: Alkotmányos átalakulás 2010-ben – Változások a jogállamiság szerkezetében. In: SZIGETVÁRI i. m. 54–73.

⁹³ Alaptörvény 3. és 44.cikk.

⁹⁴ MÜLLER (2011) i. m. 29.

⁹⁵ Ld. bővebben 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről.

⁹⁶ Ld. bővebben 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.

⁹⁷ Ld. bővebben SCHLETT István: A jó és a rossz kormányzásról. *Kommentár*, 2010/3. 52.

Végezetül elmondható, hogy nincs ideális és örök kormányforma, a kormányzati rendszer hol jelentősebben, hol kevésbé, de kurzusonként változik. A kormány felépítése mindig külső körülmények függvénye is: alakítja a miniszterelnök személyisége, kormányzási stílusa és politikai súlya; a kormány koalíciós vagy egy párti léte, valamint a különböző ágazati lobbik befolyása. Fontos azonban az is, hogy a kormányzati rendszer strukturálisan is stabilitást, kiszámíthatóságot és átláthatóságot tükrözze, és a gyakori átalakítások, valamint létszámleépítések ne akadályozzák a központi közigazgatás hatékony és jogállami működését.

SZERZŐI JOG – ÉLT 300 ÉVET?

UJHELYI DÁVID

1. Bevezetés

A Statute of Anne¹ megalkotása óta immáron 300 – pontosan 302 – év telt el. Az ilyen fordulópontok nem csak az ünneplésre adnak lehetőséget, hanem a számadásra is arról, hogy milyen áron hová jutottunk el, és milyen úton kívánunk tovább haladni.

A szellemi alkotások jogának története több – paradigmaticus váltásnak tekinthető – fordulópontot is átélt.² Ilyen volt a könyvnyomtatás feltalálása, az analóg másolási technológiák elterjedése és a digitalizálódás is. A digitális technológia nem csupán a szellemi alkotások jogában, de az egész jogtudományban, sőt, az egész társadalmi berendezkedésben eddig nem tapasztalt változásokat indikált. Megváltozott többek között az iparhoz, a kommunikációhoz, a médiához, az alapjogokhoz és a szerzői joghoz való viszonyunk. Ezek a fordulópontok a kezdeti nehézségek ellenére hosszú távon megújult, virágzó szerzői jogi szabályozásokat szültek, amely rendszerek az újabb másolási módozatok megjelenéséig – ugyan kisebb igazításokkal – időtállóak voltak.

Ám a szerzői jogban a társadalom digitális átállása soha nem látott állapotokat eredményezett. Eddig nem tapasztalt válságjelek jelentek meg, melyek felvetik a kérdést: képesek leszünk-e olyan új eszközöket kimunkálni, amelyek kezelni tudják a felmerülő problémákat? Szükséges lesz-e egy új paradigma alapjaira helyezni a szerzői jogot, vagy temessük el az elavulttá vált jogterületet? A társadalmakban ezekre a kérdésekre több, hol jobban, hol kevésbé megalapozott válaszok születtek. A Magyar Kalózpárt állásfoglalása szerint a szerzői jogi szabályozást a mai értelemben teljesen el kell felejteni, és egy új, a magánfelhasználásokat teljes mértékben figyelmen kívül hagyó, kizárólag a szerzők és kereskedelmi szintű felhasználók jogviszonyait szabályozó jogszabályozást

¹ Bővebben ld. Peter JASZI – Craig JOYCE – Mashall LEAFFER – Tyler OCHOA: The Statute of Anne: Today and Tomorrow. *Houston Law Review*, 47/4. 2010. 1013–1021.

² MEZEI Péter: *A fájlcsere dilemma – A perek lassúak, az internet gyors.* Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2012. 18. [A továbbiakban: MEZEI 2012a.]

kell alkotni.³ Bodó Balázs egy éve megjelent munkájából⁴ egy új paradigma szükségessége érződik ki, ám a jogászság közreműködése nélkül, kizárólag a felhasználók innovatív erejére alapozva.⁵ A jogirodalom ezekkel szemben több, termékeny megoldási javaslatot munkált ki a válságjelek kezelésére.⁶

A 2. részben röviden felvázolok pár olyan szerzői jogi tendenciát, amely joggal tekinthető a digitális technológia által okozott válságjelnek. A 3. részben megoldási javaslatokat mutatok be, amelyeket a jogirodalom munkált ki válságjelek kezelésére. A 4., összegző részben az előző fejezetben ismertetett javaslatok alkalmazhatóságát vizsgálom, a jelen tanulmány címében foglalt fő kérdés tükrében.

2. Válságjelek

2.1. Fájlmegosztás

A fájlmegosztásnak, mint adattovábbítási módnak három generációját⁷ különböztetjük meg (a negyedik generáció⁸ megjelenése vitatott a jogirodalomban): az első generáció⁹ a centralizált fájlmegosztás (ilyen volt a Napster),¹⁰ a má-

³ Amely vélemény a Kalózpárt Szerzői jogi munkacsoportjának folyó év június 22. napján zajlott értekezletén hangzott el, a hanganyag elérhető: <http://goo.gl/SNbi>. A jelen tanulmányban hivatkozott internetes források utolsó megtekintésének ideje egységesen 2012. szeptember 3. napja.

⁴ BODÓ Balázs: *A szerzői jog kalózzai – A kalózzok szerepe a kulturális termelés és csere folyamataiban a könyvnyomtatástól a fájlcsere hálózatokig*. Budapest, Typotex Kiadó, 2011.

⁵ Ennek kritikáját ld. UJHELYI Dávid – VARGA Ádám: Bodó Balázs: *A szerzői jog kalózzai*. Recenzió. *In Medias Res*, 2012/1. 147–149.

⁶ Ld. LITMAN, YU, KOWALSKY, PATEL, MEZEI, KŐHIDI és SÁR jelen tanulmányban felhasznált munkáit.

⁷ J. E. BASSETT: Unanswered Arguments After the Pirate Bay Trial: Dropping Sail in the Safe Harbour of the EU Electronic Commerce Directive. *North Carolina Journal of Law & Technology*, 12/1. 2010. 72.

⁸ Ld. MEZEI Péter – NÉMETH László: Mozgásban a fájlmegosztók – Negyedik generációs fájlcsere a láthatáron? *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 5/2. 2010.

⁹ Ankur R. PATEL: Bittorrent beware: Legitimizing bittorrent anagins secondary copyright liability. *Appalachian Journal of Law*, 10/2. 2011. 121.

¹⁰ Erről bővebben: VIKMAN László: *Szerzői jogi problémák az Interneten, a Napster-story és más fájlmegosztó módszerek*. Elérhető: <http://goo.gl/kJMz1>, 2001.

sodik¹¹ a dekoncentrált¹² fájlmegosztás (pl. a KaZaA), a harmadik¹³ pedig a torrent-alapú, vagy decentralizált fájlmegosztás (ezek a torrent oldalak). A szerzői jogi válságjelek szempontjából a harmadik generációs fájlmegosztást kell szemügyre venni.

A harmadik generációs fájlmegosztás szerzői jogi minősítése bizonyos pontokon, bizonytalan lábakon áll. Mindezek ellenére elfogadott, hogy a torrent oldalak üzemeltetői tárhely-szolgáltatónak minősülnek, így az értesítési és eltávolítási eljárás¹⁴ alá tartoznak, míg az Egyesült Államokban a másodlagos felelősség doktrínája alkalmazandó. A felhasználók tevékenységével kapcsolatban élő tévhit,¹⁵ hogy a letöltés nem illegális. A letöltési mozzanat jogi szempontból többszörözésként értékelendő, mely tevékenységet nem tekintünk szabad felhasználásnak, mivel a jogellenes forrásból történő többszörözés nem felel meg a háromlépcsős teszt¹⁶ elvárásainak.¹⁷ (A jövedelemszerzés kérdése a gyakorlatban többnyire nem releváns.) Ezen állásfoglalás az SZJSZT egy szakvéleményére¹⁸ alapozódik, mely azonban nem kötelező erejű, így – természetesen tisztelettel adózva a Testület munkásságának – kötelességünk kritikus szemmel hozzáállni. Ezzel szemben a feltöltés minden esetben a nyilvánosságához közvetítés kizárólagos jogát sérti, így ha felélezzük, hogy a letöltés szükségszerű velejárója a feltöltés, akkor a tevékenység jogellenes volta egyértelműnek látszik. Ám a letöltésnek nem egyenes következménye a feltöltés.¹⁹ Egyes kliensek akár beállíthatóak úgy is, hogy eleve kizárt legyen a feltöltés, illetve előfordulhat az is, hogy akár napokig nincsenek további leech-ek, akik irányába a feltöltést a kliens megindítsa. Véleményem szerint, amíg a jogellenes forrás tilalma jogszabályi formát nem ölt, a harmadik generáció felhasználó oldali jogellenességének

¹¹ Colin FOWLER: *Catching Digital Pirates: The Witch Hunt of the 21st Century*, 2012. Elérhető: <http://goo.gl/pQeM9>, 10.

¹² A jogirodalom ezt a generációt egységesen a decentralizált jelzővel illeti, ám a szervert és a felhasználót közvetett, ám mégis levezethető kapcsolatából kiindulva jogi szempontból pontosabb a *dekoncentrált*, semmint a decentralizált kifejezés alkalmazása.

¹³ Graham REYNOLDS: *Pirate Bay on English Bay? Bittorrent File Sharing and Copyright Infringement in the Supreme Court of British Columbia*. *U.B.C. Law Review*, 43/1. 2010. 195.

¹⁴ MEZEI Péter: A sárkány levágott feje helyére mindig kettő új nő? A fájlcsereléssel szembeni küzdelem a p2p-szolgáltatók, a felhasználók és az internetszolgáltatók felelősségének fényében, *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 4/3. 2009. 23.

¹⁵ MÉHES Eszter: (II)legális letöltések a nagyvilágban, *Műhely*. X/4. 2012. 15.

¹⁶ Erről kimerítően ld. GYENGE Anikó: *Szerzői jogi korlátozások és a szerzői jog emberi jogi háttere*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2010.

¹⁷ HEPP Nóra – FEJESNÉ DR. LŐRINCZ Anna: *Szerzői jog*. Budapest, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, 2012. 78.

¹⁸ SZJSZT 17/2006.

¹⁹ IBOLYA Tibor: *A torrenttráziák büntetőjogi megítélése*, 2010, elérhető: <http://goo.gl/OCwug>, 3.

merev dogmatikai megállapítása – persze minden esetben a konkrét tényállásra tekintettel – nem állhat biztos lábakon.

A fájlmegosztás több szerzői jogi válságjelet hordoz magában. Bár az egyes generációk evolúciója ebben a tanulmányban nem került kifejtésre,²⁰ általánosságban megállapítható, hogy a generációk közötti váltás akkor és csak akkor történt meg, ha a jog adekvát jogi választ tudott adni az aktuális generáció kérdéseire (Így a KaZaA csak a Napster bukása után keletkezett úrben tudott megjelenni.).²¹ A harmadik generáció jelenlétéből következik, hogy a megfelelő jogi reakció kidolgozásával jelenleg is adós a jogalkotás.

Ezen felül láthatjuk, hogy a fájlmegosztás elleni küzdelem mindig nemzeti szinten, a nemzeti szabályozás keretei között mozog. Ez szintén válságjelnek tekinthető, ugyanis egy globális jelenségről beszélünk, amelyre globális válasz adása szükséges, a nemzeti jogalkotás ideje ilyen szempontból leáldozott.²²

2.2. *A magáncélú fájlmegosztás dekriminalizációja*

2012 tavaszán villámcsapásként érkezett a hír, miszerint az Országgyűlés az új büntető törvénykönyvben²³ a fájlmegosztás dekriminalizálására készül, mely tervezet 2012. június 25. napján elfogadásra került. Ám a korai örömet – hiszen a büntetőjogi felelősség a jövedelemszerzés hiánya esetén való provizórikus megszüntetése világszinten előremutató, és tanulságos lépés lenne – hamar elkeseredés váltotta föl, amikor is a NAV közleményéből²⁴ kiolvasott információk szerint a javaslat bár szövegében a magáncélú fájlmegosztás egyébként is az ultima ratio jelleget erősen megkérdőjelező szabályozásának enyhítésére irányul, valójában az újabb büntetőeljárások megalapozására törekszik.

Véleményem szerint az ilyen elmaradott, a digitális kihívásoktól elforduló, egyébként mind a büntetőjog alaptételeit, mind a jogbiztonságot megkérdőjelező hatósági magatartás egyértelműen válságjelnek tekintendő.

2.3. *Zene, a szerzői jog pioneerja*

Bár ezen kutatás írója a zene művészetéhez keveset konyít, a zene disztribúciójával kapcsolatban mégis észrevételezne egy olyan tendenciát, ami nem csupán elgondolkodtató, de figyelemfelkeltő is a szerzői jog szempontjából.

A zenék eladásának üzleti modelljei a többi szerzői alkotás disztribúciós formáihoz képest úttörők a digitális világban. Az MP3.com például egy felhőszerű

²⁰ Ezt részletesen ld. MEZEI (2009) i. m. 13–17. és MEZEI–NÉMETH (2010) i. m. 52–66.

²¹ BASSETT (2010) i. m. 96.

²² Vö. MEZEI (2012a) i. m. 11. és 52.

²³ Elérhető: <http://goo.gl/ml1BC>.

²⁴ MEZEI Péter: Biztos, hogy enyhül a nyomás a fájlcsereelőkön? *Szerzői jog a XXI. században*, 2012.

szolgáltatást indított már 1996-ban.²⁵ Ennek az lehet az oka, hogy a zenefájlok mérete jelentős mértékben kisebb a többi mű digitális méreténél, így a korai időszakok kisebb tároló-kapacitása és sávszélessége mellett is megindulhatott a tartalmak megosztása. Így értelemszerűen több idő jutott a jogosultaknak is a digitális üzleti modellek kifejlesztésére, az azokra való átállásra.

Mára már a digitális üzleti modellek jelentősen kezdik háttérbe szorítani az analóg berendezkedést, vagyis az eddigi zenekereskedelmi paradigma – akár csak a zene disztribúciójának korai digitális válsága – véget ért.²⁶ Remélhetőleg a zene modelljeiből előre következtethetünk a szerzői jog digitális átállásának – biztató – megvalósítási lehetőségére, jövőjére.

2.4. Közös jogkezelés

A közös jogkezelés kérdése ‘mumus’ a szerzői jogászok számára, annak ellenére, hogy mind az Uniós, mind az Egyesült Államok jogában ismert jogintézmény. Nagy társadalmi érdeklődés övezi, ám a jogirodalom nem állt még elő mélyreható elemzésekkel, és ez jelen tanulmány kereteit is meghaladná, ezért csupán a közös jogkezelés kérdéséből közvetlenül kivilágló kérdésekkel foglalkozom.

Mára divatossá vált a jogosultak érdekvédő szervezeteit, így a közös jogkezelőket megalapozatlan kritikákkal illetni – bár pl. a bevételekkel való elszámolás garanciáinak kihangsúlyozása sosem felesleges –, míg a felhasználó oldalt az egekig magasztatni.²⁷ A közös jogkezelés célja nem más, mint a jogosultak által számon nem tartható engedélyezési feladatokkal járó felhasználások ügyeiben mintegy képviselőként való eljárás.²⁸ Az internet segítségével pedig számos olyan felhasználás valósul meg, amely ellenőrzésére a jogosulti oldal legjobb erőfeszítései ellenére sem képes. Ebben a körben a közös jogkezelés nem csupán kívánatos, de szükséges is lenne.²⁹

A közös jogkezelés, és általában a jogosultak a digitális világtól való távolmaradása egyértelműen válságjelnek tekinthető. Felmerül a kérdés: vajon jelenleg megvannak-e a szükséges eszközök a közös jogkezelők beléptetéséhez a digitális világba – és a késlekedés a jogosultak magatartásnak tudható be –, vagy új eszközök kidolgozására lesz szükség?

²⁵ LITMAN (2006) i. m. 157.

²⁶ B. J. RICHARDS: The Times They Are A-Changing: A Legal Perspective on How The Internet is Changing the Way We Buy, Sell and Steal Music. *J. Intell. Prop. L.*, 7. 2000. 446.

²⁷ Sheldon W. HALPERN: Copyright law in the Digital Age: Malum Se and Malum Prohibitum. *Marquette Intellectual Property Law Review*, 4. 2000. 2.

²⁸ LONTAI Andre – FALUDI Gábor – GYERTYÁNFY Péter – VÉKÁS Gusztáv: *Szerzői jog és iparjogvédelem*. Eötvös József Kiadó, 2012. 174–182.

²⁹ Ld. még: POGÁCSÁS Anett: A holland közös jogkezelési modell néhány tanulsága. *Iparjogvédelmi és Szerzői jogi Szemle*, 3/2. 2008. 20–34.

2.5. ACTA, korunk nemzetközi egyezménye

Az ACTA³⁰ a szellemi alkotásokhoz fűződő egyes jogok megsértése esetén alkalmazandó jogot kívánta egységesíteni, vagyis egy eljárási jogharmonizációs egyezményről beszélünk. Igazi célja és sikere – a társadalmi vélekedéssel ellentétben³¹ – a fejlődő országok iparjogvédelmi és szerzői jogi jogérvényesítési gyakorlatának befolyásolása lett volna, ám ezen országok következetesen távol maradtak³² a tárgyalásoktól. Mi sem bizonyítja jobban a fenti állítást, mint az, hogy ha az Egyezmény életbe is lépett volna, a fejlett országoknak – sem az EU, sem az USA – az implementáció során nem kellett volna jogi berendezkedésükön változtatni.³³

Akárcsak az amerikai SOPA törvénytervezet, az ACTA is igen hányattatott utat járt be, és sok kritika érte, mely viszontagságok és támadások végül az Egyezmény bukásához vezettek.³⁴ Talán az egyik első ilyen kritika az előkészületek és tárgyalások részleteinek titokban tartása volt (az első tervezetet 2011-ben szivárogtatták ki).³⁵ Bár egyáltalán nem szokatlan, hogy egy multilaterális nemzetközi egyezmény előkészületi és korai fázisait nem teszik publikussá, a részt vevő felek több szempontból is hibát vétettek akkor, amikor nem avatták be a nyilvánosságot. Először is 2011-ben tetőzött a SOPA törvénytervezet miatti digitális 'öntudatra ébredés', és a tervezet megbuktatása utáni mámorban a felhasználók logikus módon a következő tényező felé fordultak, ami belátásuk szerint fenyegette az internet semlegességét.³⁶ Továbbá, mint már említettem, a tárgyalások 2006 óta, vagyis akkor már ötödik éve zajlottak, így talán már elvárható lett volna némi információ megosztása a társadalommal. Az ilyen hosszú időn át való titkolózás pedig ösztönösen annak a látszatát kelti az emberekben, hogy van ok titkolózni. Azért is lett volna erősen indokolt a nyilvánosság elé lépni, mivel a téma – vagyis a jogérvényesítés – társadalmi jelentősége egyébként is feszültségek forrása volt, és jelenleg is az. Sőt, *horribile dictu*, talán a részes felek elgondolkodhattak volna társadalmi érdekvédelmi szervezetek bevonásán, illetve előzetes hatástanulmányok elkészítésén is.

Felrótták még az Egyezménnyel szemben a definíciós bizonytalanságot. A

³⁰ Anti-Counterfeiting Trade Agreement, magyarul Hamisítás Elleni Kereskedelmi Megállapodás.

³¹ NOL.HU: ACTA: Az automatikus cenzúra tökéletes alkalmazása? Elérhető: <http://goo.gl/Jyu3g>.

³² David M. QUINN: A Critical Look at the Anti-Counterfeiting Trade Agreement. *Richmond J. L. & Tech.*, 17/4. 2011. 3.

³³ KŐHIDI Ákos: A Hamisítás Elleni Kereskedelmi Megállapodás egyes polgári jogi kérdései. *Jogi Iránytű*, 2012/1. 3.

³⁴ HVG.HU: Elutasította az Európai Parlament az ACTA-t, elérhető: <http://goo.gl/yg1Uz>.

³⁵ Stefan LARSSON: The Path Dependence of European Copyright. *Scripted*, 8/1. 2011. 23.

³⁶ Adam CANDEUB – DANIEL JOHN MCCARTNEY: Law and the Open Internet. *Federal Communications Law Journal, MSU Legal Studies Research Paper*. No.09-22. 2011. 3.

jogirodalom a kalóz fogalom alkalmazásában³⁷ találta a legtöbb kivetnivalót.³⁸ A kalóz metafora alkalmazása mind társadalmi, mind jogi viszonylatban erősen megkérdőjelezhető, ám véleményem szerint egy nagy volumenűnek szánt nemzetközi dokumentumban egyenesen nonszensz. Ehhez járul még hozzá, hogy a fogalom egzakt jogi definícióját az Egyezmény nem tartalmazza, így a jogbiztonság követelménye is erősen megkérdőjeleződik. Felmerül a kérdés, hogy vajon csak az iparjogvédelemben, vagy a szerzői jogban kell-e alkalmazni, esetleg mindkettőben? Ha erre tudjuk a választ, vajon milyen jogosulatlan felhasználások esetén lesz irányadó? Kérdéseink az Egyezmény keretei között megválaszolatlanok maradtak.

További kritikái pont volt még az alkotók és a társadalom közötti egyensúly eltolódása.³⁹ Mint az közismert, a szerzői jog egyik alapvető célja a harmónia megteremtése a jogosultak és a köz érdekei között.⁴⁰ Az ACTA ezzel ellentétben kizárólag a jogosulti oldal jogainak kiterjesztésére, a szerzői jogok védelmének további szélesítésére koncentrált, teljesen figyelmen kívül hagyva ezzel a szerzői jog egyik elméleti alappillért. Azon, hogy a jogosultak jogait és azok védelmének eszközeit szükséges-e tovább szélesíteni, lehet vitatkozni. Ám ahhoz már kétség sem fér, hogy minden jogosultság kötelezettségekkel jár, mely kötelezettségeket általános jogérvényesítési garanciák zsolozsmázásával nem lehet kiváltani.

Vegyük szemügyre az ACTA üzleti modellekkel való kapcsolatát, hiszen egyértelmű elvárás lenne egy a digitális korra reagálni kívánó nemzetközi egyezménytől a disztribúcióval kapcsolatos állásfoglalás. A szöveget végigolvasva láthatjuk, hogy sem a jelenlegi modellek fejlesztésével, sem az esetleges újabb modellek kialakításával kapcsolatban nem hoz előrelépést az Egyezmény, teljességgel figyelmen kívül hagyva ezzel a társadalmi realitásokat.⁴¹ Véleményem szerint egy ilyen fontos problémával kapcsolatos semlegesség megbocsájthatatlan egy ilyen dokumentumról.

Végül ejtsünk szót a társadalmi érdeklődésről. Jelen sorok íróját is meglepte az a mértékű publicitás, amely az ACTA életét és bukását követte,⁴² hiszen korán sem mondható magától értetődőnek, hogy egy szerzői jogi dokumentum széles társadalmi érdeklődésre tartson számot. Álláspontom szerint ez egyértelmű jele

³⁷ Csak példálózva: ACTA I.fej. 2.szak. 5.cikk k) pont; II.fej. 2.szak. 10.cikk 1.pont és 4.szak. 23. cikk 1. pont.

³⁸ KÓHIDI (2012) i. m. 1.

³⁹ MEZEI Péter: Az én véleményem az ACTA-ról. 1. rész. *Szerzői jog a XXI. században*, 2012. Elérhető: <http://goo.gl/qbwVO>

⁴⁰ Ld. az 1999. évi LXXVI. törvény (Szt.) preambulumát.

⁴¹ MEZEI (2012a) i. m. 226.

⁴² Érdeemes csupán a cikk képeit megnézni: TORRENTFREAK: *ACTA is DEAD After European Parliament Vote*. Elérhető: <http://goo.gl/dqZyL>.

annak, hogy a szerzői jog aktuális kérdései jóval nagyobb jelentőségűek annál, mint eddigi történetében bármikor.

Összefoglalva elmondhatjuk, hogy az ACTA, bár nagy potenciált hordozott magában, mint nemzetközi dokumentum, a részes felek által elkövetett hibák következtében bukása elkerülhetetlen volt. Továbbra is igen nagy szükség van egy olyan nemzetközi egyezményre, amely megpróbál reagálni a realitásokra, és nem csupán a jogosultak érdekvédő szervezetinek és lobbistáinak⁴³ javát szolgálja, amely tendencia pedig egyértelműen szerzői jogi válságjelként azonosítható.

3. Megoldási javaslatok

Ebben a részben olyan megoldási javaslatokat emelek ki a jogirodalomból, amelyek a válságjelek kezelésére alkalmas elgondolásokat tartalmaznak. Ezek a javaslatok kiemelkedő jelentőséggel bírnak, ugyanis ezek, és a hozzájuk kapcsolódó viták vihetnek bennünket közelebb a szerzői jog – de általában a jogi problémák, válságjelek – megoldásához.

1. *Hillary M. Kowalsky* munkájában⁴⁴ azt vizsgálja, hogy vajon milyen eszközökkel is tudnák a jogosultak visszacsábítani a fogyasztókat a legális beszerzési módokhoz. Véleménye szerint ügyelni kell az árválasztásra, a választék sokszínűségére, olyan extra tartalmak biztosítására, amelyek csak jogszerű beszerzéssel érhetőek el, ki kell emelni, hogy a legális beszerzés sokkal biztonságosabb (mind a beszerzett tartalmakra, mind a beszerzőre nézve), mint a ‘kalózkodás’ útján történő, és lehetőséget kell biztosítani a fogyasztóknak a biztonsági másolatok létrehozására.

2. *Peter K. Yu* *Digital Copyright and Confuzzling Rhetoric*⁴⁵ című dolgozatában a jogosulti oldal számára fogalmaz meg ajánlásokat a fogyasztókkal való hatékonyabb kommunikáció érdekében. Elsőként felhívja a jogosultak figyelmét arra, hogy mutassák meg emberi arcukat, ugyanis a jogsértőknek sokkal kényelmesebb egy arctalan szervezet ellen küzdeni. Ezen felül felhívja a figyelmet, hogy a szerzői jogi védelem további szélesítéséhez meggyőző, empirikus felmérésen alapuló bizonyítékokra lesz szükségük, illetve a jogérvényesítésnél elegendő, ha csak az komoly, kereskedelmi célzatú jogsértőkre koncentrálnak. Ez utóbbi azért fontos, mivel a társadalom szemében is morálisan elítélendő jogsértők elleni fellépés – és a kis jogsértések figyelmen kívül hagyása – társadalmi támogatottságot hozhat a jogosultaknak, amire komoly szükségük van. Kiemeli

⁴³ QUINN (2011) i. m. 22.

⁴⁴ Hillary M. KOWALSKI: Peer-to-Peer File Sharing & Technological Sabotage Tactics: No Legislation Required. *Marquette Intellectual Property Law Review*, 8/2. 2004. 312–313.

⁴⁵ Peter K. YU: Digital Copyright and Confuzzling Rhetoric. *Vanderbilt J. of Ent. Tech. & Law*, 13/4. 2011. 881–939.

még a társadalom számára is elfogadható célok kitűzésének fontosságát, és az elavult üzleti modellek felülvizsgálatának égető szükségét.

3. A *Stanford University*-n 2004-ben rendezett, *Tracking Pirates in Cyberspace* című kerekasztal beszélgetésen⁴⁶ a résztvevők több fontos meglátással is gazdagították a jogirodalmat. Egységes álláspont alakult ki abban, hogy az egyetlen járható út a szerzői jogok jogosultjainak kompenzációja, ami azt is jelenti, hogy az eddigi, a felhasználások kontrollján alapuló gyakorlatot el kell hagyni. Ennek alapvetően két alappillére van: egyrésztől szükséges a kötelező, törvényi engedélyezés esetei közé emelni a digitális felhasználásokat, illetve ezt kiegészítve a felhasználók oktatására, tájékoztatására is igen nagy figyelmet kell fordítani.

4. *Sár Csaba* értekezésében⁴⁷ a közös jogkezelés szerepének újragondolását tartja a megfelelő kiútnak. Ennek keretében a közös jogkezelőknek nagyobb figyelmet kell fordítaniuk a szerzők kizárólagos jogosultságaira, párbeszédet kell kezdeményezniük mind a piac digitális világban született új sajátosságainak megismerésére, mind a felhasználók igényeinek pontos felmérésére. Az új üzleti modellek kialakításában és gyakorlati alkalmazásában is kiemelkedő szerepük lehet, illetve előremutató lenne az archiváló szervezetekkel való aktív közreműködésük is.

5. *Mezei Péter* A fájlcsere dilemma című könyvében⁴⁸ egy részletesen kidolgozott, alaposan alátámasztott modellt vázol föl. A problémák megoldásához több előfeltételnek kell teljesülnie. Először is a szükség van a fogyasztók széleskörű tájékoztatására és oktatására, további jogszerű kereskedelmi modelleket, legális alternatívákat, amely teendők mind a jogosulti oldal vállát terhelik.

Mezei egy kétpólusú, a hagyományos és a törvényi engedélyezés kettősségén alapuló, az internetszolgáltatás díjába épített, a nyilvánossághoz közvetítés jogának digitális ellenőrzését a jogosultak válláról levévő, kompenzációs modellt vázol föl. Állítása szerint egy modellnek négy kérdésnek kell megfelelni, így:

- *Megfelel-e a modell a nemzetközi jognak?*
- *Megvan-e a bevételek kezeléséhez szükséges rendszer?*
- *Kinek kell a jogdíjakat megfizetni?*
- *A társadalom felsorakozik-e a modell mögé?*

Az első kérdésre azt a választ kapjuk, hogy amennyiben egy kilépést engedő közös jogkezelési rendszert állítunk föl (vagyis a jogosult is választhat, hogy

⁴⁶ Jennifer Stisa GRANICK – Peter HARTE – Mark ISHIKAWA – Joe KRAUS – Fred VON LOHMANN – Kent ROWALD: *Tracking Pirates in Cyberspace. Loyola of Los Angeles Entertainment Law Review*, 24. 2004. 82., 104.

⁴⁷ SÁR Csaba: A szerzői jog kihívásai a XXI. században. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle* (2. évf., különszám), 2007/1. 39–41.

⁴⁸ MEZEI (2012a) i. m. 248–269.

részt vesz-e a kompenzációs közös jogkezelésben, vagy a hagyományos úton próbálja jogait érvényesíteni, és a fogyasztó is, hogy kíván-e a rendszerben részt venni), akkor nem sértünk nemzetközi normákat. A bevételeket egy erre a célra létrehozott szervezet kezelné, és osztaná szét, a díjakat pedig az ISP-knek kellene megfizetni, akiket a többlet kötelezettségeik miatt a díjakból fedezett jutalékkal kárpótolnának. A társadalom támogatottsága bár kockázatos, és nagyban függ az ártól, a beépített garanciáknak és előnyöknek köszönhetően (pl. kilépés lehetősége, perrel fenyegetettség megszűnése, a jogi szabályozás egyszerű módosítása) valószínűsíthető.

4. Konklúzió

A II. fejezetben bemutatott válságjelek egyértelműen jelzik számunkra, hogy a társadalmi vélekedések a szerzői jog helyzetével kapcsolatban nem alaptalanok. Bár a szerzői jog történetéből kiviláglik, hogy annak ellenére, hogy a nagyobb technológiai újítások megjelenése a szerzői jogban előbb-utóbb kielégítő reakciót váltott ki,⁴⁹ napjainkban a helyzet koránt sem kecsegtet a gyors megoldás reményével. A jogterület válsága eddig soha nem látott módon határolta el egymástól a szerzői jogot és a társadalmat.

Ebben a válságos helyzetben minden résztvevő – így az alkotók, az érdekvédelmi szervezetek, a felhasználók – elemi érdeke az eddigi háborús állapotok⁵⁰ felülvizsgálata. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint az, hogy a jogosultak jogérvényesítési erőfeszítései, és jogszélesítési próbálkozásai rendre hatástalanok maradnak a gyakorlatban.⁵¹ Ha nem akarunk a szerzői jog ravatala felett könnyes szemekkel gyászbeszédet mondani,⁵² akkor új, legális és reális üzleti modellekkel, a tájékoztatási, oktatási, és jogérvényesítési politika, továbbá a szerzői jogszélesítés sürgős felülvizsgálatával kell reagálnunk a digitális világ kihívásaira, amely felülvizsgálatban a jogászságnak nem csupán érdeke, de hivatásbéli kötelezettsége is segédkezni.

Láthattuk, hogy a jogirodalom néhány megoldási javaslat kimunkálásával már megtette az első lépést a szerzői jog szükségszerű megújítása felé. Ennek keretében – mint láthattuk – kiemelkedő szerepe lesz a most még a szerzői jog keretei közé nem beilleszthető felhasználási módok újszerű látásmóddal történő

⁴⁹ MEZEI Péter: A technológia és a szerzői jog szimbiózisa, *Jogtudományi Közlöny*, 2012/5. 197.

⁵⁰ A *copyright wars*, vagyis szerzői jogi háború kifejezés viszonylag elterjedt a jogirodalomban, ld. Jessica LITMAN: *Digital copyright*. Prometheus Books, 2006. 151.

⁵¹ Ld. a 'mass Doe litigation' kifejezést: Colin FOWLER: *Catching Digital Pirates: The Witch Hunt of the 21st Century*. 2012. Elérhető: <http://goo.gl/pQeM9>

⁵² Márpedig jelen tanulmány szerzője egyértelműen pro-copyright párti.

hasznosításának, és a legális alkalmazhatóságuk biztosításának. Véleményem szerint a következő gesztus értékű lépésnek – amivel visszanyerhetnének egy keveset a társadalom szimpátiájából, amire igen nagy szükségük lenne – a jogosultak felől kell érkeznie.

SZÉLMALOMHÁBORÚ, VAGY LÉTEZIK MEGOLDÁS A ZENEIPARI VÁLSÁGRA?

*A megoldási javaslatok fejlődése az üres hordozói díjtól az
online zeneszolgáltatókig*

URBÁN KITTI

1. Előszó

A dolgozat megírása során céлом a zeneipari válság megoldására nyújtott javaslatok, valamint a válság kirobbanó eszméjének bemutatására. A következőkben nem elemzem kimerítően az elmúlt évek eseményeit, csupán a legfontosabbnak vélt pontokat emeltem ki.

Ezek sorában központi figyelmet kap a társadalmi gondolkodásmód fejlődése, ami véleményem szerint sokban hozzájárult a zeneipari történelem alakulásához. Az internet, a technológia fejlődése automatikusan maga után vonzotta az internetet használók körének bővülését. A világhálót használók szokásai szintén rohamos ütemben módosultak, egészen a ma ismert formáig.

A felhasználói morál megváltozására a szerzői és szomszédos jogosultaknak válaszolni kellett. Úgy vélték, hogy eredményt tudnak elérni azzal, ha szerzői kiadásban teszik közzé műveiket.¹ A jogosultak érdekében szükséges egy olyan modellt kifejleszteni, ami meg tud felelni a jövő innovációinak², ugyanakkor nem akadályozza, a szabad információáramlást és egy kreatív, biztos háttért tud nyújtani az alkotáshoz.³

A szigorú szabályozások, a nemzetközi egyezmények, a kártérítések kiszabása után azonban még mindig virágzik a feketepiac, és mindezek mellett a zene eladható. Felmerülhet a gondolat, hogy a zenei ipar biztosan működhetne jogi szabályozás nélkül is. Ám nem szabad szem elől téveszteni a szerzői jog cél-

¹ MARÁCZINÉ MANN Judit: Szép új világ? In: TATTAY Levente (szerk.): *Emlékkönyv Ficsor Mihály 70. születésnapja alkalmából barátaitól*. Budapest, Szent István Társulat, 2009. 241.

² FALUDI Gábor – GRAD-GYENGE Anikó: A cloud computing-alapú szolgáltatások szerzői jogi megítéléséről. *Infokommunikáció és Jog*, 2012/3. 107.

³ 2004/48/EK irányelve (2004. április 29.) a szellemi tulajdonjogok érvényesítéséről 2. preambulum-bekezdés.

ját, még ha szükségességét sokan meg is kérdőjelezzik. A szabályok nélküli lét ugyanis még több kérdőjelet sorakoztat fel, mint a jelenlegi kritizált rendszer.⁴

2. Paradigmaváltás a zenefogyasztásban

2.1. A digitális viláig terjedő korszak

A fájlcsere elő oldalak megjelenésétől kezdve a zenefogyasztásban is megjelent az online gondolkodásmód. Az egyszerűség, gyorsaság és kényelem elvárásaihoz kellett alkalmazkodniuk a szerzői jogosultaknak. A Radiohead, vagy akár itthon a Belga vagy a Blind Myself hamar rájött, hogy a régi 'rendszert' már nem lehet fenntartani, változásra van szükség. A felsorolt együttesek hasonló, de részleteiben eltérő megoldást találtak ki bevételeik növelésére.⁵

A Radiohead 2007-ben ingyen elérhetővé tette In Rainbows című albumát. A 'kísérlet' szakmai és anyagi szempontból is hatalmas sikert hozott. Az első napon több mint egy millióan fizettek az albumért, ha eltekintünk attól, hogy ez csak a letöltők harmadát jelenti, az együttes még akkor is, nagyot profitált csupán néhány nap alatt. Szakmai szempontból nézve, pedig bekerülhettek a legjobb 20 előadó közé a slágerlistán. A Radiohead esetében a becsületkassza módszer alkalmazása remekül bevált.⁶

A hazai underground világ egyik meghatározó zenekara, a Belga már többszöri kísérletet tett a lemezterjesztés bevett formáinak megújítására. Az említett becsületkassza módszer a Belga *Tavaszi* című albumán jelent meg. A rajongó letölthette ingyen az albumot, vagy fizethetett érte, amennyit gondolt. A csapat leleményessége itt is megmutakozott, a CD-t megadott újságárusoknál egy napilaphoz csatolva lehetett megvásárolni csupán egy hétig. A további értékesítés is lehetséges volt, de azt már koncerten való átvételhez kötötték.⁷ A Blind Myself az album elkészítéséhez kért segítséget a rajongóktól, de ők nem egyszerűen pénzt kértek és utána küldtek egy lemezt: a rajongók összetartozás-érzetét növelő merchandising termékek formájában járulhattak hozzá a fogyasztók az új album elkészítéséhez. A módszer bevált, az új album elérhető a zenekar hivatalos honlapján.

⁴ POGÁCSÁS Anett: Szerzői jog újratöltve. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2010. december.

⁵ TÓFALVY Tamás: Extrém zenei műfajok és online közösségi média: a szubkultúrától a műfaji szinterekig. *Replika*, 2008. december. 64–65. 135–136.

⁶ VIKMAN László: A magyar szerzői jog fejlődésének áttekintése. *Infokommunikáció és Jog*, 2008. 25. 127.

⁷ <http://www.belga.hu/>.

2.2. Online gondolkodásmód

A web 2.0 közösségi funkciója lehetővé tette, hogy az interneten folytatott diskurzusok ne vadidegenek közötti társalgások legyenek. Nem csupán közösség-építő ereje van, hanem megváltoztatta az alkotóról kialakult képünket is. Az Internet megkönnyítette és felgyorsította a zenei disztribúciót. Növelte a rajongók számát és összetartozását, valamint kiszélesítette a társalgási platformot.⁸

A web 2.0 elterjedésével az interneten mutatott viselkedési formák megváltoztak. Sean Ebare ezt az átalakulást a 'digitális embertípus' megjelenésével magyarázta. Elmélete szerint az online világban 'állampolgárok és élősködők' találhatóak. Az említett két megkülönböztetés szerint 'állampolgár', aki a fájljait elérhetővé teszi mindenki számára. A „társadalmi helyzetét” a megosztási hajlandósága határozza meg – minél több fájl oszt meg, annál nagyobb bizalmat generál másokban. Ezzel szemben az 'elősködő' csak beszippantja a tartalmat, így nem járul hozzá aktívan a közösség életéhez. A két meghatározás jól szemlélteti az internetes evolúciót, amely során az emberi civilizáció leképződött a cyber térben. Az 1990-es években még nem léteztek olyan helyek, amelyekben az emberek megoszthatták volna egymással digitális javaikat. Ezen változtatott az ezredfordulón Shawn Fanning, a Napster fájlcsereelő rendszer elindításával, amivel felháborodást és máig tartó küzdelmet gerjesztett.⁹ Következésképpen két teljesen ellentétes vélemény alakult ki. Az egyik, amely a lemezadások csökkenését, a vásárlási inger apadását és egy gondterhes jövőkép kialakulását vizionálja és a másik, amely széles körű közönség réteget, hatalmas lehetőséget a zenei és kulturális fejlődésre.

2.3. Freemium, kicsit másként

A zeneadásban felerősödött a verseny, ami olyan alapvető jellemzőkben mutatkozik meg, mint a hozzáférhetőség, formátum és az ár. A felsorolt szempontok alapján egy társadalmi egyetértés alakult ki: legyen azonnal elérhető, kompatibilis és a nullához közelítsen az vételár.¹⁰ Ez az egyetértés jelenik meg, a Hamisítás Elleni Nemzeti Testület 2011 tavaszán a középiskolások körében végzett országos felmérésében is. Számukra ez a konszenzus természetes, így evidensek a megkérdezett diákok válaszai: jelentős részük nem fog fizetni a szórakoztató tartalomért, amíg az ingyenes hozzáférés biztosított.¹¹ A diákok elmondták,

⁸ TÓFALVY i. m. 143–144.

⁹ Sean EBARE: Digitális zene és szubkultúra fájlcsereelő és stfluscsereelő. *Replika*, 2008. december. 64–65., 178–188.

¹⁰ BODÓ Balázs: Szükség törvényt bont. A kulturális feketepiacok igénybevételének okairól. In: TÓFALVY Tamás – KACSUK Zoltán – VÁLYI Gábor (szerk.): *Zenei hálózatok*. Budapest, L' Harmattan, 2008. 328.

¹¹ <http://www.hamisitasellen.hu/hu/hirek/2011/felvilagosultabb-tudasgyarapitast-es-szorakozast-hianyos-szerzoi-jogi-ismeretek-a-kozepis>.

hogy egy fájlmegosztó oldal használata során a jogsértés csupán a sokadik helyen szerepel, legfőbb aggodalmuk az adat- és vírusvédelem. Ez a gondolkodásmód és viselkedési forma a kikényszerített ingyenesség eredményeként alakult ki.¹²

3. A megoldási elképzelések fejlődése

3.1. Üres hordozó jogdíj – Padawan-döntés

A szerzői jogi törvény¹³ meghatároz olyan esetet, amikor a magánszemély készíthet másolatot a műről, de szigorúan a jövedelem szerzés szándéka nélkül.¹⁴ Vagyis, nem szükséges engedélyt kérni az illetékes kiadótól.¹⁵ Amikor egy fájl-megosztó oldalról kerül megszerzésre az adott zenei tartalom, az jövedelemszerzés szándéka nélkül történik. Analógia a szabad felhasználás és fájlmegosztó oldalakról megszerzett tartalom között: az engedélykérés mind a két esetben elmarad. A szerzői jogi törvény lehetővé teszi a magáncélú másolást, így például ha CD-re elmentjük a letöltött zenei fájlt jogszerűen jártunk el. Ám, ha közlelebbről szemléljük, akkor ez nem felel meg a szabad felhasználás esetköreinek. A fájlmegosztó oldalakon található tartalmak mind engedélykötelesek. A magáncélú másolás ilyen esetben nem mentesít a jogsértés felelőssége alól.¹⁶

Az Európai Bíróság fóruma előtt a közelmúltban lezajlott eljárás¹⁷ magyarázatot adhat, arra, miért is terjeng az a tévhit, hogy az írható CD megvásárlásával kifizetett üreshordozói-jogdíj mentesít a felelősség alól. Az Infosoc irányelv 5. cikke felsorolja azokat az kivételek, amelyek mentesülnek a 2. cikkben meghatározott többszörözési jog alól. Így kivételt képeznek, azok a magánszemély által készített másolatok, amelyek gazdasági előnnyel közvetlenül- és közvetve sem bírnak. Az 5. cikk (2) bek. b) pontjában azonban található egy olyan kitétel, hogy mindez akkor valósítható meg, ha a jogosultak méltányos díjazásban részesülnek.¹⁸ Az eljáró bíróság magyarázata alapján: a méltányos díjazás „[...] szükségképpen a védelem alatt álló művek magáncélú másolatai kivételének be-

¹² Anderson CHRIS: *Ingyen! A radikális árképzés jövője*. Budapest, HVG-Orac Kiadó, 2009. 43–44.

¹³ 1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról. A továbbiakban: Sztj.

¹⁴ Sztj. 35. § (1) bek.

¹⁵ SZINGER András – TÓTH Péter Benjamin: *Gyakorlati útmutató a szerzői joghoz*. Budapest, Novissima Kiadó, 2004. 36.

¹⁶ SZJSZT. 07/2008.

¹⁷ C-467/08. sz. ügy Padawan SL kontra Sociedad General de Autores y Editores de España [EBHT 2010, I-10055].

¹⁸ 2001/29/EK: Az információs társadalomban a szerzői és szomszédos jogok egyes vonatkozásainak összehangolásáról (2001. május 22.) 2. cikk és 5. cikk (2) b.

vezetésével, a szerzőknek okozott kár alapján kell kiszámítani”.¹⁹ Az ítélet értelmében a méltányos díj megfizetésére azok a személyek kötelesek, akik digitális többszörözésre alkalmas készülékekkel rendelkeznek, vagy akik ilyen készüléket, berendezéseket rendelkezésre bocsáthatnak. A Padawan-döntés értelmében a gyártók és a kereskedelmi láncban részt vevő személyek a fogyasztókra átháríthatják a díj megfizetését, akár olyan formában, hogy a termékek árába beépítik azt.²⁰ Az üreshordozó-jogdíj bevezetése nem hozta meg a remélt változást. A leltöm–kiírom–megnézem sorrend felborult, a fejlődésnek köszönhetően már a gépek nagy mennyiségű adat tárolására is alkalmasak, ezért fokozottan figyelni kell arra, hogy mikor milyen kiskapuk nyílnak meg a fogyasztók számára és azokat érdemes jogilag helyes pályára terelni.²¹

3.2. A digitális jogkezelés esetköre²²

Az európai szerzői jog fejlődése során visszatérő problémát jelent: a tagállamok eltérő jogi szabályozása. Ez lassítja a szerzői jog egységesítését. A technológia azonban nem ismer államhatárokat, és nem ismer határokat sem. A műszaki tudomány hozzájárulhat a jogérvényesítéshez, és hatással lehet az állampolgárok életére is.

A jogi oldalt vizsgálva megjelent a digitális jogkezelési rendszer, amely egy új műszaki megoldást jelentett a jogosultak védelme érdekében. Az új védelmi intézkedést akkor lehet hatásosnak tekinteni, ha az potenciálisan képes a jogosultak hozzáférését ellenőrizni, illetve alkalmas olyan mechanizmusoknak eleget tenni, amelyek megfelelő biztonságot nyújtanak a jogsértők ellen. Vagyis amelyek képesek megakadályozni a művek jogosulatlan másolását, terjesztését, terjesztés céljából történő behozatalát, sugárzását, vagy a nyilvánossághoz másként történő közvetítését. Probléma akkor merülhet fel, ha megváltoztatják, vagy eltávolítják a jogosultak azonosítására szolgáló jogkezelési adatokat.²³ A jogkezelési adattal való, ilyen módú visszaélés esetén a törvényi rendelkezés szerint a szerzői jog megsértésének következményeit kell alkalmazni. A műszaki intézkedés megtétele, valamint a jogkezelési adat feltüntetésének azonban nem tartozik a szerző személyhez fűződő jogai, illetve vagyoni jogi jogosultságai közé.²⁴ Az említett jogsértések, akkor vonzzák maguk után a szerzői jog megsértésének jogkövetkezményeit, ha a hatásos műszaki intézkedés a szerzői jog védelmében keletkezett.²⁵ Ezzel a törvény egy fikciót állít fel. A szerző személyhez fűződő

¹⁹ C-467/08 Rendelkező rész.

²⁰ 106/10. sz. SAJTÓKÖZLEMÉNY Luxemburg, 2010. október 21.

²¹ NÓTÁRI Tamás: *A magyar szerzői jog fejlődése*. Szeged, Lectum Kiadó, 2010. 58.

²² A továbbiakban: DRM (Digital Right Management).

²³ Sztj. 95-96. §

²⁴ Sztj. 9. § (1) bek.

²⁵ Sztj. 96. § (1) bek.

joga a jogkezelési adat révén jelenik meg, a szükséges adatok feltüntetése megkerülhetlenné teszik a névfeltüntetést, valamint az integritáshoz való jogot. A műszaki intézkedés alkalmazásáról kizárólagosan a jogosult dönthet. Ez további problémát generál, hiszen a szerző, mint jogosult kevés esetben rendelkezik a mű további sorsa felől, ez a hangfelvétel-előállítók valamint a terjesztést és a nyilvánosságához való közvetítést végzők feladatkörébe tartozik. A szerző vagyoni jogai csorbulhatnak, ha a hatásos műszaki intézkedés megtételét a terjesztés előfeltételeként kezeljük.²⁶

A DRM hatásos védelmet képes nyújtani, de az előnyeit mind több hátrányos tulajdonság kíséri. Kritikájaként felhozható, hogy visszafogja a kreatív fejlődést, emellett a szerzői jog adta lehetőségeket a felhasználók nem tudják érvényesíteni. A jogalkotók a DRM-re nem dolgoztak ki egységes megfogalmazást, továbbá a törvényben nincs nevesítve, így az intézkedés jogkövetkezményei, mint kvázi szerzői jogi jogsértésként kerültek szabályozásra.²⁷ A társadalmi oldal hamar reagált a bevezetett intézkedésre, találtak egy olyan ‘megoldást’, amely megfelel a kényelem és a kompatibilitás elvárásának.²⁸

3.3. *Megoldások az internetbe zárva*

3.3.1. *Online zene szolgáltatások*

Az online zeneáruházak széles körű és hatékony megoldási alternatívát képesek nyújtani a zeneipari válság megoldására. Az Apple Music Store mint az első legális szolgáltató 2003-ban kezdte meg tevékenységét. A cég felismerése, miszerint a zene az ingyenesség ellenére is eladható, beigazolta magát. A terv szerint az egyes zeneszámokat a nullához közelítő áron fogják eladni. Ez nagyszerű elképzelésnek bizonyult, azóta az eladások évről évre növekednek.²⁹

Az Apple üzleti modellje, mára felsorakozott a ‘régiz üzleti modellek’ körébe. A Sony BMG ügyvezető igazgatója, Geszti Margit meglátása szerint az egyes zeneszámok eladása mostanra elavultnak számít, új trendként az online előfizetéses módszert emelte ki. A hazai piacon azonban releváns hiányosságok

²⁶ GYENGE Anikó – BÉKÉES Gergely: A Digital Right Management szerzői jogi természetéről. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2006. február. 53.

²⁷ TELEK Eszter: Lex informatica, lex Licentia. Alternatív szerzői jog? *Infokommunikáció és Jog*, 2001/5. 170–172.

²⁸ TATTAY Levente: *Az Eu és az információs társadalom*. Budapest, MTA Károli Gáspár Egyetemen működő Tudományok és Kutatások Jogi és Igazgatási Kérdéseinek Kutatócsoportja munkája keretében 2003-ban.

²⁹ *Music & Copyright: Apple reports strong first quarter for iPhone and iPad sales*. 2012. május 2. 457. szám.

akadnak mindkét modell tekintetében.³⁰ A nagy alma, az Apple MusicStore már elérhető, és idén 2012-től az iTunes Match szolgáltatás is igénybe vehető.³¹

A legális online zeneszolgáltatások elterjedése azonban nem minden akadály nélkül zajlik Európában. A fejlődést gátolja az eltérő nyelvi kultúra, a kis országok repertoárja, a technológiai fejletlenség, és az engedélyezési eljárások bonyolultsága. A repertoár tekintetében elmondható, hogy az előadók nemzeti szinten ismertek, ám egy nemzetközi szinten minimális bevételt képesek termelni. A technológiai fejlettség részéről a mobil- és internet-penetráció erősen eltér.³² Magyarországon a mobil szolgáltatók a közelmúltban kezdték meg a zenei szolgáltatásaikat, de népszerűségük a fogyasztók körében még várat magára, viszont e lehetőség elterjedése egy rést tölthet be a hazai piacon. Közép-Kelet-Európában egyelőre az online zenei szolgáltatások elterjedése még kezdeti szakaszban lévőknek tekinthető.³³

Az online jogok engedélyezése territoriális jellegű. Az engedélyezési eljárás szigorú szabályaihoz, és az új üzleti elképzelésekhez a felhasználóknak (zeneszolgáltatóknak) kényelmetlen alkalmazkodni. A közös jogkezelő szervezeteknek az engedélyezési eljárás könnyítése érdekében a Bizottság elképzelése szerint egy európai standardnak kell majd megfelelniük. Ezzel egyszerre több területre érvényes engedélyt tudnak adni a repertoárjuk felhasználására azon jogkezelő szervezeteknek, amelyek ezt vállalják.³⁴

A közös jogkezelő szervek feladata képviselni a helyi repertoárt, és tárgyalásokat folytatni a „major” szolgáltatókkal. Mivel a jogosultak számára lehetséges a nemzeti jogkezelőtől egy külföldi jogkezelő szolgáltatásait igénybe venni, ezért fontos nemzeti szinten a helyi repertoár erősítése és a bevételi források növelése.³⁵

Az online szolgáltatások nem csupán az illegális zenefogyasztás csökkentése terén lehetnek eredményesek. A közös jogkezelők együttműködését is elősegítik, ami a jogosultak védelme mellett megerősítheti és növelheti Európa kulturális sokszínűségét.³⁶

³⁰ *Artisjus Évkönyv* 2010. 28. <http://ebookbrowse.com/evkonyv-2010-full-pdf-d307685886>. [letöltve: 2012. 08.25.]

³¹ <http://www.artisjus.hu/hireink/>. [letöltve: 2012.08.25.]

³² TÓTH Péter Benjamin: Okok és gyógymódok – az online tartalompiac *Infokommunikáció és Jog*, 2011/1. 22–23.

³³ *Artisjus Évkönyv* i. m. 28.

³⁴ Szerzői jogok: a Bizottság egyszerűbb engedélyezést javasol a zeneipari termékek egységes piacán Sajtóközlemény Brüsszel, 2012. július 11.

³⁵ 2005/737/EK: A jogszerű online zeneszolgáltatás érdekében a szerzői és szomszédos jogok közös, határokon átnyúló kezeléséről 2005/737/EK (2005. május 18.) I, P, U, X pontja.

³⁶ 2005/737/EC: Az Európai Parlament 2007. március 13-i állásfoglalása a Bizottság 2005. október 18-i, a jogszerű online zeneszolgáltatás érdekében a szerzői és szomszédos jogok közös, határokon átnyúló kezeléséről szóló ajánlásról (2005/737/EC) preambulum (4) pontja.

3.3.2. Az internetszolgáltatók³⁷ felelőssége – SABAM kontra SCARLET EXTENDED SA

Az internetszolgáltatók terén nem adok teljes körű képet a felelősségük fejlődéséről, az elemzés a Sabam belga jogkezelő kontra Scarlet Extended kontra SA internet szolgáltató perre szűkül.

Az internetszolgáltatók felelősségre vonása a joggyakorlat fejlődésével egyre bonyolultabb feladatnak látszik. A szolgáltató akkor hivatkozhat a felelősségének korlátozására, ha az adatátvitel során nem számít kezdeményező félnek, és nem módosítja a továbbítandó adattartalmat. Továbbá, ha a közvetítés során nem ő választja ki a címzettet és a tartalmat, amit továbbítani kell. A szerzői jogot sértő tartalmakat illetően azonban nem kötelezhető rendszeres ellenőrzésre.³⁸ Az adat szűrésére csak államhatáron belül van lehetősége, tehát az esetleges eltávolítási kötelezettsége csak szűk körben valósulhat meg. Így a jogsértések nem globális szinten, hanem nemzeti szinten kerülnek szankcionálásra, viszont a területiális jelleg miatt hatékony és látványos eredmények nem szülehetnek.³⁹

A Sabam⁴⁰ kontra Scarlet⁴¹, a jogkezelő szervezet az internet szolgáltatót akarta a jogsértések meggátolására kötelezni. A Sabam belga közös jogkezelő kérte a bíróságtól a jogsértés megtörténtének megállapítását, majd annak megszüntetését. A bíróság megállapította a jogsértést és kötelezte a Scarletet a kért tartalmak törlésére. A teljesítésre hat hónapot kaptak. A döntés ellen az ISP fellebbezett, arra hivatkozva, hogy nem tudja teljesíteni e kötelezettségét. Fellebbezésében előadta, hogy az ilyen volumenű adatforgalom szűrése vagy blokkolása meghaladja a technikai és anyagi kereteit.⁴²

Az eljárás egy év eltelte után az Európai Bíróságnál folytatódott. A belga bíró a következő kérdéssel fordult az Európai Bírósághoz: megengedhető-e a tagállamoknak, hogy az internetszolgáltatót arra kötelezzék, hogy teljes ügyfélköre tekintetében saját költségére valamennyi szolgáltatásán áthaladó adatforgalom – különösen a p2p vonatkozásában elektronikus szűrő rendszert működtessen? Ilyen eszközzel lehetséges-e a jogellenes tartalmak előzetes szűrése vagy blokkolása?⁴³

³⁷ A továbbiakban: ISP (Internet Service Providers).

³⁸ KOVÁCS Gabriella: Folytatódik a küzdelem az illegális letöltések ellen. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2010. október 35.

³⁹ MEZEI Péter: *A fájlcsere dilemma. A perek lassúak, az internet gyors.* Budapest, HVG-ORAC, 2012. 187.

⁴⁰ Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM) (belga közös jogkezelő szervezet)

⁴¹ Belga internet szolgáltató.

⁴² C-70/10. Scarlet Extended SA kontra Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM) [EBHT 00000].

⁴³ C-70/10.

A Bíróság eljárása során olyan alapelveket vett figyelembe, mint a személyes adatok védelme, vagy az elektronikus közlések titkossága. A Bíróság döntésében a 95/46-os irányelvvel rámutatott az IP címek fontosságára, miáltal az IP cím kétséget kizáróan személyes adatnak tekintendő. Mivel a telefon, email és internet használatával kapcsolatos személyes adatokkal való visszaélés, illetve az érintett tudta nélküli gyűjtése és megőrzése jogellenes cselekménynek számít,⁴⁴ – így, ha a Scarlet internetszolgáltató életbe lépteti a szűrőrendszert, az az internet használók szempontjából korlátozásnak minősül. Egy ilyen rendszer létrehozása sérti a személyes adatokhoz és az információ szabad áramlásához fűződő jogot.⁴⁵

4. Zárógondolatok

Az internet megjelenésével a tartalomipar megbolygatása törvényszerű volt. Láncreakció-szerűen születtek az újabb és modernebb technikai eszközök, megoldások, amelyekkel egyre könnyebbé és olcsóbbá vált a szórakoztató tartalom megszerzése. De mindezek mellett egy természetes létezés elmélete is megjelent a szórakoztató iparról való gondolkodásmódunkban, napjainkra, olyan egyértelműnek vesszük az ingyen hozzáférhetőséget, mint ahogy levegőt veszünk.⁴⁶

A felsorolt megoldási javaslatok csupán átmeneti enyhülést hoztak a jogosultak életében. További fejlesztésekre és szabályozásokra van szükség egy nagyobb siker elérése érdekében. Olyan megoldást kell találni a zenei ipar jelenlegi helyzetére, amely képes a fogyasztók gondolkodását megreformálni. Az elmúlt évek tapasztalta azt mutatja, hogy a bevetett műszaki eszközök vagy szabályozási elképzelések nem értek el átható sikert.⁴⁷ A hétköznapi zenefogyasztó, mint a HENT felméréséből világossá vált, a szerzői jog létezéséről már hallott, tartalmával azonban nincsen tisztában. A szabályozás alakulásáról fontos pontos információt szolgáltatni a felhasználóknak. A releváns és szakmailag hiteles információ nyújtása képes lehet a freemium gondolkodásmódot az ellenkező irányba terelni.⁴⁸

⁴⁴ C-70/10.

⁴⁵ Az ISP-k aktív szerepvállalásáról bővebben ld. MEZEI i. m. 194. és HAJDÚ Dóra: A HADOPI első csapásai. *Infokommunikáció és Jog*, 2001/6.

⁴⁶ RAB Árpád: Bevezetés az információs társadalomba. In: BÁNYAI Edit – NOVÁK Péter (szerk.): *Online üzlet és marketing*. Budapest, Akadémia Kiadó, 2011. 22.

⁴⁷ GYERTYÁNFY Péter: Digitális technika és a szerzői jog. *Magyar Jog*, 1993/40. 519.

⁴⁸ KITZINGER Dávid: Morális pánik elmélete. *Replika*, 2000/40. 24.

ELEMZÉSEK

A TECHNIKAI JELLEGŰ DEREGULÁCIÓ MEGVALÓSULÁSA A VÉDETT TERMÉSZETI TERÜLETEK KAPCSÁN

BÁNYAI REGINA ENIKŐ

1. Bevezetés

Magyarországon a rendszerváltást megelőző évtizedekben, az akkori szervezeti felépítésnek és jogszabályi hierarchiának megfelelő temérdek mennyiségű normatív jogi aktus került megalkotásra. Majd az 1989-es rendszerváltást követően, az új állami berendezkedés következtében változások történtek a jogrendszer felépítésében. Más alkotmányos alapelvek kerültek előtérbe. Megjelent a jogállamiság iránti igény, és ezen belül is a jogbiztonság elve iránti igény került a középpontba, majd 1989 után egyre fontosabb lett a jogbiztonság elvének érvényesülése.

A 2007-ig terjedő időszakban hazánknak mind szervezeti felépítése, mind jogszabályi környezete megváltozott. Így egy idő után – épp a jogbiztonság elvének következetes betartása iránti törekvés eredményeképpen – szinte már-már átláthatatlan, sőt indokolatlanul túlszabályozott jogszabályi háttér jött létre. Erre a helyzetre remek példaként szolgál a természetvédelem hazai szabályozása, ahol azt láthatjuk, hogy 1872 és 2002 között mintegy háromszáz ilyen témájú jogszabályt alkottak és a számuk egyre csak növekszik.¹

Ennek a zavaros helyzetnek az orvoslása érdekében a jogalkotó felülvizsgálta az akkor hatályos jogszabályi környezetet, és megjelent az az elgondolás, hogy – immáron a demokratikus berendezkedésnek és a megváltozott jogszabályi hierarchiának megfelelően – a ‘feleslegesség’ vált jogszabályok hatályon kívül helyezése lenne a megoldás. Így született meg a Deregtv.² A Deregtv. hazánkban a deregulációval kapcsolatos törvények közül elsőként került megalkotásra, az előzőekben felvázolt helyzet orvoslása érdekében. A hatályos jogszabályi hie-

¹ Ezért főleg a sok változtatás és kiegészítés a felelős. Például 1995-ben törvényt fogadtak el a magánkézbe került védett területek kisajátításáról és felvásárlásáról, amit azóta 2002-ig minden évben kiegészítettek, megváltoztattak. RAKONCZAY Zoltán: *A természetvédelem története Magyarországon*. Budapest, Mezőgazda Kiadó, 2009. 33–34.

² Az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Deregtv.).

rarchiába nem illeszkedő normák hatályon kívül helyezését, illetve azok új, megfelelő jogszabályokkal való felváltását tűzte ki céljául.

A Deregtv. által elindult ún. deregulációs folyamat mintegy ‘tisztítási folyamatot’ hozott jogrendszerünkbe, amely által átláthatóbb lett a jogszabályi háttér és könnyebb lett a jogalkalmazás. Fő célja és eredménye mégis a jogbiztonság elvének maradéktalan teljesülése volt.

A dolgozatomban ezen folyamat megvalósulását fogom bemutatni a védett természeti területek vonatkozásában. Véleményem szerint ez a terület azért kiemelendő, mert – amint azt a későbbiekben kifejtem – számos aggály merült fel természetvédelmi szakmai szempontból, elsősorban a védettség egyszer már elért szintjének megtartásával kapcsolatban.

Az eredeti jogalkotói elgondolásnak és annak gyakorlati megvalósulásának a bemutatása után mind az országos, mind a helyi védett természeti területekre vonatkozóan fontosnak tartom áttekinteni a technikai jellegű dereguláció folyamatát, annak hátterét és főbb pontjait.

2. A „technikai jellegű dereguláció” és főbb jellemzői

A Deregtv. 2007. június 1-jével lépett hatályba, ezzel hatályon kívül helyezve az 1989. október 23-a előtti alkotott normatív jogi aktusok egy jelentős részét.³ [Kiemelendő, hogy a jogszabály 1. § (4) bekezdése csak 2007. december 31-én lépett hatályba, hatályon kívül helyezve a témánk szempontjából lényeges, 1989. október 23-a előtti védetté nyilvánító normatív jogi aktusokat.] De miért is pont ez a dátum került megjelölésre? A válasz egyszerű: ekkor lépett hatályba az az alkotmánymódosítás, amely kimondta, hogy a Magyar Köztársaság demokratikus állam. A későbbiekben a jogszabályi hierarchiában is megfigyelhetők voltak az új állami berendezkedésnek megfelelő változások. Számos olyan jogszabály maradt így a jogrendszerben (pl. törvényerejű rendeletek, vagy már nem létező szervek által kiadott rendeletek), amelyek többé nem voltak beilleszthetők a jogszabályi hierarchiába.

A Deregtv.-ben ezért kimerítő pontossággal kerültek felsorolásra a jogalkotó szerint a jogrendszerben már nem kívánatos jogszabályok. Szerkezetét illetően két nagy csoportban lett szabályozva ez a folyamat. Elsőként a törvény 1. § (1)-(3) bekezdései mintegy „átfogó jelleggel” helyezik hatályon kívül a különféle normatív jogi aktusokat, külön megnevezve a kibocsátó szervet és az adott jogszabály fajtáját. A következő nagy csoportban nem maradtak érintetlenül a számunkra fontos védett természeti területek védettségét keletkeztető jogszabályok és más normatív hatályú jogi aktusok sem (amelyek jellemzően megyei tanácsi

³ Deregtv. 1.§ (1)-(4) bekezdéseiből következően.

VB határozatok⁴ voltak). Ezeket a Deregtv. 1. § (4) bekezdése helyezte hatályon kívül, ideértve minden egyéb jogszabályt is, melyek nem kerültek említésre az 1. § (1)-(3) bekezdésekben. Ki kell hangsúlyozni, hogy mivel ez a „technikai jellegű” dereguláció a jogrendszerben már *nem kívánatos* jogi aktusok hatályon kívül helyezését tűzte ki céljául, nem érintette az olyan fontosabb jogszabályokat, mint például a Polgári vagy a Büntető Törvénykönyvet.⁵

Fontos azonban kiemelni, hogy ez a dereguláció az érintett jogszabályoknak csak és kizárólag formai megváltoztatását célozta rendeleti formába öntéssel. Ezért is nevezzük „technikainak” a deregulációt, hiszen nem a jogszabályok tartalmának felülvizsgálata volt a jogalkotó elsődleges célja. A gyakorlatban mindez úgy jelent meg, hogy nem nyilváníthattak védetté új területeket, vagy például nem oldhatták fel bizonyos területek védettségét a dereguláció során. Többek között ezzel próbálták biztosítani azt a kitűzött, és már korábban az AB⁶ által is kimondott célt, hogy a természetvédelem egyszer már elért szintje ne csökkenjen.⁷

Tekintettel a Deregtv. által biztosított hathónapos felkészülési – és végrehajtási – idő (2007. július 1-je és 2007. december 31-e között) hosszára, és arra, hogy az érintett normaanyag már évekkel ezelőtt (egy esetben akár húsz éve) lett megalkotva, elkerülhetetlenné vált ezen jogszabályok tartalmi felülvizsgálata is, a jelen helyzetnek megfelelő aktualizálás érdekében. Így a technikai dereguláció mellett tartalmi dereguláció lefolytatására is sor kerülhetett. Erre a témára a későbbiekben fogok kitérni.

Az AB az egészséges környezethez való jogból⁸ vezette le azt az elvet, miszerint a természetvédelem jogszabályokkal egyszer már biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Azonban a védelmi szint csökkentésének a mértéke ilyenkor sem lehet aránytalan. A természetvédelem sajátosságainak részletes bemutatásán keresztül kimondta az AB, hogy a környezethez való jog különbözik a többi alapjogtól, valamint az alaptörvényben kitűzött céloktól egyaránt. A környezetvédelemhez való jog egy ‘önállósult intézményvédelem’, melyben az állam a „környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit

⁴ Az 1949. évi alkotmány értelmében az államhatalom helyi szervei a megyei, járási, városi, ill. községi tanácsok lettek. A megyei tanácsok 1950. június 15-én kezdték meg a működésüket. Az általuk választott szervek voltak a Végrehajtó Bizottságok (VB), amelyek többek között feleltek a jogszabályok végrehajtásáért. Mintegy 40 évig, hivatalosan 1989. október 23-áig működtek ezek a szervek.

⁵ Az 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről, illetve az 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

⁶ Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB).

⁷ Ld. például az AB 28/1994. (V. 20.) AB határozatát (a továbbiakban: Határozat).

⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXI. cikk (1) bekezdésében olvashatjuk.

emeli az alapjogok szintjére”, és ebbe beleértendőek a „környezet egyszer már elért védelme korlátozhatóságának a feltételei”⁹ is.

A Határozatból érdemes kiemelni azt a megállapítást, mely szerint tekintettel arra, hogy a természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, a megelőzésnek elsőbbsége kell legyen, ehelyett a tilalmak, illetve a szankciók szigorítása nem elegendő. Az állam a „preventív védelmi szabályoktól nem léphet vissza a szankciókkal biztosított védelem felé”.¹⁰

Amint az a Határozatból is kiolvasható: a megelőzés a környezetvédelem leglényegesebb elve. Ide passzol a Harmadik Környezetvédelmi Akcióprogram által bevezetett közismert szlogen, miszerint a megelőzés jobb, mint az orvoslás. Ezért is kell az egész környezetvédelmet úgy felépíteni, hogy ténylegesen mindez érvényesülni tudjon a gyakorlatban is.¹¹

Témánk szempontjából lényeges, hogy az AB mindezt, azaz a védelem egyszer már elért szintjének megtartása szükségességét, és ennek állami kötelességként való biztosítását a természetvédelemre vonatkozóan állapította meg.¹²

Ezt az 1994-ben megfogalmazott elvet azóta is következetesen betartva alkotmányellenesnek tekintjük az ezzel ellentétes gyakorlatot.

Ugyanezt az elvet, a védett természeti területek megőrzésének és megfelelő védelmének kiemelkedő fontosságát tükrözi vissza a Deregtv. gyakorlatban történt megvalósulása.

A Deregtv. értelmében tehát 2007. december 31-én ex lege kerültek hatályon kívül helyezésre az 1989. október 23-a előtt alkotott védett természeti területek védettségét keletkeztető normatív jogi aktusok.¹³ Ezzel egyidejűleg, tekintettel arra, hogy – amint ezt a fentiekben bemutatott Határozatból is levezettem – a védettség egyszer már elért szintjének csökkenése természetvédelmi szakmai és alkotmányos szempontból is aggályos, a Deregtv. megfelelő idő biztosításával felhívta az arra jogosult szerveket a hatályon kívül helyezett jogszabályok rendelettel történő pótlására.

Mivel a Deregtv. 2007. július 1-jén lépett hatályba, a védettséget hatályon kívül helyező szakaszok pedig 2008. január 1-jén, így hat hónap állt rendelkezésre a későbbiekben említett szerveknek az új, immáron a hatályos jogszabályi hierarchiának megfelelő rendeletek megalkotására. Ezzel a féléves felkészülési idővel kívánta biztosítani a jogalkotó, hogy egyetlen védett természeti terület védettsége se szűnjön meg a deregulációs eljárás következtében.

⁹ A Határozat alapján.

¹⁰ Uo.

¹¹ BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2011. 36–38.

¹² A Határozat megállapításából következően.

¹³ Deregtv. 1. § (4). és 5. §. (4) bekezdései alapján.

Míg országos jelentőségű védett természeti területek esetén a természetvédelemért felelős miniszter, addig helyi jelentőségű védett területeknél a fővárosi, illetve a települési önkormányzatok voltak a felhatalmazott szervek Tvt.¹⁴ 24. § (1) bekezdése alapján.

A Deregvtv. 6 § (5)-(6) bekezdései értelmében a védettséget fenntartó új jogszabályok meghozatalakor rendeleti formában kellett gondoskodni a Tvt. szerint felhatalmazott szervezetek kötelezettségeik teljesítéséről. A 6. § (7) bekezdése a szükséges tartalmi követelményeket határozta meg a rendeletek megalkotásához. Ezen, a védettség fenntartásáról szóló rendeleteknek tehát legkésőbb 2008. január 1-jén kellett hatályba lépniük a védettségi szint csökkenésének az elkerülése érdekében,¹⁵ mivel a védettséget hatályon kívül helyező szakaszok az előző napon (2007. december 31-én) léptek hatályba. Így biztosítható volt a fent bemutatott Határozatban a természetvédelemre megfogalmazott alkotmányos cél.

Amint már említettem, ez a „technikai” dereguláció az érintett rendeletek tartalmába nem nyúlt bele, azoknak csak a hatályos jogszabályi hierarchiának megfelelő – rendeleti formába öntéssel történő – formai megváltoztatását célozta. A dereguláció során egyes esetekben mégis lehetőség nyílt a jogszabályok tartalmába bizonyos változtatásokat beépíteni.

A Deregvtv.-ben előírt azon egyszerűsített eljárás kereteiben, amelyet a későbbiekben említeni fogok, egyben a szükséges tartalmi követelményeket is meghatározta a jogalkotó. A Deregvtv. 6. § (7) bekezdésében találjuk meg ezeket az elemeket. E szakasz értelmében bele kellett foglalni a rendeletbe a védetté nyilvánító rendelet, rendelkezés, határozat vagy más jogi aktus megjelölését, a védettség fenntartásának tényét, illetve a természetvédelmi értékek megnevezését, terület esetében annak jellegét, kiterjedését, a védettség indokát, természetvédelmi célját, a földrészletek helyrajzi számait, a Tvt.-ben meghatározott egyes korlátozások és tilalmak alóli esetleges felmentést, a természetvédelmi hatóság engedélyéhez, hozzájáruláshoz kötött tevékenységek¹⁶ körét, lehetőség szerint a földrészlet határvonalának töréspont koordinátáit, és végül, az Európai Közösségek¹⁷ jogi aktaiban meghatározott védettségi kategóriába tartozás tényét. A legutóbbi kitétel többnyire annak megjelölését jelentette, hogy az adott terület a Natura 2000¹⁸ területek hálózatába tartozik. Összességében megállapítható,

¹⁴ A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. tv. (a továbbiakban: Tvt.)

¹⁵ A „technikai jellegű dereguláció” és a helyi természetvédelmi védettség, http://www.termeszetvedelem.hu/index.php?pg=menu_2767 [letöltve: 2012.08.27.]

¹⁶ A Tvt. 21. §-ában és a 38-39. §-ában nem szabályozott tevékenységek.

¹⁷ A Deregvtv. hatálybalépésekor még így hívták. 1992-ben hozta létre a Maastricht-i szerződés az Európai Gazdasági Közösségből (EGK). Innentől fogva az Európai Unió (EU) egyik pillére lett, amely a 2009-ben hatályba lépő Lisszaboni Szerződés óta önálló nemzetközi jogi személynek minősül, és így elnevezésében is felváltotta az Európai Közösséget.

¹⁸ A hazai jogban 2004-ben jelent meg ez a kategória az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 4.) Korm. rendelettel. Ezen elnevezés

hogy a Deregtv. által előírt, a védettséget fenntartó rendeletek tartalmi követelményeit meghatározó rendelkezések megegyeznek a Tvt. védetté nyilvánító jogszabályok tartalmi elemeit előíró szabályaival.

A Deregtv. ilyen részletes tartalmi követelményei mellett nyílt lehetősége a felhatalmazott szervezeteknek, hogy az érintett jogszabályok – védett természeti területeknél általában megyei tanácsi VB határozatok – tartalmát a jelenlegi helyzetnek megfelelően aktualizálják. Erre szükség is volt, hiszen számos terület védettségét kimondó jogszabály már sok éve került megalkotásra, és idő közben változások álltak be az adott védett természeti terület adatait illetően (többek között például helyrajzi szám változásokra is sor került).

A hangsúlyt azonban a Deregtv. 6. § (7) bekezdésének c) pontjában felsorolt követelményekre helyezném.

Ennek a jogszabályhelynek az alkalmazásával lehetőség nyílt többek között a terület helyrajzi számainak aktualizálására. Mivel az érintett jogszabályok 1989. október 23-a előtt kerültek megalkotásra, nem volt lehetőség az adott terület töréspont koordinátáit meghatározni, hiszen akkoriban nem használták ezt a módszert. A dereguláció során viszont lehetőség nyílt a területek pontos beazonosítása céljából ezen új módszer használatára.

Mindemellett a Tvt. által megkövetelt kezelési tervek beépítésére is lehetőség adódott, és az adott területen engedélyezett tevékenységek körében is változtatásokat lehetett eszközölni.

Végül a Natura 2000 területek körébe való tartozás tényét is fel kellett újfent tüntetni, hiszen ezeknek a területeknek a kijelölésére a kormány 2004-ben alkotott rendeletet.¹⁹

A jogszabályok aktuális helyzetnek megfelelő kiegészítése mellett az adatok kezelését megkönnyítő, új módszerek meghonosítására is lehetőség nyílt. Ezek az újítások egyrészt következményei is voltak az aktualizálással újonnan megjelent minősítések kezelésének (például az Unió tagországból következő Natura 2000 hálózatba tartozó területek kijelölésekor), másrészt már kipróbált és jól bevált módszerek is bekerülhettek így a védett természeti területek adminisztratív kezelésébe.

Amint korábban is említettem, az érintett területek helyrajzi lehatárolásában is sor került aktualizálásra. A töréspont koordináták alkalmazása mellett megjelent egy eddig nem használt technika, melynek szintén az adott terület pontos lehatárolásában van szerepe. Ez az úgy nevezett EOv koordinátákkal történő

alatt az európai jelentőségű védett élőhelyek hálózatát kell érteni. Beletartoznak a különleges madárvédelmi, ill. a különleges természetmegőrzési területek egyaránt. Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészekről szóló 14/2010. KvVM rendelet sorolta fel, hogy mely területek tartoznak a Natura 2000 hálózatába. Jelenleg Magyarország területének mintegy 20,6 % -át érintik ezen területek összesen 1,91 millió hektáron.

¹⁹ A 275/2004 (X. 4.) Korm. rendelet.

lehatárolás,²⁰ amely azóta is nagyban megkönnyíti a védett területek kezelését mind országos, mind helyi szinten. Hatékonyságát mutatja, hogy elterjedése óta számos rendeletben alkalmazzák mind a mai napig.²¹

Ezzel a módszerrel sokkal pontosabban és hatékonyabban lehet dolgozni, továbbá azt a hibát is sikerült kiküszöbölni az alkalmazásával, hogy egy terület védettsége ne terjedjen túl a ténylegesen védeni kívánt földterület határvonalain. Mondhatni, nem foglal el indokolatlanul olyan területeket akár az országos, akár a helyi jelentőségű természetvédelem, amely nem illethet meg az adott területet. A módszer tehát megfelel a jogbiztonság követelményének, pontosan meghatározza a védett természeti területek kiterjedését és határvonalait, továbbá lehetővé teszi a védett jogi jelleg pontos ingatlan-nyilvántartási feltüntetését is azzal, hogy az ingatlan-nyilvántartási ábrázolásra is alkalmas.

Ha ismét rátekinünk a Rendeletre, észrevevessük a következő újonnan alkalmazott technikát. Mivel a Natura 2000 területek megjelölése iránti kötelezettség csak 2004-ben jelent meg, ezeknek a területeknek a jogszabályokban való hivatkozása szerteágazó gyakorlatot kezdett mutatni. Az egységes módszer szerint a hivatkozott helyrajzi számok közül aláhúzással jelöljük, hogy mely területek egyben a Natura 2000 hálózat tagjai is.

Láthatjuk tehát, hogy a technikai dereguláció során ‘tartalmi’ változtatások eszközölésére is lehetőség nyílt, úgymond ‘lényegi deregulációra’ is sor kerülhetett. Azt azonban továbbra is kihangsúlyoznám, hogy egy már meglévő védettséget ezen módszerek alkalmazása mellett sem lehetett feloldani vagy megváltoztatni.

Voltak olyan esetek is, amikor a felhatalmazott szervnek mégsem kellett az eddig részletezett lépéseket megtennie, azaz nem kellett az érintett terület védettségét új jogszabállyal fenntartania – erre azonban a későbbiekben fogok kitérni.

3. Helyi jelentőségű védett természeti területek a „technikai dereguláció” fényében

A „technikai jellegű” dereguláció a helyi jelentőségű védett természeti területek körében ölelte fel a legszerteágazóbb kodifikációs feladatokat.

Annak érdekében, hogy a kötelezett szervek – helyi jelentőségű védettség esetén a fővárosi/települési önkormányzatok – mihamarabb gondoskodni tudjanak a Deregvtv. rendelkezéseinek betartásáról, a deregulációval érintett védett

²⁰ Egységes Országos Vetületi rendszer, digitális koordinálás térképi lehatárolás. A közhiteles ingatlan-nyilvántartási ábrázolási módnak megfelelő lehatárolási technika. Az EOV koordináltak segítségével egy adott terület határvonalának töréspont koordinátáit lehet megadni, így egy adott védett természeti területen belül is meg tudunk határozni egy bizonyos részterületet.

²¹ Erre példaként lehet megemlíteni a velencei-tavi madárrezervátum természetvédelmi terület védettségének fenntartásáról szóló 158/2007. KvVM rendeletet (a továbbiakban: Rendelet).

természeti területek védettsége sérülésének elkerülése végett, a rendeletek megalkotásakor nem volt szükség a Tvt. szerinti védetté nyilvánítási eljárás lefolytatására.²² Ehelyett elegendő volt egy egyszerűsített, a védettség fenntartását szolgáló eljárást lefolytatni.

A Deregtv.-ben foglalt tartalmi követelményeknek²³ megfelelően elkészített rendeletek megalkotása során így például nem kellett az érintett igazgatóságok²⁴ véleményét kikérni a védetté nyilvánítással kapcsolatban (a nemzetipark igazgatóságok természetesen részt vettek a folyamatban, pl. a védettséggel érintett aktuális helyrajzi számok listájának összeállításában). Ez azért volt lehetséges, mert nem ekkor hozták létre (a dereguláció során), hanem csak fenntartották az adott területen már korábban meglévő védettséget. A Deregtv. rendelkezései értelmében 2008. január 1-jét kellett az új rendeletek hatálybalépésének időpontjaként megjelölni, így amikor a védettséget megszüntető szakaszokat hatályon kívül helyezték – 2007. december 31-én –, az új, védettséget fenntartó jogszabályok azonnal gondoskodni tudtak a védett természeti területek megfelelő oltalmáról.

Amint már említettem, helyi jelentőségű védett természeti területek esetén a jegyző/főjegyző²⁵ volt jogosult és köteles az új, védettséget fenntartó rendeletek megalkotására. Azonban a Deregtv. Magyar Közlönyben megjelent állapotából (közlönyállapot) nem feltétlenül derült ki az érintett jegyzők számára minden gyakorlati információ a dereguláció lefolytatásához. Ennek orvoslása érdekében a KvVM²⁶ megfelelően gondoskodott a jegyzőknek a 'technikai' dereguláció lefolytatásához szükséges szakszerű felvilágosításáról. Minden megyében tartottak ún. 'jegyzői szakmai napok'-at, melyek során bemutatták a jegyzőknek a 'technikai' jellegű dereguláció lépéseit és a szükséges teendőket. A mindenre kiterjedő felvilágosítást az is jól mutatja, hogy például 'minta rendeletek' is készültek a jegyzők számára, amelyek számottevően megkönnyítették az előírt kötelezettségek teljesítését.

Elmondhatjuk, hogy a rendelkezésre álló hathónapos idő alatt a települési önkormányzatok túlnyomó része eleget tett a Deregtv.-nek megfelelő, védettséget fenntartó normatívák megalkotásáról szóló kötelezettségének. Azonban számos hibásan, hiányosan megalkotott rendelet is napvilágot látott. Az alábbiakban ezeket az eseteket fogom bemutatni.

²² Deregtv. 6. § (5)-(6). bekezdései alapján.

²³ Deregtv. 6. § (7). bek.

²⁴ Teljes nevükön nemzetipark igazgatóságok. Ezekből a közszolgáltató központi költségvetési szervekből Magyarország területén 10 darab működik. Működési területük az egész ország területét lefedi. Elnevezésüket, székhelyüket és működési területüket 347/2006. Korm. rendelet 3. számú melléklete tartalmazza.

²⁵ Tvt. 24. § (1) bek.

²⁶ A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium (a továbbiakban: KvVM), a mai Vidékfejlesztési Minisztérium jogelődje a 2010. évi XLII. törvény 2. § (1) bek. d) pontja alapján.

A Deregtv.-ben foglalt egyszerűsített eljárás lefolytatására csak a rendelkezésre álló idő alatt – azaz 2007. július 1-jétől 2007. december 31-ig – volt lehetőség. Ezen idő lejártá után viszont már a Tvt.-ben foglalt védetté nyilvánítási eljárás²⁷ nem volt megkerülhető. Ez azért volt így, mivel 2007. december 31-ével a védett természeti területek védettsége a törvény erejénél fogva szűnt meg, így az ezen időpont után létrehozott „védettséget fenntartó” normatív jogi aktus esetében helytelenül alkalmazták a Deregtv.-ben foglalt egyszerűsített eljárást, hiszen az a védettség, amelyet „fenntartottak”, már nem létezett. Ezért hibásnak tekintjük azon települési önkormányzatok gyakorlatát, melyek a Tvt. védetté nyilvánításra vonatkozó rendelkezéseit figyelmen kívül hagyva, a rendelkezésre álló határidő után alkalmazták az egyszerűsített, védettség fenntartására irányuló eljárást.²⁸ Sajnos mind a mai napig találkozhatunk ezzel a hibával, ha egyes önkormányzatok jogalkotását tüzetesen megvizsgáljuk. Ennek orvoslása érdekében a Vidékfejlesztési Minisztérium munkatársai tájékoztató levelek segítségével folyamatosan hívják fel az érintett önkormányzatok figyelmét az orvosolandó hiányosság(ok)ra.

Szintén gyakori hibaként jelenik meg, hogy az érintett védett természeti terület védettségének fenntartása érdekében, csak a Helyi Építési Szabályzatban²⁹ tüntették fel a védettség tényét. Ez a gyakorlat azért hibás, mert a Deregtv. önálló rendelet megalkotására hívja fel az érintett önkormányzatokat.³⁰ A jogalkotó ezzel a megoldással látta a védett természeti területek védelmének hatásos biztosítását a védelmi szint csökkenésének elkerülése végett. Így a nem önálló rendeleti formában történő „védettség fenntartására” irányuló gyakorlat szintén hibásnak bizonyul.

A deregulációval érintett helyi jelentőségű védett természeti területek körében előforduló két leggyakoribb hiba felvázolása után bemutatom azon szűk körben előforduló, kivételes eseteket, amelyek megléte esetén a települési önkormányzat ‘mentesült’ a védettség fenntartási kötelezettsége alól.

Előállhatott olyan helyzet, hogy a védett természeti terület, amely a dereguláció során érintett volt, már megsemmisült (pl. egy védett fa leégett, kidőlt), beolvadt egy másik helyi jelentőségű védett természeti területbe, vagy időközben átminősítették országos jelentőségű védett természeti területté. Utolsó eset-

²⁷ A Tvt. 24-25. §-ában foglaltak.

²⁸ NAGY János: Közigazgatás-szervezési és kodifikációs kihívások a helyi jelentőségű védett természeti területek kapcsán. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/9. 23.

²⁹ A településrendezés eszköze, ami egy, az építés rendjét a helyi sajátosságoknak megfelelően megállapító és biztosító települési önkormányzati rendelet. A településszerkezeti terv alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztatja ki az országos településrendezési szakmai előírások figyelembevételével. Külön jogszabályokban meghatározott fogalmak és jelkulcsok alkalmazásával kell elkészíteni.

³⁰ A Deregtv. 6. § (6) bekezdése.

ben a védettség fenntartásának kötelezettsége a miniszterre szállt át,³¹ az önkormányzat úgymond ‘fel lett mentve’ ezen kötelezettsége alól. Azonban ilyenkor is fennállt az önkormányzatoknak a konzultációs, tájékoztatási kötelezettsége az érintett nemzetipark igazgatóság felé a védettség fenntartásának mellőzését megelőzően.³²

Ezeket a kivételes eseteket leszámítva azonban, az érintett települési önkormányzatok kötelesek voltak a deregulációval érintett helyi jelentőségű védett terület védettségének fenntartásáról gondoskodni (tehát a rendelkezésre álló határidő letelte után már a teljes, Tvt.-ben előírt védetté nyilvánítási eljárás lefolytatásával).

De mi történt akkor, ha az önkormányzat egyáltalán nem tett eleget a védettség megerősítési kötelezettségének? Ebben az esetben épp a védettségi szint elkerülni kívánt csökkenése figyelhető meg. Sajnálatos módon, az önkormányzaton kívüli szervezeteknek és személyeknek hatékony normatív eszköz nem áll rendelkezésére az ilyen helyzetek felszámolására.³³ A későbbiekben felvázolom az ilyen esetekre véleményem szerint hatékony megoldást.

4. Az országos jelentőségű védett természeti területek kapcsán felmerült kihívások

Végezetül tekintsük át a Deregtv. megvalósulását az országos jelentőségű védett természeti területek körében.

A Deregtv. értelmében a természetvédelemért felelős miniszter kapott felhatalmazást³⁴ a ‘technikai’ jellegű dereguláció lefolytatására. A fentiekben bemutatott egyszerűsített eljárás a védett terület már meglévő védettségét fenntartó új, a hatályos jogszabályi hierarchiába illeszkedő rendeletek megalkotása során itt is érvényesült. Ennek keretében a rendelkezésre álló hat hónap alatt a KvVM munkatársai 121 rendelet megalkotásával tettek eleget kötelezettségeiknek.

Különbségként említhető meg a helyi jelentőségű védett természeti területekhez képest, hogy ezek a jogszabályok két nagy csoportban léptek hatályba. A korábban már felvázolt aktualizálás itt is megtörtént, így ‘tartalmi deregulációról’ ezekben az esetekben is beszélhetünk. Erre példa lehet, hogy a dereguláció során lehetőség nyílt arra, hogy az érintett, védettséget kimondó jogszabállyal egyidejűleg több másik jogszabályt is hatályon kívül helyezzenek (ezek többnyire későbbi, tehát 1989. október 23-a után hatályba lépett módosító jogsza-

³¹ Hiszen a Deregtv. 6. § (5) bekezdése alapján országos jelentőségű védett területeknél már a miniszter volt jogosult eljárni.

³² A „technikai jellegű dereguláció” és a helyi természetvédelmi védettség, http://www.termeszetvedelem.hu/index.php?pg=menu_2767 [letöltve: 2012.08.27.]

³³ NAGY i. m. 23–24.

³⁴ A Tvt. 24. § (1) bekezdése alapján.

bályok voltak).³⁵ Ezzel a lépéssel a dereguláció kitűzött céljának megvalósulása előrébb mozdulhatott, nevezetesen hogy a jogrendszerben már feleslegesen meglévő jogszabályok ne zavarják a jogalkotást, a jogértelmezést illetve a jogalkalmazást. Ilyen ‘egybevont’ lépésre az egyes nemzeti parkok védettségének rendelettel történt fenntartása kapcsán lehet legkönnyebben példát találni.³⁶

Az érintett területek és a gyakorlatban megvalósult védettség fenntartási munkálatok tükrében elmondható, hogy 2008. január 1-jére az összes, deregulációval érintett országos jelentőségű védett természeti terület védettsége sikeresen fennmaradt, hiányosságok nélkül.

5. Megoldási javaslatok

Az eddigiekben elmondottak alapján láthatjuk, hogy bár sikeresnek könyvelhető el a Deregtv. által elindított folyamat, mégis felmerülnek bizonyos problémák.

Több esetben előfordult, hogy 1989. október 23-át követően megalkotott, de még az önkormányzati rendszer fennállását megelőzően kibocsátott megyei tanácsi VB határozat rendelkezik (többnyire helyi védett területeknél) egy terület védettségéről. Hatálybalépésüknek időpontja miatt ezen jogszabályokra nem terjedt ki a Deregtv. hatálya, így mind a mai napig megtalálhatóak jogrendszerünkben ezek a határozatok. Ezért is fordulhat elő az, hogy ma is találunk hatályos, 1990-ből származó védetté nyilvánító megyei tanácsi VB határozatot. Habár a Deregtv. elsődleges célja az volt, hogy megtisztítsa jogrendszerünket a felesleges normatíváktól, mégsem sikerült teljesen lefedni a kívánt jogszabályi kört az imént felvázolt igazgatási sajátosságok miatt.³⁷ Megoldás lehetne, a jogbiztonság elvének teljesebb érvényesülése érdekében az ilyen normatív jogi aktusok helyett is önkormányzati rendeletek megalkotása. Ennek a megvalósulását azonban hátráltatja, hogy erre nézve nem áll fenn jogszabályi kötelezettség, így megalkotásuk teljesen az érintett önkormányzat szándékától függ.³⁸

Egyes kiemelkedően értékes területek védettségét kimondó jogszabályoknál indokolatlannak tűnhet hatályon kívül helyezésük, hiszen aktualizálásuk az adott jogszabály módosításával is elérhető. Ezzel az egyszerű lépéssel védettségük fennmaradása is garantálva lenne és a védettségi szint megtartása is biztosítva lehetne.³⁹

³⁵ Vidékfejlesztési Minisztérium, Természetvédelmi Birtokügyi Osztály.

³⁶ A teljesség igénye nélkül ilyenek voltak például a Budai Tájvédelmi Körzet védettségének fenntartásáról szóló 125/2007. (XII. 27.) KvVM rendelet, ill. a Hortobágyi Nemzeti Park védettségének fenntartásáról szóló 131/2007. (XII. 27.) KvVM rendelet.

³⁷ NAGY i. m. 22.

³⁸ A „technikai jellegű dereguláció” és a helyi természetvédelmi védettség, http://www.termeszetvedelem.hu/index.php?pg=menu_2767 [letöltve: 2012.08.27.]

³⁹ NAGY i. m. 22.

Ez a gondolat át is vezet a következő észrevételhez. A Deregtv. éppen a már elért védettségi szint csökkenését akarta elkerülni, ám ez nem valósult meg mindenütt, főleg a helyi jelentőségű védett területek esetében. A jogalkotó ugyanis nem tudott megfelelő garanciákat biztosítani annak érdekében, hogy ha például egy önkormányzatnak egyéb – például gazdasági – érdekei szólnának a védettség fenntartása ellen, mégis eleget tegyen ezen kötelezettségének és ne használja ki a Deregtv. rendelkezései nyomán *ex lege* hatályon kívül helyezési lehetőséget.⁴⁰

Álláspontom szerint a felmerülő hiányosságok, problémák a helyi jelentőségű védett területek körében számottevően csökkenthetők lettek volna, ha a 'technikai' dereguláció során a KvVM, vagy akár az akkori igazságügyi tárca törvényességi felügyeleti jogkörrel felruházva ellenőrizni tudta volna a jogalkotói szándék maradéktalan teljesülését. Azonban erre nem volt lehetőség, hiszen ilyen jogszabályi felhatalmazás nem létezett akkoriban.

Ha megnézzük a Deregtv. jelenleg is hatályos állapotát, láthatjuk, hogy a hatályon kívül helyező, illetve a Deregtv. egyes szakaszainak hatálybalépését deklaráló szakaszokat hatályon kívül helyezték. Azonban az egyszerűsített eljárásra felhatalmazó szakaszok továbbra is hatályban vannak, és számos félreértés származhat ebből. A helyi jelentőségű védett területeknél említett probléma körében ugyanis a Deregtv. által biztosított határidő letelte után egyes települési önkormányzatok – tévesen – a rájuk már nem vonatkozó egyszerűsített eljárást alkalmazva tartották fenn a már nem létező védettséget. Ezen paragrafusok⁴¹ hatályon kívül helyezése orvosolhatná az ebből eredő félreértéseket.

6. Összegzés

A Deregtv. a hatálybalépésével mintegy 460 település 727 helyi jelentőségű védett természeti területének védettségét érintette.⁴² Az imént vázolt hiányosságok orvoslására tett javaslatok megvalósulása elősegítenék a jogbiztonság elvének teljesebb érvényesítését.

Ezeket a hibákat leszámítva mégis elmondható, hogy a fent részletesen bemutatott alapjogok nem sérültek aránytalanul az elérni kívánt célhoz képest. A Deregtv. által deklarált cél megvalósulása, miszerint a jogrendszerben már nem kívánatos jogi aktusok hatályon kívül helyezésre kerüljenek, sikeresnek mondható. A deregulációval érintett, védettséget kimondó jogszabályok túlnyomó része helyettesítésre került megfelelő, védettséget fenntartó rendeletekkel. Mindennek eredményeképpen egyszerűsödött a jogrendszer, az elavult normatív jogi ak-

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Deregtv. (5)-(7) bekezdései.

⁴² A „technikai jellegű dereguláció” és a helyi természetvédelmi védettség, http://www.termeszetvedelem.hu/index.php?pg=menu_2767 [letöltve: 2012.08.27.]

tusokat a törvény hatályon kívül helyezte, és felváltotta az aktuális jogszabályi környezetnek megfelelő szabályozással.

A helyi jelentőségű védett természeti területek körében ma is zajlanak a bemutatott problémák megszüntetése iránti intézkedések a Vidékfejlesztési Minisztérium koordinálásával, annak érdekében, hogy a védelemben részesíteni kívánt területek oltalma és a védettség szintjének kellőképpen biztosítva lehessen. Hiszen a védettség elsődleges célja: a természetes állapot tartós fenntartása és javítása.⁴³

⁴³ NAGY i. m. 29.

A LEHETETLEN SZOLGÁLTATÁSRA IRÁNYULÓ SZERZŐDÉSEK

GÁSPÁRDY PÁL ANDRÁS

„Logikával nem lehet különbséget
tenni lehetséges és lehetetlen között.”

(Arthur Bloch)¹

„Impossible is nothing.”

(Adidas)

1. Bevezetés

2012-ben a Kormányportálon közzétett, a Kodifikációs Főbizottság által elfogadott és február 12-én társadalmi vitára bocsátott Polgári Törvénykönyv szakmai tervezete (továbbiakban: új Ptk.) merőben új megfogalmazást hozott a rómaiak óta a mai napig érvénytelenségi okok között számon tartott *lehetetlen szerződések* vonatkozásában. Hogy ezen új rendelkezés, mely szakítani látszik az eddig paradigmaként élővel, valóban eltér-e elődjétől, és ha igen, mennyiben; erre a kérdésre keresem a választ a továbbiakban. S ahhoz, hogy ezt megeljük, elsőként röviden meg kell vizsgálni a tétel antik gyökereit, meg kell keresni a jelenleg előforduló típusait, össze kell vetni más hasonló jogintézményekkel, végül párhuzamba kell állítani ezek tükrében a hatályos Ptk. és az új Ptk. szövegét. Tenni fogom mindezt a kialakult bírói gyakorlat és a szakirodalom fényében. A jelen írással rá kívánok mutatni arra, hogy bár elméletinek tűnik a probléma,² mégis gyakorlati jelentőséggel bír.

2. Történeti áttekintés

Mindenekelőtt meg kell ismerni a probléma gyökereit, látni kell, hogy milyen kontextusban fogant az az elv, miszerint a lehetetlen szolgáltatásra irányuló szer-

¹ ARTHUR Bloch: *Murphy törvénykönyve*. Budapest, Gondolat Kiadó, 1985. 57.

² „[M]ind gyakorlati, mind elméleti jelentősége minimális.” KISS Gábor – SÁNDOR István: *A szerződések érvénytelensége*. Budapest, HVG-Orac Kiadó, 2008. 461.

ződés érvénytelen. Rövid, vázlatos stílusú problémafelvetés következik, amelynek célja az alapvető intézmények összehasonlítása, az akkori felfogás ábrázolása. Különösen jelentős ez esetünkben, amikor a hatályos normát radikálisan ellentétes váltja (ill. válthatja) fel, és az új szabályozás kétezer éves hagyományt látszik felrúgni. Hova máshova tekinthetnénk ilyenkor, mint az ókori Rómába?

Impossibilium nulla obligatio est, szól a rendkívül merevnek tűnő római alapelv Celsus³ nyomán.

Indoka Modestinus szerint az, hogy nem létező, saját tulajdonban álló vagy forgalomképtelen dologra nézve nemcsak a teljesítés lehetősége kizárt,⁴ hanem a kötelelem tárgyául tűzött szolgáltatás vagyoni értéke sem határozható meg.⁵

Első figyelemre méltó különbség, amit a mai gyakorlathoz képest tettek, hogy jogkövetkezményeket illetően a felek *fides*-e alapján differenciálták. Amennyiben mindketten rosszhiszeműek voltak, tehát tudatában voltak annak, hogy a szerződést nem lehet teljesíteni, nem jött létre a szerződés. Így *bonae fidei contractus*ok (pl. adásvétel) esetén, ahol inkább a tartalom, mint a forma dominált.⁶ Ha csak az egyik fél rosszhiszemű (akár a kötelezett, ekkor érvényesen létrejött a szerződés *quasi* ajándék vagy *negotiorum gestio* formájában; akár a jogosult, így pedig *condictio indebiti* esete állott fenn): a kötelezett, ‘eladó’ visszakövetelhetette az általa szolgáltatott dolgot, de nem érvénytelenség miatt, hanem azért, mert nem kapott ellenszolgáltatást, a vevő viszont köteles volt a teljes vételárat megfizetni, ha pedig már megfizette, nem követelhetette vissza. Tehát az egyik fél tud arról, hogy lehetetlen a szolgáltatás, ezzel számolnia kell, és viselnie ennek következményeit. Ha ezt tudta, később nem hivatkozhat a szerződés érvénytelenségére.⁷ Egyedüli semmisségi eset, mikor mindkét fél jóhiszeműen kötötte meg a szerződést. Azonban ekkor sem ragaszkodtak minden esetben me-reven az absztrakt szabályhoz, a *praetor* méltányosság alapján nem feltétlenül érvényesíthette a semmisség következményeit.⁸

³ Cels. D. 50. 17. 185.

⁴ D. 45. 1. 103.

⁵ BÁN Dániel: Contractus impossibilis – A lehetetlen szolgáltatásra irányuló szerződés a római magánjogban. *Jogtudományi Közöny*, 2010/7–8. 364.

⁶ FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2010. 485.

⁷ „[A] juttatott dolog az ő vagyonából a másikéba kerül át anélkül, hogy ezért ellenértéket kapna. Ha tehát később mégis visszakövetelné, saját tényével kerülne szembe.” BENEDEK Ferenc: *Tartozatlan fizetés a római jogban*. (1987) Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből 1987/18. 63.

⁸ BÁN i. m. 370.

A rómaiak ezzel összefüggő másik fontos meglátása az volt – a pandekta jogtudomány által kidolgozott, magyar romanisták egyetértő álláspontja alapján –, hogy az érvénytelen jogügyletekből is fakadhatnak kontraktuális igények,⁹ így biztatási kár (negatív interesse), de tartalmilag megfelelhetnek más érvényes szerződésnek is (*conversio* által). Tehát egyedül a teljesítés követelését zárja ki a semmisség, ez azonban nem érinti a *culpával* okozott kártérítési igényt, azaz a *culpa in contrahendo*-t. Ekkor, amennyiben a res részlegesen megsemmisült, figyelembe vették, és beszámították a megmaradó rész értékét a kárba.¹⁰

A reményvétel (*emptio spei*) és a remélt dolog vétele (*emptio rei speratae*) közötti eltérésről hosszan lehetne írni, itt csak annyit érdemes megjegyezni, hogy egyik esetben sem beszélhetünk lehetetlenségről, ha reálisan lehetősége van a teljesítésnek.¹¹

A római jogfejlődés úgy foglалható össze, hogy a kezdetben szigorú szabály pragmatikus alapon meghajlott, így a tájékoztatási kötelezettség, a kölcsönös együttműködés, a jóhiszemű magatartás stb. fokozott hangsúlyt kapott. Tehát a *bonae fidei* kötelmek megítélése (köztük a gyakori adásvétel) az eset összes körülménye alapján zajlott a fentiek figyelembe vételével, szemben a *stricti iuris* kötelmekkel, amik a *sui generis* érvénytelenségi okon, tehát a lehetetlenségen alapultak, következésképpen azok *nulla obligatio*-k voltak.

3. Tipológia

Az ember szeret rendszerében tekinteni a dolgokra. Sajnos témánk tekintetében erre nézve a jogirodalom nem szolgál egyértelmű segítséggel, ahány szerző (sőt mű), annyi osztályozását látjuk a *lehetetlen szerződések*nek, ennek a rendszernek a feltárását kísérem meg az alábbiakban. Amiben mindenki egyetért, hogy a szolgáltatás tárgya lehetetlen lehet három okból, három féle akadályba ütközhet a teljesítés. Ezen okok tartalmának megítélése azonban kérdéses.

3.1. Jogi lehetetlenség

A *jogi lehetetlenség* a legegyszerűbb, legkézenfekvőbb eset. Egységes az álláspont (ahogy eddig is az volt) abban, hogy a szerződés e tárgyai semmi esetben nem válthatják ki a joghatást, hiszen a jogalkotó nem megy szembe a saját maga által alkotott normákkal (ideális esetben). Amit valahol tilt, engedélyhez köt, feltételeket szab stb., ott ezt azért teszi, hogy a gyakorlat, az emberi magatartások ezek szerint alakuljanak. Miért engedje meg, hogy kógens szabályaival szemben,

⁹ BENEDEK Ferenc: *Római magánjog Dologi és kötelmi jog*. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1993. 153.

¹⁰ D. 18. 1. 57., NERATIUS.

¹¹ BÁN i. m. 368.

azok kikerülésére a felek megállapodjanak? Ezért a *tilos szerződés* semmis [Ptk. 200. § (2) bek., új Ptk. 6:96. § (1) bek.]. Könnyű ezeket megállapítani magából a szövegből grammatikai értelmezés alapján: a törvény külön előírja a semmisséget, mint a normától való eltérés jogkövetkezményét, így különösen határidőkre, alakiságra vonatkozó szabályoknál. Saját dolog és forgalomképtelen dolog adásvétele a római jogban a vevő rosszhiszeműségétől függött,¹² jelenlegi helyzete témánkat nem érinti szorososan.

Kérdés az, hogy különbséget lehet-e tenni jogilag lehetetlen és jogszabályba ütköző szerződések [Ptk. 200. § (2) bekezdés] között? Marton Géza szerint igen, míg előbbi estén a célzott hatás bekövetkezésére az objektív jog nem ismer lehetőséget, pl. szabad ember eladása rabszolgaként vagy saját dolog megvétele, addig utóbbinál a szerződés megkötését a jog *expressis verbis* tiltja.¹³ Hasonló olvasható ki abból a bírósági döntésből, amelyik részvény-adásvételi szerződés érvénytelenségét mondta ki,¹⁴ amit a jogalkalmazó megindokol a Ptk. 200. § (2) bekezdés alapján az MRP tv.-re tekintettel,¹⁵ de részbeni semmisséget állapít meg azért is, mert a Ptk. 117. § (1) bekezdésre figyelemmel lehetetlen szerződésnek is minősül.¹⁶ Ez a különbségtétel máshol is felmerül.¹⁷ Ezzel ellentétes véleményen van a Ptk. egyik kommentárja, legalábbis a nem tulajdonostól való szerzésre a jogszabályba ütköző szerződés kifejezést használja (tévesen, ld. alább), de ugyanazt jelenti a két fogalom más szerzőknél¹⁸ és bírói ítéletekben is.¹⁹ Eörsi Gyula sarkos kijelentése szerint a „szerződés megkötésekor fennálló jogi lehetetlenség a tilos szerződés esetével egyenlő”.²⁰ Szemléletesen írja le mégis a különbséget az egyik ítélet: a származékos jogszerzés lényege szerint senki nem ruházhat át másra több jogot, mint amennyivel ő maga rendelkezik és átruházással csak a dolog tulajdonosától lehet tulajdonjogot szerezni; az elv sérelme esetén a *semmisség nem amiatt áll fenn, mert a szerződés jogszabályba ütközik, hanem azért, mert* ebben a részben a kötelezett jogi okból lehetetlen szolgáltatásra vállal kötelezettséget – tulajdonjoga hiányában *a dolgot átruházni nem tudja* –, ezért a szerződés a Ptk. 227. § (2) bekezdése értelmében ebben

¹² BÁN i. m. 364–375.

¹³ MARTON Géza: *A római magánjog elemeinek tankönyve*. Debrecen, 1943. 74.

¹⁴ BH 2004. 419.

¹⁵ A Munkavállalói Résztulajdonosi Programról szóló 1992. évi XLIV. törvény.

¹⁶ BH 2004. 419.: „II. A Munkavállalói Résztulajdonosi Program szervezet által hitelből vásárolt, de a résztvevő tulajdonába még nem került részvényeknek a résztvevő tagsági viszonyának megszűnéskor történő visszavásárlása jogszabályba ütközik és a közérdeket is sérti [1992. évi XLIV. tv. 18. § (3) bek., 19. § (3) bek.; Ptk. 200. § (2) bek., 227. § (2) bek.]”

¹⁷ BH 2001. 542.

¹⁸ RUDOLF Lóránt: *A szerződések megkötése*. Budapest, 1964. 30.

¹⁹ XVII. Ker. Bíróság P. XVII. 20.316/1960.

²⁰ VILÁGHY Miklós – EÖRSI Gyula: *Magyar polgári jog I.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1965. 428.

a részében semmis.²¹ Már most utalok azonban arra, hogy az idegen dolog eladásával kapcsolatos ezen álláspont meghaladott. A szerződés önmagában nem érvénytelen attól, hogy a tárgyának nem tulajdonosa az eladó a szerződés megkötésének időpontjában. Erről részletesen a 6.1. pontban írok.²²

Bizonyos szabályok, köztük a forgalomképtelen dolgok elidegenítésére vonatkozó (Ptk. 173. §) rendelkezések esetén konkretizálódik a dilemma, hogy jogszabályba ütköző szerződésnek minősül (kötelmi jogi tilalom, amely a szerződés semmisségét eredményezi), vagy jogilag lehetetlen szerződésnek (dologi jogi tilalom, ami a szerződés teljesíthetőségét zárja ki). Előbbi mellett szól kizárásos alapon, hogy a 173. § (3) semmisségről beszél, márpedig dologi jogban nem beszélhetünk semmisségről, ezen kívül már a szerződés megkötése tilos. Továbbá az is, hogy a Ptk. 113. § tilalmát jogszabályba ütköző szerződésnek értékelte a bíróság.²³ Utóbbi mellett szól, hogy az elérni kívánt cél nem lehetséges, a Ptk. 114. § (2) bekezdése, továbbá az új Ptk. 5:34. §-a az ingatlan nyilvántartásba/telekkönyvbe való bejegyzéshez kapcsolja a tilalmat. 'Tulajdonjog változást', megterhelést említ, ami dologi hatállyal bír. A Ptk. 114. § (3) bek. az ilyen tilalomba ütköző rendelkezés semmisségét mondja ki (a jogalkotó szóhasználata vitatható), továbbá az új Ptk. 7:82. § (4) bek. szerződéssel elidegenítésről beszél, vagyis az elidegenítés a cél (esetünkben dologi jogi hatás kiváltása – 'rendelkező ügylet'), a szerződés pedig az eszköz (kötelmi aktus – 'kötelező ügylet'). Végül a fent említett BH 2004.419 sz. bírósági határozatból is kitűnik a Ptk. 117. § (1) bekezdés lehetetlen szerződéshez történő (helytelen) kapcsolása. A ma már egyébként meghaladott bírói gyakorlat szerint lehetetlen szerződést eredményez a *nemo plus iuris elv* megsértése, ami a származékos szerzés lényegét jelenti, és az átruházás lehetetlenségét fejezi ki, nem pedig jogszabályba ütközést.²⁴ Ha pedig az *elidegenítés* tilalma a dologi rendelkezési jog, pl. a tulajdonjog átszállásának tilalmát jelenti, tekintve ennek elérhetetlenségét, a szerződés jogilag lehetetlen, és pedig szubjektíve (az állam, illetve az önkormányzat számára a megszerzés lehetséges); ennek messze menő következményeit később tárgyalom, lásd a 6. részt.

3.2. Fizikai lehetetlenség

Fizikailag lehetetlen egy szolgáltatás, ha annak egyedileg meghatározott tárgya nem létezik, vagy a kötelezett fizikailag képtelen a személyes szolgáltatásra.²⁵ Írhatnánk itt hosszan példákat a nyilvánvalóan fizikailag lehetetlen szolgáltatá-

²¹ Csongrád Megyei Bíróság 1. Gf. 40 194/2001/4.

²² EBH 1999.96.

²³ BDT2002. 621.

²⁴ BDT2003. 749.

²⁵ *Kommentár: CompLex Jogtár.*

sokról, pl. hogy valaki megérintse az eget,²⁶ de ezen példák gyakorlati jelentősége elenyésző, a *praetor* is tréfának tekintette. Azonban egy biztos: ilyen esetek indukálták témánk absztrakt klauzuláját, tehát nem mehetünk el szó nélkül mellettük. A továbbiak tehát saját fejtegetéseim lesznek, és itt előreutalok az új Ptk. nívumára. A fizikailag lehetetlen szolgáltatásokat az jellemzi, hogy egyértelmű, és mindenki számára nyilvánvaló azok teljesítésének lehetetlensége. Az új Ptk. álláspontja szerint éppen ezért nem szükséges külön védelemben részesíteni azokat, akik ezt figyelmen kívül hagyják, holott jól tudják, vagy elvárható lett volna, hogy számoljanak azzal: ezek teljesítésére képtelenek a helyzettől függően akár ők, akár a másik fél. Ez az ő kockázatuk, amit a jog a továbbiakban ignorál.²⁷ Természetesen a *megtévesztés* az új szabályozás mellett is megtámadhatósági okként őrködik a jóhiszemű felek felett

3.3. Érdékbeli lehetetlenség

Nemcsak abból az okból lehetetlen megtenni valamit, mert valamilyen természettudományos törvényszerűség vagy emberalkotta törvény áll az utunkba, hanem pl. szociológiai, érdekbeli, gazdasági. Egyszerűen nem tudja elérni az eredményt, mert józan eszünk alapján ez számára képtelenség, aránytalan áldozatok vagy rendkívüli nehézségek árán lehet csupán teljesíteni. A szocializmus idején felmerült, hogy ez afféle „kapitalista kibúvó”²⁸ a *pacta sunt servanda* elve alól, amely a másik szerződő féllel szemben méltánytalan kiskaput biztosít. Hiszen nem arról van szó, hogy a későbbiekben állt be olyan körülmény, amely okafogyottá, túlzott teherré teszi a vállalatot, amire a lehetetlenülés jogintézménye hivatott megoldást adni; de nem is arról, hogy szolgáltatás és ellenszolgáltatás között nincs meg az egyensúly.²⁹ Ismert példája, hogy a forgalomból kivett(visszahívott) áru eladása nagy tételben lehetséges, annak összevásárlása viszont aránytalan erőfeszítéssel és költséggel járna, habár kiskereskedelemben még szórványosan előfordul.³⁰ Az egyetlen általam meglett jogeset is már fél évszázados, és nem közvetlenül kapcsolódik a szerződésekhez, mégis példázza előfordulásának lehetséges területét. Így például egy nő számára érdekbeli lehetetlenség, hogy olyan lakásban éljen, ahol ellene korábban nemi erőszakot megkísérlő férfi lakik.³¹ Végül itt említtem, de tehetném a szubjektív lehetetlenségnél

²⁶ Gai. 3. 98.

²⁷ Az eszközről részletesen ld. a 6. pontot.

²⁸ „Nagyobb rést üt a szerződési hűség elvén, mint a burzsoá jogtudományban és tételes jogban a gazdasági lehetetlenülés elismerése.” RUDOLF Lóránt i. m. 30.

²⁹ Ezeket a helyzeteket kezeli ugyanis a feltűnő értékaránytalanság és az uzsora érvénytelenségi oka, ld. Ptk. 201. § (2) bek., 202. §

³⁰ SZLADITS Károly: *A magyar magánjog – Kötelmi jog Általános része*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1941. 43.

³¹ P. törv. I. 21 117/1966.

is, hogy jogalkalmazáskor az eset árnyalt megítéléséhez nélkülözhetetlen szem előtt tartani a *difficultas non vitiat actum* elvet.

3.4. Egyéb okok: természeti, abszolút – relatív, objektív – szubjektív, tárgyi – személyi (alanyi)

3.4.1. Természeti lehetlenséget a Ptk. egyik kommentárja az érdekbelivel állítja szembe, de annak tartalmát nem fejt ki. Valószínűleg a szolgáltatás *természetéből*, annak tulajdonságaiból fakad a teljesítés kizártsága, nem pedig a teljesítés módjának eszközétől, körülményétől, annak nehézségeitől.

3.4.2. Eörsi Gyula aszerint kategorizál, hogy a lehetlenség mekkora körben áll fenn. Ennek megfelelően abszolút, amennyiben ez mindenki, vagy legalábbis a társadalom számára nyilvánvalóan lehetetlen, és relatív, ha a kötelezett személyből adódik. Néma ember felolvasásra vállalkozása ez utóbbi körbe tartozik, de Eörsi szerint ez nem érvénytelen, csak kártérítési kötelezettséget von maga után. Ezzel egyező Jhering véleménye, aki szerint ilyenkor szerződésszegés alapján, és nem semmisség miatt áll meg az igény.³² Ezzel az állásponttal szemben felhozható, hogy egyrészt a kártérítési kötelezettség egyébként is fennállhat – ahogy azt láttuk a 2. pontban –, másrészt a szerződések személyes jellege miatt a szerződéses felek képességei, körülményei meghatározók.³³ Fejtegetésében a Világhy – Eörsi szerzőpáros tovább megy: megállapítják, hogy ilyen esetben a szerződés nemcsak érvényes, hanem nyomban átfordul pénzkötelemmé.³⁴ Szladits Károly ugyanezt a felosztást alkalmazza, csak „tárgyi” és „alanyi” elnevezéssel, és mindkettő érvénytelensége mellett foglal állást, azzal a distinkcióval, hogy az alanyi lehetlenség nem egyenlő pusztán szolgáltatási képtelenséggel, mely csak időleges, orvosolható.³⁵

4. Elhatárolási kérdések

Egy jogintézmény megismeréséhez, annak helyes használatához és a jogrendben betöltött helyének pontos megállapításához elengedhetetlen más, olykor hasonló jegyeket mutató fogalmaktól való elhatárolása, esetleg más első ránézésre távolinak tűnőkkel való kapcsolatának megvilágítása.

³² BÁN i. m. 369. alapján JHERING, Rudolf: *Culpa in contrahendo*. 1861. 67.

³³ Szombathelyi Mb Polg. Koll. 1966. El. II. D. 19/2., bár ugyanez a bíróság ugyanebben az ügyben hibás megállapítást tett a nemtulajdonos által adásvételi szerződés megkötésének semmisségére vonatkozóan.

³⁴ VILÁGHY–EÖRSI i. m. 429.

³⁵ SZLADITS i. m. 43.

4.1. Hibás teljesítés

A hibás teljesítés a lehetetlenségtől látszólag távoli jogintézmények közé tartozik, azonban az új Ptk. később részletesen kifejtett újítása okán érdemes a vele való foglalkozásra. Jelenleg a hatályos Ptk. alapján azonban a kettőnek semmilyen kapcsolata nincs: a hibás teljesítés alapvetően magában foglal valamilyen teljesítést, csak az nem felel meg a szerződés, vagy a jogszabály előírásainak. A lehetetlenség ettől eltérően akkor áll fenn, ha semmilyen módon nem teljesített a kötelezett, és nem is teljesíthetett, mert a szolgáltatás lehetetlen.

4.2. Lehetetlenülés

A Ptk. a szerződésszegés esetei között szabályozza a lehetetlenülést.³⁶ Ahogy azt a Ptk. egyik kommentárja kifejti, a „szerződés megkötésekor a szolgáltatás teljesítésére még volt reális lehetőség”, de később valamilyen okból „véglegesen lehetetlenné válik”.³⁷ Lehetetlenülés a fennmaradó részre az is, mikor a hatósági engedély (szerződéses mennyiségnél kevesebből) a megkötés után kerül megadásra.³⁸ Osztályozásuk három szempont alapján történik, a 3.1. pontban kifejtett ismérvek alapján (jogi, fizikai, érdekbeli lehetetlenülés). Itt hívnám fel a figyelmet arra a bizonytalan elhatárolási részletre, hogy a Ptk. egyik kommentárja alapján vállalkozási szerződés esetén „jogi lehetetlenüléshez vezet, ha kiderül, hogy az ingatlan építési tilalom alatt áll.”³⁹ Nem látom be, hogy miért lenne jogi relevanciája annak a ténynek, hogy a tiltás mikor derül ki. Álláspontom szerint, ha ez már a szerződés kötésekor fennállott, a helyes dogmatikai levezetés mentén a szerződés semmisségét kell megállapítani a hatályos szabályozás alapján.

E kitérőtől eltekintve az elhatárolást három oldalról tartom megvizsgálásra érdemesnek.

a) Amikor a szerződés olyan okból lehetetlenül, amelyért egyik fél sem felelős, a szerződés *ex nunc* hatállyal megszűnik a Ptk. 319. §, új Ptk. (részben eltérő) 6:180. § alapján. Ezek – ahogy láttuk – bizonyos esetekben hatósági aktus következtében állnak elő,⁴⁰ de baleset is okozhatja.⁴¹

b) Ha a kötelezett felelős a lehetetlenülésért, ekkor vele szemben a jogosult kártérítési igénnyel léphet fel.⁴²

³⁶ „A teljesítés lehetetlenné válása” és az azt szabályozó 312. § a Ptk. „A szerződésszegés” című XXV. fejezetében szerepel.

³⁷ GELLÉRT György (szerk.): *A polgári törvénykönyv magyarázata*. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, 2004. 850.

³⁸ BH 1982. 523.

³⁹ EÖRSI Gyula – GELLÉRT György (szerk.): *A Polgári törvénykönyv magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981.

⁴⁰ BH 1992/658.

⁴¹ BH 1986/459.

⁴² Ptk. 312. § (2) bekezdés.

c) Jogosult oldalát nem érdemes tovább vizsgálni, hiszen a szolgáltatás elmaradása nem az ő oldalán történik, tőle független (ha mégis, úgy általános kártérítési felelősség terheli).

A fenti esetek – megszűnés, kártérítés – eltérő eredményre vezetnek az ‘eredeti’ lehetetlenség esetétől, megkülönböztetésük alapja pedig a teljesíthetlenné válás pillanata: csak akkor beszélhetünk lehetetlenségről, ha az már a szerződéskötés előtt bekövetkezett. Jól példázza ezt, hogy keretszerződés (pl. hitelszerződés) alapján megkötött részszerződések, osztható szolgáltatások esetén e részszerződésekre a lehetetlenség, míg a keretszerződésre a lehetetlenülés szabályai az irányadók.⁴³ Ekkor viszont felesleges vizsgálni a felróhatóságot, annak semleges jellegéből adódóan (semmisségi következményekből adódóan, eltekintve más kártérítési jogcímeiktől). Elmondhatjuk, hogy a lehetlenné váláskor a törvény szubjektív szempontok szerint szelektál, a felek tudatára, magatartására figyelemmel rendelkezik, szemben a *lehetetlenség* objektív vizsgálatától, ahol a szerződők akaratától és az eseményekben való közrejátszásuktól függetlenül nyilatkozik (kivéve témánkban az új Ptk., ld. 5. részben).

5. Az új Ptk. tervezete

Az új Ptk. tervezete szakít a régi hagyománnyal, és kiveszi a semmisségi okok közül a *lehetetlen szolgáltatásra irányuló szerződést*. A törvény a lehetetlenséget teljesítés lehetlenné válása között szabályozza,⁴⁴ és deklarálja, hogy a lehetetlenség nem érvénytelenségi ok: „A szerződés nem érvénytelen azért, mert a szolgáltatás teljesítése a szerződés megkötésekor lehetetlen, vagy a kötelezett a szerződés megkötésekor nem rendelkezik a szolgáltatás tárgyával”.⁴⁵

A hatályos szabályozás szerint a semmisségre bárki határidő nélkül hivatkozhat,⁴⁶ a bíróság hivatalból észleli: a kvázi legerősebb jogi védelem illeti. Érdemes megjegyezni, hogy a Legfelsőbb Bíróság már 2010-ben kimondta e hivatalból észlelés korlátait azzal a megkötéssel, hogy a bíró csak a semmisség megállapítására, és az erre alapított igény elutasítására szorítkozzon.⁴⁷ Egyrészt ahogy azt Menyhárd Attila kifejti, az érvénytelenség rendkívül „erős” szankció, amit valamilyen kiemelt érdek indokol, így különösen erkölcsi normák (amik behatolnak a jogba), közérdek vagy egyes csoportok védelme, de a jogalkotó tartalmi kontrollt is gyakorol.⁴⁸ Ezen indokok egyike sem áll fenn a lehetetlen szerző-

⁴³ EBH 2006. 1531.

⁴⁴ Kötelmi jog könyv, Szerződés általános szabályai rész, Szerződésszegés cím, Szerződésszegés egyéb esetei fejezet.

⁴⁵ Új Ptk. 6:180. § (1) bekezdés.

⁴⁶ Ptk. 234. § (1) bekezdés.

⁴⁷ 1/2010 PK vélemény 2) pontja.

⁴⁸ MENYHÁRD Attila: *A szerződés érvénytelenségének egyes esetei*, (2001) Polgári Jogi Kodifi-

dések esetén. Továbbá ‘felnőttként’ kezeli az új törvény az embereket, egyfajta ‘reasonable man’-t állít elénk, aki tudatában van tetteinek, képes racionálisan és reálisan felmérni vállalásainak súlyát, ezáltal nagyobb felelősség is hárul rá, de szabadabban is tud dönteni, könnyebben tud a társadalmi alakulással lépést tartani. A régi, kontinensre jellemző merev szándékot felváltja az angolszász stílusú rugalmas, alkura koncentráló szemlélet.⁴⁹ Másrészt a később kifejtett (7. rész) jogkövetkezmények körében is lazul a törvény. Eddig a dologi jogias hozzáállás kedvelt eszköze az *in integrum restitutio*, viszont ennek kivitelezése, végrehajtása a gyakorlatban számtalan esetben megvalósíthatatlan, de legalábbis aránytalan helyzetet eredményez. Nem nyújt megfelelő táptalajt a magánautonómia kiteljesedésének: a kötelmi jognak; amit viszont megtesz az elvárások szerint a már most is élő gyakorlat tendenciájával harmonizáló, ám azon lényegesen túlmutató új szöveg. Alkalmasabb a *condictio sine causa* eszköze, ami lehetőség szerint szem előtt tartja a szerződés érvényességét és hatályosságát: ezt nevezi Wellmann György „végig ható szinallagmának”, ill. „szaldó elvnek”.⁵⁰ Ezzel – úgy tervezik – egyszerűbb lesz az ügyek megoldása, világosabb választ adhat a helyzetre, ami jobban megfelel a felek érdekének. Ráadásul megszűnnek a korábbi szabályozásra jellemző többlettényállások.⁵¹

6. A jelenlegi és az új Ptk. szabályozásának összevetése

Ideje konkretizálni az eddig általánosság szintjén elmondottakat. Mindezen változtatás egyrészt olyan kodifikációként fogható fel, amelyet bírói ítéletek sora ihletett, másrészt szemléletmód váltást is jelent.

6.1. Idegen dolog eladása

Ezen esetek sarokpontja (mely jelenleg is eldöntött kérdés) az adásvételi szerződés nem tulajdonossal történő megkötése. Gyakorlati jelentősége nagy, hiszen a forgalmi életben sűrűn fordul elő olyan eset, hogy harmadik személytől jövőbeli megszerzés reményében már megkötik a felek az adásvételi szerződést, és a szerződés tárgyának tulajdonjogát az eladó kötelessége a teljesítésig megszerezni. Éppen ehhez a kötelességhez telepíti a jogalkotó a kockázatot az új Ptk. kifejezett rendelkezésével, amit a joggyakorlat már a hatályos Ptk. alapján

káció 2001/1. 37.

⁴⁹ MENYHÁRD i. m. 37.

⁵⁰ WELLMANN György: Az érvénytelenség jogkövetkezményei. *Gazdaság és jog*, 2010/3. 3–11.

⁵¹ GOMKÖTŐ Balázs – KISS Gábor: A szerződések érvénytelenségével kapcsolatos többlettényállások. *Gazdaság és Jog*, 2008/4. 3–11.

is megtett.⁵² Ennek megértéséhez szükséges látni, hogy a szerződés kötelmi jogi jogügylet, aminek célja a dologi jogi eredmény beállta (pl. tulajdonjog átszállása), ami kötelmi jogban a teljesítés pillanatához tapad. Ha a két időpillanat elválik, a szolgáltatás nem lehetetlen, amennyiben a szerződéskötéskor az eladó (még) nem tulajdonos, vagy a hatóság az engedélyt még nem adta meg (különösen, ha a vállalkozási szerződés tervezésre szól).⁵³

A jelenlegi szabályozás alapján más a helyzet, ha valamilyen okból a teljesítésig nem is szerezheti meg e jogot; ekkor valóban lehetetlen célra irányul a szerződés, tehát semmis⁵⁴ (pl. forgalomképtelen a dolog). Ugyanúgy érvénytelen egy viszonylag új ítélet alapján az a szerződés, amit az házastársi életközösség fennállása folytán közös tulajdon alatt álló dolog ajándékozására kötött az egyik házastárs.⁵⁵ (Ez a döntés vitatható, hiszen elvileg nem kizárt az eladó tulajdonszerzése, mégis „megszerzése sem lehetséges” kifejezést használja a bíróság.) Látjuk, hogy az új Ptk. a jelenleg élő jog kodifikációja ebből a szempontból.

6.2. Törlési per

A jogalkotó következetesen járt el, mikor az Inyvtv.⁵⁶ 62. § (1) bekezdés ab) pontjában törlési per indításának jogát megadta a felszámolás alatt álló adós felszámolója és hitelezője számára a vagyon ‘kimentését’ célzó szerzőkkel szemben a Cstv.⁵⁷ 40. § ab) pontja alapján. Erre azért volt szükség, mert az adós vevőjétől (közvetlen szerző, secundus), szerzővel (közvetett szerző, tertius) is törlési perrel lehet az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett ingatlant visszaszerezni. A törvényt módosítás előtt ennek egyetlen (nem járható) útja a szerződések érvénytelenségére való hivatkozás volt, mégpedig lehetetlen szolgáltatás miatt, amennyiben jogilag lehetetlen ilyen helyzetben ingatlan tulajdonjogát átruházni (secundus és tertius közötti szerződés). A joggyakorlat szerint azonban az ilyen szerződés nem lehetetlen, ezért ezen az alapon az adós hitelezője nem indíthat érvénytelenségi pert, és nem kérheti az eredeti állapot helyreállítását.

Másik (lehetséges) megoldás az újonnan bevezetett út. Azáltal, hogy a jogalkotó kibővítette a törlési per indítására jogosultak körét, a Cstv.-ben megha-

⁵² „Az a körülmény, hogy az adásvételi szerződés megkötésekor az eladó nem tulajdonosa az ingatlanoknak, a tulajdonjog hiánya a szerződéskötést nem teszi érvénytelenné, az ilyen szerződés nem ütközik jogszabályba. Az ingatlan tulajdonjogát ugyanis nem a szerződés megkötésekor, hanem a szerződés teljesítésekor kell átruházni, a szerződés érvénytelenségét pedig a szerződéskötés időpontjában kell vizsgálni, a teljesítés elmaradása viszont szerződésszegést jelent.” EBH1999. 96.

⁵³ BH 1997. 88.

⁵⁴ EBH 1999. 96.

⁵⁵ BDT 2010. 2313.

⁵⁶ Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény.

⁵⁷ A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi IL. törvény.

tározott feltételek fennállása esetén a fent említetteket is megilleti a törlési per indítására való jog, így az Inyvtv. szabályai szerint a közvetett szerzőtől is visszaszerezhető az adós tulajdonjoga.

7. Jogkövetkezmények

Az új Ptk. a szerződésszegés szabályai szerint kíván eljárni a *lehetetlen szolgáltatást* vállaló, azt értelemszerűen teljesíteni nem tudó kötelezettel szemben. Ahogy az új Ptk. javaslatának magyarázata nyilatkozik: „a kialakult helyzetet a *szerződésszegés szabályai* megfelelően rendezik”.⁵⁸ Ennek lehetséges módjait tekintem át.

A teljesítés megtagadásához (mint a kötelezett eszköze a teljesítés alól mentesüléshez) jogos ok szükséges. Viszont azáltal, hogy a jogalkotó a szolgáltatás érvényességéről nyilatkozik, álláspontom szerint kikerül a jogilag védett körből, amivel nem minősül jogos oknak. Az új Ptk. 6:139. §-a főszabályként a szerződés teljesítésének követelését írja elő a jogosult felé, ez viszont továbbra sem lehetséges attól függetlenül, hogy a jog nem teszi érvénytelenné az erre vonatkozó kötelezettség vállalásáról szóló ügyletet. A 6:127. § akadályközlési kötelezettséget ír elő a felek részére, aminek elmulasztásával okozott károk a szerződésszegés jogkövetkezményeivel járnak, illetve a közlés nélkül is ismert akadályt nem kell közölni. Ebből következően a nyilvánvaló – nem nyilvánvaló elhatárolása, és a felek tudattartalmának szerepe a jogalkalmazásban meg fog nőni. Ettől függ ugyanis, hogy a kötelezetre milyen további kötelezettségek várnak, felel-e a károkért. Jogosulti oldalon megoldás az elállási jog, ami megilleti a jogosultat, amennyiben a teljesítéshez fűződő érdeke megszűnt. A kötelezett oldalán pedig további érvénytelenségi okok sorakoznak, köztük a jöerkölcsebe ütközés vagy a megtévesztés.

7.1. Befejezés

Áttekintésem célja a jogintézmény kialakulásának, sorsának bemutatása volt. Látható, hogy már a római jog sem kezelte a kérdést végsőkéig mereven. A jogirodalom említésre méltó, de jelentéktelen, bagatell, a gyakorlatban alig előforduló jogintézménynek tekintette. Azonban az is igaz, hogy elsősorban az idegen dolog eladására irányuló szerződésekre vonatkozóan az utóbbi időben egyre inkább igyekeztek az érvénytelenség alól ‘kibújni’, dogmatikailag helyes elképzeléssel. Az új Ptk. ennek kíván kodifikált alapot szolgáltatni, amivel esetenként túl megengedő, kijátszható lehet. Dacára az újításnak, azt mindenképpen elmondhatjuk,

⁵⁸ VÉKÁS Lajos (szerk.): *Az Új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatok magyarázatokkal*. Budapest, Complex Kiadó, 2012. 410.

hogyan a szerződés jogintézménye nem egyeztethető össze azzal, hogy valaki lehetetlen szolgáltatásra kötelezze magát,⁵⁹ és ezt meggyőződésem szerint a jogrendszer figyelembe fogja venni továbbra is.

⁵⁹ VILÁGHY–EÖRSI i. m. 428.

A PÉNZÜGYI FELÜGYELET ÉS SZABÁLYOZÁS ALAKULÁSA AZ EU-BAN

GHIRA MÁRTON

„Azt vallom, hogy a tőke- és pénzpiacokon – ha magukra hagyjuk őket – fennmarad az egyensúlytalanság. Az egyensúly megteremtése és fenntartása politikai feladat, a nemzetközi pénzügyintézeteknek kell szabályozniuk a piacok működését. Ellenkező esetben fennáll a pénzügyi válság veszélye. Szerintem két-három éven belül tetemesen visszaesik a globális gazdasági teljesítmény, és ez – határozott nemzetközi fellépés híján – könnyen világgazdasági válságba torkolhat.”

Soros György (2005)¹

A pénzügyi világ mechanizmusainak hatékony szabályozása és felügyelete kiemelkedő fontosságú szerepet tölt be az annak megfelelő és az elvártak szerinti működésében. Ennek hiánya súlyos rendszerszintű zavarokat okozhat, mint azt kiválóan bizonyította a 2007 nyarán útjának indult és 2008 őszén elmélyült pénzügyi válság. Európa döntéshozói azonban nem maradtak válasz nélkül: a de Larosière bankár, korábbi IMF-vezérigazgató által elnökölt, s róla elnevezett csoport részletes tervet tett le a Bizottság asztalára, amely rámutatott a pénzpiacok szabályozásának és felügyeletének európai szintű hiányosságaira, egyszersmind megoldást is kínált, felvetve egy újrastrukturált felügyeleti rendszer létrehozatalát. Jelen dolgozatom célja, hogy a teljesség igénye nélkül bemutassam azt az utat, amit a közös felügyeleti rendszer kérdésköre bejárt, illetve azt, hogy ez hova vezetett.

1. A válság előtti évek

A 2000-es évek elején a pénz- és értékpapírpiac szabályozásának és felügyeletének elgondolásai két forrásból eredtek: az Európai Tanács 1999. júniusi közli

¹ Hirschler Richárd: Interjú Soros Györggyel, a filantróp milliárdossal, HVG.hu, <http://hvg.hu/gazdasag/20051123soros> [letöltve: 2012.08.17.]

ülésén elfogadott Pénzügyi Szolgáltatások Akciótervéből (*Financial Services Action Plan*),² illetve a Lámfalussy Sándor elnökölte Bölcsék Tanácsa (*Wise Men*) által közzétett, és az Európai Tanács 2001. március 23-ai stockholmi ülésén elfogadott Lámfalussy-jelentésből.

A szabályozás és felügyelet koordinációját, összehangolását mindkét dokumentum Európa eminens érdekei közé sorolta. A Lámfalussy-jelentés rámutatott a szabályozás hiányosságaira: arra, hogy a különböző közösségi jogi szabályok alkalmazása nem egységes, a rendszer rugalmatlan, és nincs összhangban a napi jogalkalmazás kihívásaival. A közösségi szabályok megalkotásának folyamatát a Bölcsék Tanácsa annyiban kifogásolta, hogy nincs megkülönböztetve az elsődleges és a másodlagos jogalkotás, amely azt jelenti, hogy az egyes egyedi, végrehajtási jellegű, operatív aktusok elfogadásához (másodlagos jogalkotás) ugyanaz az eljárás szükséges, mint az irányelvek megalkotásához, amely a közösségi szintű koordinációt ellehetetleníti.

A reform jegyében a Lámfalussy-jelentés olyan négy szintű szabályozási struktúrát dolgozott ki, amely az alapvető jelentőségű irányelvektől az egyedi kikényszerítő aktusokig vertikálisan lefedi a teljes szabályozási területet. Ennek keretében az értékpapírpiacok területén³ két bizottság állt fel: az Európai Értékpapír Bizottság⁴ (*European Securities Committee*, továbbiakban ESC), illetve az Európai Értékpapírpiaci Szabályozók⁵ (*Committee of European Securities Regulators*, továbbiakban CESR). Ezen bizottságok távolról sem emlékeztettek egy klasszikus közös felügyeleti hatóságra, ám ezzel szemben a felügyeleti munka összehangolása tekintetében komoly szerepet játszottak. A két bizottságot más-más céllal hívták életre: szerepük annyiban volt közös, hogy tevékenységük homlokterében a Bizottság részére történő tanácsadás helyezkedett el. Az ESC tagjai a tagállamok magas szintű képviselői voltak, feladatuk az értékpapírpiacokat érintő jogpolitikai kérdésekben a már korábban említett tanácsadás volt. A CESR tagjai az értékpapírok területén hatáskörrel rendelkező nemzeti felügyeleti szervek magas rangú képviselőiből kerültek ki, feladatuk azonban sokkal szélesebb spektrumot ölelt fel a Bizottság részére történő tanácsadásnál. A CESR volt ugyanis az a fórum, ahol az egyes jogszabályok előkészítésébe a piaci szereplőknek beleszólásuk lehetett, a felügyelet és a harmonizáció jegyében pedig ez a bizottság volt hivatott a nemzeti hatóságok közötti együttműködés elmélyítésére, amelynek fő célkitűzése a közösségi szabályok következetes és határidőknek megfelelő implementációja, valamint a „legjobb gyakorlat” elvének érvényre juttatása volt.

² COM (1999) 232 végleges

³ Az ún. 3L3 bizottságok része (CEBS, CESR, CEIOPS): harmadik szintű felügyeleti szervek.

⁴ C (2001) 1493

⁵ C (2001) 1501

2005-ig bezárólag a Pénzügyi Szolgáltatások Akcióterve és a Lámfalussy-jelentés alapján kikövezett utat az európai jogalkotó bejárta, amelynek keretében megszülettek a szükséges szabályozó irányelvek. A Pénzügyi Szolgáltatások Politikáról (2005–2010)⁶ szóló Fehér könyv elsősorban arra mutatott rá, hogy a tapasztalatok alapján a szabályozás elérte célját: a piacokon a verseny és a likviditás nőtt, erősödött a pénzügyi stabilitás, éppen ezért strukturális reformokat nem fogalmazott meg a tervezet, sokkal inkább a kialakult rendszer megszilárdítását tűzte zászlajára. A felügyelet kérdéskörét néhány konkrét célkitűzésen kívül (az anya- és befogadó országok szerepének és felelősségének rendezése, hatékonyabb felügyelet például a beszámolósi kötelezettségek párhuzamosságainak megszüntetésével) annyival 'intézte el' a tervezet, hogy közös felügyeleti kultúrát kívánt meghonosítani az unión belül. Szemmel láthatólag tehát az uniós jogalkotó nem számolt egy esetleges súlyos pénzügyi válság rémisztő gondolatával.

2. A válság kezdete

Mára már közhely, hogy a 2007-es év nyarától induló, 2008 őszén drámaian eszkalálódó másodlagos jelzálogpiaci válság, és a nyomában kialakuló bizalmi és likviditási krízis korábban nem látott károkat okozott a pénzügyi szektorban. A tőzsdéken az árfolyamok szabadon zuhantak: mintegy 16 trillió euró veszteséget voltak kénytelenek elszenvedni a tőzsdén jegyzett cégek. A bankszektor mintegy 350 milliárd eurós veszteséget volt kénytelen elviselni, az Európai Központi Bank hatalmas összegeket áldozott a likviditás fenntartására. Az egyes tagállamok konszolidálták bankrendszerüket, amelynek köszönhetően az eurózóna államainak éves hiánya az átlagos 2%-ról 6,4%-ra ugrott, míg a huszonhetek átlagos államadóssága 59%-ról 80% közelébe került.

Ilyen körülmények között került sor számos olyan tipikus esetre, amelyek a szabályozás és felügyelet hiányosságaira mutattak rá. A Fortis esete volt az időszak állatorvosi lova, amely bankot kivettség miatt különösen érintettek a kedvezőtlen folyamatok, 2008 őszén az összeomlás volt a legvalószínűbb scenárió. A Fortis a Benelux államok egyik piacvezető bankja, amelynek megmentésére 2008. szeptember 28-án a belga, holland és luxemburgi kormányok összesen 11,2 milliárd eurót szántak a bankcsoport életben tartására, de később a megmentési akció darabjaira hullott: a holland kormány később államosította a Fortis holland érdekeltségét, a belga és luxemburgi kormányok pedig inkább kedvező áron a BNP Paribas részére továbbították a birtokukba került részesedést. Ezt a folyamatot sérelmezték a kiskereszvényesek, az ügy végére bírósági eljárások után pont csak néhány hónappal később, 2009 májusában került.

⁶ COM (2005) 177 végleges

Ez és az ehhez hasonló esetek (ld. Izland) rámutattak az európai felügyelet hiányosságaira. Mint azt fontos hangsúlyozni, a szabályozás és felügyelet korántsem szinonim fogalmak, és a kettő között tátongó szakadék keletkezett a 2000-es évek első évtizedében. A szabályozási struktúra adott volt: arra volt tervezve, hogy például a határokon átnyúló banki csoportok a nyújtott szolgáltatásokat egységes jogi rezsim alatt végezhessek. Ehhez nem társultak ugyanakkor megfelelő felügyeleti eljárások: hiányzott a határokon átnyúló felügyelet, koordináció, válságkezelés, illetve betétvédelem.⁷A hathatós orvoslás nem késlekedhetett sokáig: a Bizottság még 2008 őszén felkérte a Jacques de Larosière elnökölte bizottságot, hogy a szabályozási és felügyeleti hiányosságokat tárja fel, és tegyen az unió számára elfogadható tervezetet az asztalra.

A bizottság jelentését 2009.február 25-én hozta nyilvánosságra, amely sorra végigveszi a válsághoz vezető okokat, hibaként nevezi meg a felügyelet jelentős hiányosságait, valamint megállapítja, hogy a pénzügyi szolgáltatások olyan mértékben váltak határon átnyúlóvá, és ezáltal bonyolulttá és átláthatatlanná, hogy szükségszerűen konfliktusok keletkeztek az anya- és fogadó állam felügyeleti hatóságai között. Ez erodálta az információáramlást, egyszersmind bizalmatlanná tette az egyes nemzeti hatóságokat egymással szemben. További problémaként értékelte a Larosière-jelentés, hogy a Lámfalussy-terv harmadik szintű hatóságai (ld. fent) nem voltak alkalmasak a kialakuló krízis hatékony kezelésére, hiszen jogi lehetőségük is alig volt közös döntéseket hozni, így például a short ügyletek betiltásáról sem tudtak határozatot hozni.

A Larosière-jelentés mindezen diagnózisokon túl hiányolta az európai rendszerből a korai figyelmeztetést és az ezzel kapcsolatos makroprudenciális felügyeletet, amely elsősorban a pénzügyi rendszer stabilitására, veszélyeknek történő kitettségre, illetve az ezekkel járó kockázatokra figyelt volna, illetve tett volna jelentéseket, ha arra okot adó körülmény merült volna fel.

3. A de Larosière-terv megszületése

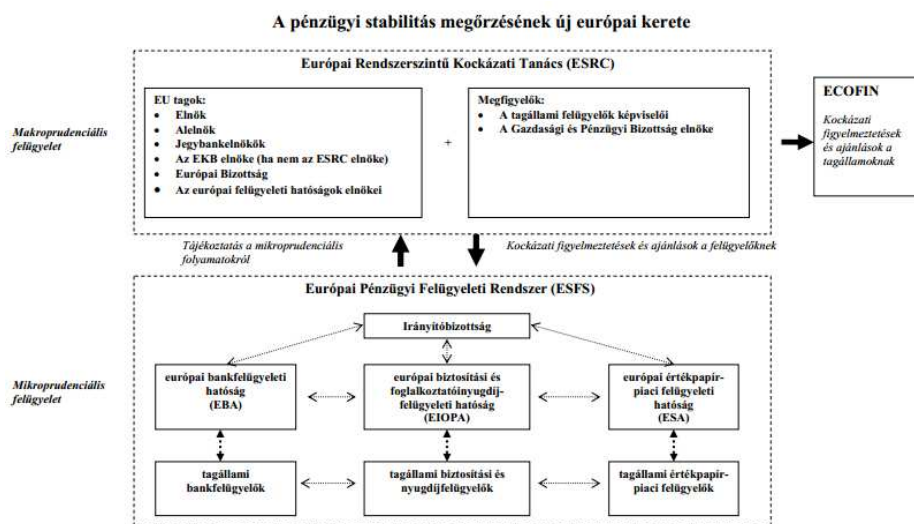
Jacques de Larosière és szakértő csoportja vadonatúj rendszer kiépítését tanácsolta a Bizottságnak, amelyet az lényegében teljes mértékben át is vett: 2009. május 27-ei közleményében⁸ felkérte az Európa Tanácsot, hogy hagyja jóvá a pénzügyi felügyeleti struktúra reformjait, amelyekhez 2009. június 9-ei ülésén a Tanács, 2009. június 18–19-ei ülésén pedig az Európai Tanács adta támogatását.⁹

⁷ Niamh MOLONEY: EU Financial Market Regulation after global financial crisis: „more Europe” or more risks? *Common Market Law Review*, 2010.1319.

⁸ COM (2009) 252 végleges

⁹ Fontos megjegyezni, hogy szűk egy évre a Lámfalussy-folyamat részeként már működő korábbi szabályozói bizottságokat 2009 januárjával újrastrukturálta a Bizottság, de mindezt már a de Larosière-csoport tevékenységének árnyékában tette.

Az új Pénzügyi Felügyeleti Európai Rendszer két pilléren nyugszik. Az egyik a Rendszerkockázati Testület, a másik pedig az Európai Felügyeleti Hatóságok. Górcső alá vételük előtt álljon itt egy áttekinthető ábra a már citált 2009. május 27-ei Bizottsági közleményből:



1. ábra: A pénzügyi stabilitás megőrzésének új európai kerete

A Rendszerkockázati Testület a fent említett makroprudenciális felügyeletet látja el a pénzügyi szektorban. A testületet létrehozó Európai Parlament és a Tanács 2010. november 24-ei 1092/2010/EU rendelete a rendszerkockázat fogalmát a következőképp fogalmazza meg: *pénzügyi rendszer leállásának veszélye, amely jelentős negatív következményekkel járhat a belső piacra és a reál gazdaságra nézve. A rendszer szempontjából bizonyos mértékben valamennyi pénzügyi közvetítő, piac és infrastruktúra jelentős lehet.*¹⁰ A testület jellegadó feladata az illetően kockázatok azonosítása és rangsorolása, hozzájárulva így a pénzügyi rendszer stabilitásához. Ennek keretében figyelmeztetéseket készít, illetve a felmerülő kockázatok szakszerű kezeléséhez ajánlásokat fogalmaz meg. Operatív tevékenysége keretében együttműködik a mikroprudenciális felügyeletben érintett hatóságokkal, amelyek között egy kockázati jelzőrendszer került kidolgozásra.

A Rendszerkockázati Testület legfőbb szerve az Igazgatótanács. Tagjai között – tekintettel arra, hogy a pénzügyi stabilitás legalapvetőbb európai letéteményesei a tagországok központi bankjai – a testületben mind a 27 tagállam

¹⁰ 2. cikk c) pont

jegybankelnöke mandátummal bír. Emellett tagsággal bírnak – a mikroprudenciális felügyeletért felelős hatóságokkal történő együttműködés jegyében – az ESMA, az EBA, illetve az EIOPA vezetői, továbbá a Bizottság és a tudományos és szakmai testület képviselői is.¹¹ A Rendszerkockázati Testület elnöke működésének első öt évében az Európai Központi Bank elnöke, ez a jogalkotási folyamat során külön javaslata volt a Larosière-jelentésnek, illetve később kérése a Bizottságnak.

Látható, hogy a Rendszerkockázati Testület elsősorban nagyobb volumenű, távlati kérdésekkel foglalkozik, így Európában voltaképpen megvalósult az ágazatok feletti makroprudenciális felügyelet. A mikroprudenciális szinten a felügyelet már szektoronként elkülönített. A Larosière-jelentés a korábbi 3L3 bizottságok helyébe szintén három ágazati-felügyeleti, immáron hatóságként viselkedő és funkcionáló szervet javasolt, jelesül az Európai Bankhatóságot¹², Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóságot¹³, illetve az Európai Értékpapír-piaci Hatóságot¹⁴. A három hatóság a mikroprudenciális felügyeletre vonatkozó szabályozó és felügyeleti kötelezettségeit a piacok állandó megfigyelésén és értékelésén túl ún. szabályozástechnikai és végrehajtás-technikai standardok kibocsátásával teljesíti. Ezek jellemzői, hogy kizárólag szakmai alapon rendeznek bizonyos kérdéseket, így ezek nem is dönthetnek el szakpolitikai magasságig elérő kérdéseket. A szabályozástechnikai standardok az EUMSZ 290. cikkén nyugvó jogalkotási aktusok, ennél fogva azok kötelező joghatással bírnak, a Hatóságoknak pedig ezeket jóvá kell hagyatni a Bizottsággal. Fontos azonban kiemelni, hogy a rendeletek aláhúzzák azt, hogy ezeket csak ritka esetben módosíthatja a Bizottság (illetve a Tanács), tekintettel arra, hogy ezek megalkotását a piaci résztvevőkkel történő széleskörű konzultáció és/vagy hatástanulmány előzi meg, így feltételezhető, hogy a Hatóságok prudens tervezetet tesznek le az asztalra. A végrehajtás-technikai standardok jogi fundamentuma az EUMSZ 291. cikke, ezek szintén jóváhagyandóak a Bizottsággal. Azokon a területeken, ahol a fent említett aktusok nem születnek, iránymutatásokkal és ajánlásokkal láthatják el a piaci szereplőket a Hatóságok.

4. Új hatáskörök

Az új Hatóságok hatáskörei közül kettő mindenféleképpen kiemelő. Mint feljebb említésre került, korábban komoly kihívást és problémát jelentett az anya-

¹¹ Szavazati jog nélküli tagok a tagállamok pénzügyi felügyeletének képviselői is, illetve a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság elnöke is.

¹² Létrehozta: 1093/2010/EU rendelet.

¹³ Létrehozta: 1094/2010/EU-rendelet.

¹⁴ Létrehozta: 1095/2010/EU-rendelet.

és a fogadó államok közötti esetleges konfliktus a határon átnyúló pénzügyi tevékenységek körében. Ahogy a Fortis bank esete mutatja, hová vezet, ha egy nemzetközi bankot három különböző hatóság siet különböző utakon megsegíteni, vagy az izlandi bankrendszer súlyos politikai és gazdasági következményekkel járó összeomlása is rávilágít, ezek kiemelt fontosságú kérdések, hiszen ahogy *Charles Goodhart* és *Mervyn King* aláhúzza: „*a bankok éltükben nemzetköziek, halálukban nemzetiiek.*”¹⁵ Az új Hatóságok jogosultságot szereztek arra, hogy ezeket a konfliktusokat bizonyos mértékben feloldják. Ennek folyamata szerint a Hatóság *ex cathedra* eljárhat, amennyiben objektív szempontok alapján meg tudja állapítani, hogy a hatóságok között nézeteltérés mutatkozik. Ebben az esetben a Hatóság felhívja a nemzeti hatóságokat, hogy – az ügy jellege alapján megállapított – határidőn belül próbáljanak konszenzusra jutni vitás ügyekben, amely dialógushoz közvetítőként a Hatóság független munkacsoportja révén közvetítőként csatlakozik. Ennek sikertelensége esetén a döntéshozatal általános szabályai szerint a Hatóság kötelező erejű határozatot hozhat, „*amelyben felszólítja őket egyedi intézkedések meghozatalára vagy valamely intézkedés mellőzésére az ügy rendezése és az uniós jognak való megfelelés biztosítása érdekében.*”¹⁶

Ha a nemzeti hatóság ennek sem tesz eleget, akkor a Hatóság ‘átnyúlhat a nemzeti hatóság feje felett’, és kötelező határozatot hozhat a pénzügyi szektor szereplőjére nézve. E határozat az ügyben addig keletkezett összes hasonló döntéssel szemben hatályos.

A másik fontos kiemelendő hatáskör a kedvezőtlen pénzügyi helyzet esetén történő beavatkozás lehetősége. A különleges intézkedésekre okot adó körülmények súlyosságát tekintve két szintet különböztethetünk meg: az enyhébb fokú rendellenesség az olyan káros helyzet, amely komolyan veszélyeztetheti a pénzügyi piacok szabályos működését, integritását és stabilitását. Ebben az esetben a Hatóságoknak koordináló szerepet kell betölteniük, amely a nemzeti hatóságok közötti együttműködés felügyeletét, irányítását jelenti, ezen esetben a Hatóság képviselőit a fennálló helyzetről folyamatosan tájékoztatni kell, illetve képviselőjét az egyeztető tárgyalásokra meg kell hívni.

A súlyosabb következményekkel fenyegető esetekben a Tanács – a többi szervvel történt konzultáció után – a Hatóságoknak címzett határozatában vészhelyzet fennállását állapíthatja meg. Ebben az esetben a vészhelyzet kezelése céljából a Hatóságok egyedi határozatokat hozhatnak, amelyek címzettjei a többi hatáskörrel rendelkező hatóság. Amennyiben a határozatokat nem teljesítené a címzett hatóság, akkor a Hatóság a piaci szereplőre nézve egyedi határozatot hozhat.

¹⁵ „Banks are international in life and national in death” idézet: Thorsten Beck, Radomir Todorov, Wolf Wagner: Cross-border banking and national supervision – is there a conflict?, VOX, <http://www.voxeu.org/article/cross-border-banking-and-national-supervision-could-it-work> [letöltve: 2012.08.03.]

¹⁶ 1095/2010/EU rendelet 19. cikk (2) bekezdés.

Eklatáns példája a vészhelyzetben történő beavatkozás lehetőségének az Európai Értékpapír Hatóság short ügyletek korlátozásával kapcsolatos jogköre. A pénzügyi válság kitörésekor a jelentős károk elszívásának megelőzése végett számos országban, így többek között Japánban és az Egyesült Államokban is korlátozták az árfolyamok esésére játszó short ügyletek megkötését, ám e kérdéskör Európában uniós szintű szabályozottsággal nem bírt, következésképp erősen fragmentált volt. A hiányosság leküzdésére az Európai Parlament és Tanács 236/2012/EU rendelete szolgál, mely számos aspektusát rendezi a kérdésnek, többek között a short ügyletek korlátozását is. A korlátozásokra elsősorban a nemzeti hatóságoknak van hatáskörük, de azok hallgatása, helytelen veszélykezelése vagy határokon átnyúló és az egész uniós rendszer ellen irányuló fenyegetettség esetén az Európai Értékpapír Hatóság maga is határozhat arról, hogy természetes vagy jogi személy az árfolyam esése eredményezte nyereségét ne realizálhassa.¹⁷ Ezek a szabályok elősegíthetik az árfolyamok fundamentálisan legkevésbé megalapozott drámai esését.

5. Vélemények az új rendszerrel kapcsolatban

Szakmai körökben a kialakult felügyeleti rendszer megítélése korántsem egységes. Az egyetértés nagyjából addig terjed, hogy a felügyeleti rendszernek hatékonyak kell lennie. Az európai felügyelet gondolatával szemben állók arra az álláspontra helyezkednek, hogy a nemzeti felügyeleti szervek közötti elmélyített közös munka és bizalom önmagában adekvát választ lenne a kihívásokra. A túlszabályozottságtól tartó mannheimi professzor, *Roland Vaubel* egyenesen saját lábunkba leadott lövéshez hasonlítja a kialakult rendszert.¹⁸ Nézetei szerint a pénzügyi krízis nem Európából indult, és okai egyáltalán nem oda vezethetők vissza, amelyeket az európai jogalkotás félreért. Bár nem jeleskedett Európa a válságkezelésben, semmilyen garancia nincs arra, hogy az EBA jobban kezelte volna a bankokkal kapcsolatos válsághelyzetet. Kiemeli, hogy mint született liberális, szerinte az Európán belüli államoknak versengeniük kellene egymással, a közös szabályozási szint létrehozatala pedig csak túlszabályozottsághoz vezet.¹⁹

¹⁷ A short tilalom a hivatkozott rendelet 23. cikk (5) bekezdés szerint nemzeti hatóságok által likvid papírok esetében főszabályként akkor rendelhető el, ha annak értéke legalább 10%-al csökkent egy napon belül a bázisárhoz képest. *Nota bene* a Budapesti Értéktőzsde Kereskedési Kódexének 13.3.1. pontja szerint 10%-os esés esetén az adott papír kereskedését felfüggesztik.

¹⁸ Alexandra Hennessy: *Redesigning Financial Supervision in the European Union*. 11. p., EUCE, http://euce.org/eusa/2011/papers/12d_hennessy.pdf [letöltve: 2012.07.19]

¹⁹ Roland Vaubel: *Comment on Charlie McCreevy's Wincott Lecture "Europe: How can things be done better?"*, The Wincott Foundation, <http://www.wincott.co.uk/lectures/Vaubel.doc> [letöltve: 2012.07.05.]

A túlszabályozottság félelmét osztották a pénzügyi szektor egyes szereplői is, így a HSBC és Santander bankok is, kiemelve azt, hogy a túlszabályozott és agyonellenőrzött rendszer drágíthatja a felügyeleti költségeket, ami a hitelezés visszaszorulásához és a gazdaság beindulásának késlekedéséhez vezethet.²⁰

Az új felügyeleti struktúra kialakításával nagyjából egyidejűleg, 2009. május 7-én a Bizottság konferenciát szervezett, ahol az ágazatok egyes képviselői elmondhatták véleményüket a javaslatokról. A konferencia előadói valamennyien azt az álláspontot képviselték, hogy a de Larosière-jelentésben foglaltak jó irányvonalnak tekinthetők a reformokkal kapcsolatban. Helyeselték a makroprudenciális felügyelet megalkotását, és azt, hogy ez az Európai Központi Bank szerves együttműködésével fog megvalósulni, illetve a mikroprudenciális felügyeleti hatóságok kialakítását és a korai figyelmeztető rendszert is üdvözölték.

Néhány kritika vagy ízlés szerint jó tanács is elhangzott ugyanakkor. Egyik ilyen fontos problémakört *Jirí Król*, a cseh pénzügyminisztérium munkatársa vetette fel,²¹ aki hiányolta a közös szankciórendszer megteremtését, ami alááshatja a szabályozói arbitrázs elleni küzdelmet. A Bizottság tett ugyan lépéseket ennek orvoslására,²² azonban huszonzét különböző szankciórendszert összehangolni finoman szólva sem kis feladat.

A megszűnő CESR nevében az akkori elnök, *Eddy Wymeersch* vetette fel azt a gondolatot,²³ hogy voltaképpen a piaci szereplők és a felügyeleti hatóságok kapcsolata alig fog változni, tekintettel arra, hogy a napi felügyeleti feladatok a nemzeti hatóságoknál maradtak, úgy ahogy eddig, ennél fogva az új Hatóságok csak speciális esetekben (ld. a fent említett példák) fognak találkozni azokkal, akiket végső soron szabályoznak.

Fernando Zunzunegui, a pénzügyi szolgáltatások igénybe vevői nevében amellett, hogy kitartott a felügyeleti rendszer reformja mellett, azt róttá fel a de Larosière-csoportnak, hogy a fogyasztóvédelem nem jelenik meg munkájukban kellően kihangsúlyozottan.²⁴

²⁰ Ralph Atkins, Victor Mallet, James Wilson: Banker fears over-regulation, Financial Times, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f694ed24-d3b8-11de-8caf-00144feabdc0.html#axzz25Dajc5Av> [letöltve: 2012.08.01.]

²¹ Jirí KRÓL: Conference speech. Brüsszel (2009. május 7.): Towards a new supervisory architecture in Europe. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/krol_en.pdf [letöltve: 2012.08.08.]

²² SEC (2010) 1497 végleges

²³ Eddy WYMEERSCH: CESR's Position. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/wymeersch_en.pdf [letöltve: 2012.08.08.]

²⁴ Fernando ZUNZUNEGUI: The view of the consumers. Brüsszel (2009. május 7.): FIN-USE Expert Forum of Financial Services Users. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/zunzunegui_en.pdf [letöltve: 2012.08.07.]

6. Összegzés

Összességében elmondható, hogy a válság kezdeti óráiban az öreg kontinens vezetőit a fenti kérdéskörben is a klasszikus több vagy kevesebb Európa dilemma foglalkoztatta. Utóbbi út a lokális, összehangolatlan, egyedi válságkezelés irányába vitte volna a folyamatokat, előbbi eredményét pedig az előző néhány lapon lehet olvasni. Fontosnak tartom kiemelni – ahogy a fent idézett konferencián is többen megtették²⁵ –, hogy a szabályozás és felügyelet kérdése a legkevésbé sem különíthető el az általánosságban az európai integráció jövőjéről szóló vitáknak, de tudni kell azt, hogy Európa a maga koordinált jogrendszerével a világ egyik legfontosabb gazdasági szereplője. Európa nem egy sziget. Globális versenyben kell helytállnia, legyen szó akármilyen gazdasági szegmensről. Véleményem szerint a pénzügyi szabályozás és felügyelet területén is bizonyos tekintetben versenyezni kell: a feladat a belső szabályozói arbitrázst a lehető legkisebb mértékre csökkenteni, kifelé pedig vonzó és ambiciózus alternatívát felmutatni. Meglátásom szerint egy 27 részre eső Európának erre esélye sem lenne, és minden tekintetben súlyos veszteségeket kellene elviselnie valamennyi országnak.

A pénzügyi szektor szabályozásának és felügyeletének jövője nagyjából látszik: a 2012. június 28-29-ei EU-csúcson a Bankunió létrehozatala fogalmazódott meg eminens célként. Ez azt jelentené, hogy egységes szabályok vonatkoznának a tőketartalékokra, a több országban tevékenységet folytató, illetve a legnagyobb bankokat egy uniós szintű szerv felügyelné, illetve a bajba került bankok kimentésének szabályai harmonizáltan lennének meghatározva. Minden kétséget kizáróan impozáns célok, bár nem szabad elfelejteni, a szabályok elfogadásáig még megannyi minden változhat.

²⁵ Jonathan TAYLOR: Conference presentation. Brüsszel (2009. május 7.): „Driving European Recovery” and de Larosière Report. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/taylor_en.pdf [letöltve: 2012.08.08.] Pervenche BERÈS: Conference speech. Brüsszel (2009. május 7.): Towards a new supervisory architecture in Europe. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/beres_en.pdf [letöltve: 2012.08.08.]

A SZINTETIKUS ÉRTÉKPAPÍROSÍTÁSRÓL

KOVÁCS KRISZTIÁN

1. Miért nem kapok hitelt?

Teszi fel a kérdést az, aki jelenleg lakásvásárlás előtt áll. A 2008-as válság ki-robbanása előtt az emberre gyakorlatilag 'rátukmálták' a hiteleket, sokszor kezdőbefizetés, megfelelő jövedelem nélkül. Ezzel szemben ma a banki ügyintézők még az amúgy jól kereső családfőknek is, akik korábban gond nélkül megkapták volna a vágyott hitelt, azt tanácsolják, hogy az eltartottak mezőit *óvatosan* töltsék ki, mert kedvezőtlenül hathat a hitel elbírálására. Jelen tanulmánynak nem célja, hogy minősítse a bankok 2008 előtti, illetve utáni hitelezési gyakorlatát, azonban rávilágít néhány tényre, amelyek ezeket a gyakorlatokat talán más megvilágításba helyezik.

A hazai bankok portfóliói jelenleg roskadoznak a rossz hitelek, illetve a nem túlságosan bankbarát jogi környezet miatt. Előbbi azért probléma, mert egy rossz (*bedőlt*) hitel rendkívüli mértékben rontja a bankok tőke megfelelési mutatóit, s ezáltal csökkenti a kihelyezhető pénz mennyiségét, utóbbi pedig azért, mert a külföldi anyabankok kevésbé ragaszkodnak egy bizonytalan és esetenként veszteséges magyarországi jelenléthez, könnyebben vonulnak ki vagy vonják ki a cégcsoporton belül a tőkét az országból.¹

A bankok tőkekövetelményeit a Bázel I. és Bázel II. irányelveknek² megfelelően módosított magyar jogszabályok határozzák meg, azonban még mielőtt a szabályozással részletesen foglalkoznánk, nézzünk meg egy egyszerű alapvetést: a tőkekövetelmény leegyszerűsítése két szám szorzásával jön létre, ezek közül az egyik a konkrét hitel kockázata (*kitettség*), a másik pedig a kihelyezett tőke. A tőkekövetelményt tehát két módon lehet csökkenteni: vagy kevésbé kockázatos, vagy kevesebb hitel(ek) nyújtásával. A kockázat csökkentésének több módja létezik, az egyik, hogy a rossz hitelt kiveszik a bank portfóliójából, ez a leggyakrabban úgy történik, hogy a bank a behajtható összeg töredékéért eladja a

¹ Magánjogiasan szólva: a rossz hitel a hitelezési képességet, a jogszabályi környezet a hitelezési késztséget csökkenti.

² 2006/48/EK irányelv a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról [2006] HL L 177., 2006. 06. 30., 1–200. o. és 2006/49/EK irányelv a befektetési vállalkozások és hitelintézetek tőke megfeleléséről [2006] HL L 177., 2006. 06. 30., 201–255. o..

követelést egy faktoringcégnak. Azt gondolnánk, hogy a bank pénzt veszít ezen az üzleten, azonban ez a feltételezés téves: azáltal, hogy egy kockázatos hitel kikerül a portfólióból, és így tőke szabadul fel, a banknak lehetősége van új és remélhetőleg prosperáló hitelek kihelyezésére. Hasonló eredményt lehet elérni a portfólió átstrukturálásával, illetve szintetikus értékpapírosítással.³ A másik módszer, amit jelenleg is használnak a bankok, hogy egyszerűen nem adnak hitelt, csak a legjobb besorolású ügyfeleknek, és kívárlják, hogy az idő és a belső műveletek hatására lassan kitisztuljon a portfólió.

2. Mi is az az értékpapírosítás?

Az értékpapírosítás (*securitization*) az 1970-es években alakult ki az Egyesült Államokban. Akkoriban részben a technológia fejletlensége, részben az erre szolgáló struktúrák hiánya miatt a jelzáloglevelek kereskedelme meglehetősen lassú és körülményes volt, a jelzáloghitelezőknek ez több okból is kockázatot jelentett, mivel ezáltal a fix kamatozású hitelek esetén övük volt a teljes kamatkockázat, a költséges jelzáloglevél-eladás miatt pedig nehezen tudtak megszabadulni a problémás kölcsönöktől, ha egyáltalán találtak vevőt a jelzáloglevelekre.

A megoldást a *Federal National Mortgage Association (FNMA)* nevű kormányzati szerv megalapítása hozta: az *FNMA* feladata elsősorban az volt, hogy a másodlagos piacokon felvásárolja a jelzálogleveleket,⁴ csomagokba (*pool*) rendezze és ezeket a csomagokat értékpapírokként értékesítse. Egy 1970-es törvény⁵ létrehozott még egy szervezetet, amelynek a takarékszövetkezetek jelzálogleveleinek a felvásárlása volt a feladata, továbbá privatizálta az *FNMA*-t, így teremtve meg a versenyt a jelzáloglevél-piacon. Mindezen intézkedések hatására a jelzálogpiac felélénkült, a '70-es évek közepétől már befektetési alapok is vásárolták az így létrehozott értékpapírokat, a '80-as évektől már nagyvállalatok is értékpapírosítottak, s a '90-es évekre az értékpapírosítás eljutott Európába.

2.1. Miért értékpapírosítanak?

Az értékpapírosítás már egy 40-50 millió eurós forrásbevonásnál is alacsonyabb kamatokat eredményez, mintha ugyanezen összeget mondjuk egy záloggal fe-

³ Ld. 3. fejezet.

⁴ A privatizációjáig kizárólag a *Federal Housing Administration* és a *Veterans Administration* jelzálogleveleit.

⁵ *Emergency Home Finance Act (1970)*

dezett hitel által szerezte volna be a bank.⁶ A fent említett érték azért irányadó, mert vannak bizonyos költségek, amelyet a tranzakció méretétől függetlenül ki kell fizetni, így például a jogi és adótanácsadási díjak, a céltársaság alapítási költségei, a tranzakció kidolgozásának költsége, továbbá bizonyos működtetési költségek, melyek egy aránylag kis volumenű tranzakciónál sem csökkennek, így a forrásbevonás értékéhez képest jelentős terhet jelentenek.⁷ Az összeghátár felett azonban jobban megéri értékpapírosítani, mert például a hitelminősítő intézet díja nem emelkedik olyan mértékben, mint ha mondjuk új ingatlanokat kellene bevonni fedezetként a tranzakcióba. A jelzáloglevelek és/vagy hitelek kereskedelmét két dolog tudja igazán megnehezíteni: ha az összeg túl nagy, illetve ha túl kicsi. A túl nagy hitelek esetén az ok egyrészt a racionalitás, másrészt pedig a törvényi szabályozás,⁸ ami a racionalitásból indul ki, és nem engedi meg az egyes bankoknak, befektetőknek, hogy a saját tőkéjük túlzottan nagy hányadát kössék le egyetlen hitelre, mivel ha a hitel 'bedől', az súlyos következményekkel járhat az intézménybe vetett bizalom tekintetében. Az értékpapírosítással lehetséges ezeknek a nagy volumenű hiteleknek a feldarabolása kisebb egységekre, melyekkel már könnyebb kereskedni, mint mondjuk egy 1 milliárd dolláros kölcsönrel, így akár több száz bank és befektető is akadálytalanul részt tud venni a tranzakcióban.⁹

A túlságosan kis kölcsönökre, mint amilyen például a hitelkártya-, egyes közműszolgáltatók felé fennálló, vagy a diákhitel-tartozás, melyeket egyébként a tranzakciós költségekhez képest csekély érték miatt nem érne meg eladni, a *pool*-okba rendezés által egy többé-kevésbé homogén, likvid masszát kapunk, aminél nem is igazán releváns, hogy az egyes elemek mekkora értéket képviselnek, ha tudjuk, hogy a *pool* összességében mennyire kockázatos, s ennek megfelelő kamatot is kapunk.¹⁰

Mindezek fényében tehát: az értékpapírosítás jó a kibocsátóknak, mert azáltal, hogy az egyes elemeket nem külön-külön, hanem egy egységes *pool*-ként kezelik, csökken a kockázat és az egy elemre jutó költség,¹¹ a portfólió egységes lesz, így egyszerűbb a kezelése, fel lehet osztani különböző osztályokra

⁶ Ennek ellenére egyéb megfontolások miatt könnyen előfordulhat, hogy ettől jóval alacsonyabb összegű értékpapírosításra sor kerül, a Moody's hitelminősítő például adott már ki hitelminősítést egy 6 millió eurós tranzakcióra is. ld. Menedzsment Fórum: *Új finanszírozási és kockázatkezelési módszer: az értékpapírosítás*. <http://tinyurl.com/moodyforras> 2012.08.23.

⁷ Deloitte: *Értékpapírosítás*. Forrás: <http://tinyurl.com/bsd9fn6> 2012.08.23.

⁸ 1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról. (a továbbiakban: Hpt.) 71-76. §

⁹ Hal S. SCOTT – Philip A. WELLONS: *International Securities Regulation*. New York, 2002. 260–263.

¹⁰ SZALÓKI Gergely: *Legal Aspects of Capital Structure in project finance. Jogelméleti Szemle*, 2010/3.

¹¹ Megközelítőleg ugyanannyi munka egy 2 elemű és egy 200 elemű *pool*-t átruházni.

(*tranche*),¹² tovább diverzifikálva a kockázatot – ez utóbbi miatt előnyös az intézményi befektetőknek is. Jó a hitelfelvevőknek, mert a kibocsátók, ha továbbra is értékpapírosítani akarnak, kénytelenek az árakat egyre lejjebb vinni, hogy becsalogassák az ügyfeleket, akiknek a hitelei adják majd a *pool*-okat.¹³ Azonban még is csak az a legfontosabb, hogy számviteli szempontból az értékpapírosítás mérlegen kívüli finanszírozási formának számít, általa a vállalat csökkentheti eladósodási mutatóját.

2.2. Az SPV

Az folyamat kezdetén az értékpapírosító (*originator*) létrehoz egy üres céltársaságot (*Special Purpose Vehicle*, a továbbiakban: *SPV*). Az *SPV* az alapítótól teljesen elkülönül, annak az esetleges csődje nem érinti. Formáját tekintve lehet egy *trust* vagy egy gazdasági társaság. Az *SPV*-nek nincs a minimálisan szükséges-től több tőkéje, nincs menedzsmentje és alkalmazottjai, a döntéseit más hozza, az eszközeit vagyongazdálkodóként tartja magánál.¹⁴ A különböző cégjogi, adózási, számviteli előírások miatt Európában a céltársaságokat jellemzően Luxembourgban vagy Lichtensteinben alapítják. Az *SPV* három formában működhet: az első esetben az értékpapírosító eladja a *pool*-t az *SPV*-nek, aki a *pool* fedezete mellett részvényeket bocsát ki. A második esetben az értékpapírosító felosztja a *pool*-t különböző osztályokra, a különböző osztályokba egyforma kockázatú elemeket téve. Az különböző osztályoknak így más lesz a kockázata, ennek megfelelően a kamata is – a legkisebb kockázatúnak a legalacsonyabb. A nagyobb kockázat ugyan nagyobb kamatot jelent, de a veszteségeket először a magas kockázatú osztályok szenvedik el, így könnyen veszíthetnek is egy jónak tűnő üzleten. A harmadik módszer nem kötődik szervesen a témához, mivel a *pool* nem kerül ki az értékpapírosító könyveiből; az *SPV* gyakorlatilag hitelközvetítőként funkcionál az értékpapírosító és a befektetők között, sem részvény-, sem kötvénykibocsátásra nem kerül sor. A tanulmány nagyrészt a második módszerrel foglalkozik.

A céltársaság létrehozása után az értékpapírosító eladja a követeléseinek egy csoportját a céltársaságnak, így azok a követelések kikerülnek a saját könyveiből, a követelések helyett pedig pénzt kap. De mint azt fentebb említettük, a céltársaságnak gyakorlatilag semmije sincs, csupán az alapítótól kapott törzstőkéje, illetve a működés finanszírozásához szükséges minimális tartalék. Azért,

¹² Douglas J. LUCAS – Laurie GOODMAN – Frank J. FABOZZI: *Collateralized Debt Obligations and Credit Risk Transfer*. Yale ICF Working Paper No. 07-06, 2007. 3–8

¹³ Joshua D. COVAL – Jakub JUREK – Erik STAFFORD: *The Economics of Structured Finance*. Harvard Business School Finance Working Paper No. 09-060(2008. 10. 20). 3–6.

¹⁴ Gary B. GORTON – Nicholas S. SOULELES: *Special Purpose Vehicle and Securitization*. In: Mark CAREY – René M. STULZ (szerk.): *The Risks of Financial Institutions*. Chicago, 2007. 550–560.

hogy az *SPV* fizetni tudjon az értékpapírosítónak, a *pool*-t különböző kockázatu osztályokra bontja: a legmagasabb a *senior* osztály, jellemzően alacsony kamattal, viszont a legkevesebb kockázattal. Azt ezt követő osztályoknál egyre inkább nő mind a kamat, mind a kockázat. Az értékpapírosító az alacsonyabb osztályú különböző technikákkal még a magasabb kockázatu osztályokat is vonzóvá tudja tenni a befektetők számára, pl. azzal, hogy a *pool*-ból ő is megtart részesedést, ami viseli a veszteségeket vagy pedig bankgaranciát nyújt az *SPV*-nek a veszteségek kezelésére – ami lényegében ugyanazt jelenti.

Az *SPV* mellett szükség van még egy rendkívül felkészült szakembergárdára, amely képes levezényelni az értékpapírosítást. Az eljáró ügyvédi irodának készítenie kell egy jogi szakvéleményt, ami tartalmazza a tranzakcióval kapcsolatos adatokat, a kötvénykibocsátást fedező biztosítékokat, rendelkezéseket a fizetéseképtelenség esetére, vagyis adnia kell egy megbízható és valós képet a kötvénykibocsátásról, hogy a potenciális ajánlattevők a megfelelő tudás birtokában ruházzanak be a kötvényekbe. Ezt biztosítja továbbá a könyvvizsgálók által adott ún. *comfort letter*,¹⁵ melyet az ügyvédi szakvéleményhez csatolnak. A könnyű eladhatóság miatt¹⁶ a kibocsátást esetenként minősítették nemzetközi hitelminősítővel.¹⁷ A hitelminősítők jellemzően 5 dolgot vizsgálnak: az egyes hitelek kockázatát, a teljes *pool* kockázatát, jogi és adókockázatok a biztosítékok érvényesítésével kapcsolatosan, nemfizetési kockázatot, szuverén kockázatot, amik a nem várt eseményekből keletkezhetnek – pl. a kockázatosabb országokban egy esetleges külfölditőke-ellenes vezető hatalomra kerülése.

2.2.1. Az *SPV* és az *Enron*-csőd

1979-ben egy olasz bevándorlók fiaként született üzletember, aki mellesleg a Chrysler autóipari konszern vezérigazgatója volt, évi 1 dollárra csökkentette addigi igen magas fizetését – a maradékot kizárólag részvényekben kapta. Lee Iacocca így csak akkor tudott magas fizetést hazavinni, ha a vállalata jól teljesített, némi túlzással élve felégette maga mögött a hajókat. Akárhogy is, az ötlete működött: a Chrysler részvények árfolyama az 1979-es 6 dollárról néhány év alatt 45 dollárra emelkedett.¹⁸ Ez a példa ösztönözte a szisztéma bevezetésére a vállalatvezetőket, akik nem akartak egy veszteséges cég menedzsereinek év végi bónuszokat fizetni. Az *Enron* csődje előtt a vállalatirányítók így minden eszközt bevetettek, hogy vállalatukat akár csak papíron is minél sikeresebbé tegyék, a

¹⁵ Igazolás arról, hogy a kibocsátási tájékoztatóban (Prospektus) a valóságnak megfelelő adatok találhatóak.

¹⁶ Sok befektetési alap szabályzata nem engedi meg a nem *ratingelt* (minősített) kötvények megvásárlását.

¹⁷ Pl. Standard and Poor's, Fitch Ratings.

¹⁸ SWISSGROUP: Az *Enron*-ügy könyvvizsgálói tanulságai. Swissgroup, <http://www.swissgroup.hu/> [letöltve: 2012.09.02.]

jogi szabályozás pedig nem gördített eléjük túl nagy akadályokat. Így például lehetséges volt, hogy egy cég mind könyvelői, adótanácsadói, könyvvizsgálói és jogi képviselési tevékenységet is ellásson. Nyilvánvalóan megkérdőjelezhető annak a hitelessége, ha egy cég ellenőrzi saját magát, hagyja jóvá az ellenőrzést, illetve kezeli az ezzel kapcsolatos panaszokat. Voltaképpen a rendszerben kódolva volt a bukás.

Az Enron-ügyben szereplő legtöbb *SPV limited liability partnership (LLP)*¹⁹ formában működött, Andrew Stuart Fastow pénzügyi igazgatónak köszönhetően helyenként meglepően jópofa névvel, sokszor a Star Wars filmekre történő utalással, mint pl. a Joint Energy Development Investment (JEDI) vagy a Chewco. Ezeknek a cégeknek egy funkciója volt, az eredetileg a könyvvizsgálói jelentések meghamisításával létrehozott kozmetikázást fokozni. Az Enron olyan *SPV*-ket hozott létre, melyekbe átcsatornázták a veszteséget, így a mérleg szerinti eredmény jóval kedvezőbb képet mutatott. Az Enron nagyjából 3000 *SPV*-t hozott létre, ezek egyrészt megvették az Enron eszközeit, így az profitot tudott megjeleníteni a mérlegében, másrészt az *SPV*-k megvették az Enron tartozásait majd azokat elengedték, így csökkentették az adósságállományt. A konstrukcióval egy baj volt, amit akárki észrevehet: mivel az Enron alapította az *SPV*-ket, azok az Enronnal kötöttek üzletet, mindössze annyi történt, hogy az eszközöket az egyik zsebből a másikba rakta át, utána pedig bevételként könyvelte el. Továbbá, az *SPV*-knek valójában pénze sem volt, mindegyiket apportból alapították, az apport pedig minden esetben az Enron egy részvénycsomagja volt – a JEDI LLP esetében pl. egy 500 millió dollár értékű csomag.

Az *SPV*-k kivették ugyan a kedvezőtlen elemeket az Enron mérlegéből, de tekintve, hogy valahogy működtetni kellett őket, az Enron legtöbbször garanciát vállalt a fizetőképességükre. Ez okozta végül a bukását, ugyanis az *SPV*-k egy esetben nem tudtak fizetni: ha az Enron-részvények árfolyama alacsony volt (tekintve, hogy csak abból állt a tőkéjük), ilyenkor a hitelezők közvetlenül az Enrontól kérhették a tételek kiegyenlítését, aminek a részvényárak csökkenése miatt szintén nem volt forrása, illetve a rendelkezésre álló összeg csökkent, így szépen lassan összedőlt a kártyavár.

A botrány előrevetítette egyrészt a cégek ellenőrzésének szigorítását, másrészt rendkívül sokat ártott az *SPV*-k *hírnevének*, a használatuk a csalás szinonimájává vált. Egy ilyen környezetben született meg a Sarbanes-Oxley Act.²⁰ A törvény legérdekesebb része a hatálya, annak ellenére, hogy valódi áttörést hozott a könyvvizsgálói és ellenőrzési sztenderdekben. A törvény ugyanis az USA-beli cégekre vonatkozik, továbbá előírja, hogy ezek a cégek csak olyan külföldi

¹⁹ A. James BARNES – Terry Morehead DWORKIN – Eric L. RICHARDS: *Law for Business*. Illinois, 1987. 411–412.

²⁰ Roberta ROMANO: The Sarbanes-Oxley Act and the Making of Quack Corporate Governance. *Yale Law Journal*, 2004–2005/114. 1521–1611.

cégben szerezhetnek részesedést, melyek ezeket a sztenderdeket betartják. Ez praktikusán azt jelentette, hogy az egész világon alkalmazni kell, ha nem akarják kizárni az amerikai befektetőket. A törvény előírja még többek között, hogy egy cég nem nyújthat könyvelői, adótanácsadói, könyvvizsgálói és jogi képviselői szolgáltatást is. Ez végül inkább egy adminisztratív, könnyen áthidalható akadály lett, az addigi jogi osztály helyett alapítottak egy ügyvédi irodát, ugyan abban az épületben.

Látható tehát, hogy az *SPV* éppen úgy lehet a csalárd megtévesztés eszköze, mint egy hatékony segítség a nemzetközi finanszírozás során, így az érintett tranzakciók során kiemelten fontos, hogy a vásárlók megbízható és valós képet kapjanak a kibocsátó pénzügyi helyzetéről.

3. A szintetikus értékpapírosítás

Most, hogy tisztáztuk, mi is az értékpapírosítás, ideje választ adnunk arra, hogy mitől is szintetikus. A fejezet első részében azonban fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy az Egyesült Államokban²¹ a szintetikus értékpapírosítás mást jelent, mint itt, Európa szívében. Ott a 'szintetikus' jelző arra utal, hogy a követelések még csak ki sem kerülnek az értékpapírosító portfóliójából, mindössze a *pool*-ból származó bevételeket engedményezik, esetleg hitelvédelmet adnak rájuk. Valós pénz vagy eszközmozgás tehát nem történik.

3.1. Az értékpapírosítás sötét oldala, avagy honnan indult és hová tart a válság?

A világon ma valószínűleg csak kevesen nem tudják, hogy válság van, azonban meglepő, hogy azt mennyien nem tudják, hogy hogyan is kezdődött. Egy alapvetés a témához, az Egyesült Államokban egy rendkívül egyszerű módon döntenek el, hogy ki kap hitelt: „*Igazságos Izsák* mondja meg”.²² Azért annyira nem szubjektív a döntés, mint ahogyan az hangzik. A Fair Isaac Corporation egy hitelminősítő cég, amely az amerikai állampolgárokról gyűjt információkat, gyakorlatilag születésüktől fogva, ide értve hogy mikor mennyit kerestek, hova jártak iskolába, van-e tartozásuk, ha van vagy volt, azt milyen ütemben fizették vissza stb. Az adószámát és néhány adatát beírva minden amerikai állampolgár megtudhatja a Fico-pontját, s kikalkulálhatja, hogy kap-e hitelt, illetve egészen konkrétan azt is kiszámolhatja, hogy mekkora kamattal, mert a bankok a kamat mértékét a Fico-ponthoz igazítják.

²¹ Ennek megfelelően a nemzetközi közgazdaságtan irodalomban is.

²² <http://www.fico.com/en/Pages/default.aspx> [letöltve: 2012.09.03.]

A problémát az úgynevezett *dotcom* válság okozta, amely után a jegybank szerepét betöltő Fed 1%-ra vitte le a jegybaki alapkamatot, hogy élénkítse a belső piacot. Mivel a piac pangott, nem volt mibe fektetni, a jegybank nem fizetett sokat a betétek után, a kereskedelmi bankok elkezdtek újraértelmezni a Fico-skálát és egyre alacsonyabb pontszámú embereknek is adtak hitelt, csak hogy ki tudják helyezni a pénzt. Eleinte jól működött, az adósok többé-kevésbé rendszeresen fizették vissza a kölcsönöket, alacsony volt a bedőlt hitelek és a magáncsődök aránya, a maradék kockázatot pedig értékpapírosítással tovább csökkentették.²³ A magas kereslet miatt az ingatlanárak felszöktek, már befektetésként is vettek fel hiteleket, azonban az örök érvényű tény, hogy véges mennyiségű forrással nem lehet végtelen növekedést produkálni, főleg úgy, hogy a bankok lassanként már a *ninjáknak*²⁴ is adtak kölcsönöket. A gondot csak fokozta, hogy az amerikai jog ismeri a magáncsőd intézményét, továbbá a biztosítékokat rendszerint csak a megvásárolt ingatlanra kötik, a tulajdonosok nem személyes kötelezettek, így ha a hitel bedől, ők csak *elsétálnak*, és otthagyják a banknak a házat. 2007-re ezek a hitelek már a teljes hitelállomány 15%-át tették ki, s a rendszer összeomlott.

A válság persze megmaradhatott volna nagyrészt amerikai felségterületen, azonban ezeket a hiteleket is értékpapírosították, s bár kockázatosak voltak, mégsem csak *hedge fundok*²⁵ vásárolták őket, minden gazdaságba begyűrűztek. Szerepszínre Magyarországot a válság ezen része kevésbé érintette, azért, mert egyrészt igen maradi befektetők vagyunk, „a szabályozásunk pedig még ettől is maradibb”²⁶ – értékpapírosítási törvényünk például a mai napig nincs.

3.2. Az EU megoldása a válságra

Jelenleg a magyarországi bankok tőke megfelelését az ún. Bázeli irányelvek alapján módosított magyar jogszabályok szabályozzák, kiváltképp a Hpt. A törvény 71-76. §-ai adják a tőke megfelelés gerincét. Az irányelveknek és a Hpt.-nek megfelelően a bankok tőkeszerkezete jelenleg így néz ki: elsődleges alapvető tőke (Common Equity Tier 1 - CET1), kiegészítő alapvető tőke (Additional Tier 1 – AT1, a kettő együtt: Tier 1), járulékos tőke (Tier 2), kiegészítő tőke (Tier

²³ Ekkoriban terjedt el az anekdota az értékpapírosítás kifigurázására, hogy ha az ember vesz egy beteg marhát az rossz ötlet, viszont ha egy egész csordát vesz, ami a halálán van, az már nem kockázatos, mert a csordát *tranche*-ekre tudja osztani, és máris megszűnik a kockázat.

²⁴ Angol mozaikszó, jelentése: bevétel-, munka- és vagyonnélküli (No Income, No Job, no Assets).

²⁵ Magyarul sokszor fedezeti alpnak fordítják, ami igazából nem ragadja meg a lényegét. A *hedge fundok* viszonylag kevésbé, vagy még annyira sem szabályozott befektetési alapok, amik igen nagy hozamot kínálnak ennek megfelelően magas kockázat mellett, nagy hátrányuk, hogy semmi sem védi a befektetett pénzt, akár egy hét alatt vagyonokat bukhatnak úgy, hogy csak szándékosság vagy súlyos gondatlanság esetén kell visszafizetniük a pénzt.

²⁶ BOGÁR Zsolt: A mohóság úrrá lesz a józan észen – Király Júlia, a Magyar Nemzeti Bank alelnöke a hitelválságról. *Magyar Narancs*, 2008/5.

3). Az egyes osztályok, azaz *tier*-ek a különböző minőségű pénzeszközöket jelentik. A legjobb tulajdonságokkal a CET1 rendelkezik, ide tartozik a befizetett jegyzett tőke, a tőketartalék és az eredménytartalék. Ezeket a pénzeszközöket a hitelintézetnek nem kell visszafizetni senkinek, így ezek nyújtják a legnagyobb biztonságot. A Tier 2-be tartoznak bizonyos elsőbbségi részvények, az értékelési tartalék, az alárendelt kölcsöntőke, járulékos kölcsöntőke, ez az úgynevezett *gone concern* tőke, ami a bank fizetéképtelensége esetén nyújt fedezetet. A legrosszabb tulajdonságokkal a Tier 3-ba tartozó instrumentumok rendelkeznek, ezek olyan Tier 2 elemekből állnak, amik meghaladják a Tier 1 egy meghatározott mértékét, a jelenlegi szabályozás szerint az 50%-át.²⁷

Jelenleg kidolgozás alatt áll egy rendelet, ami felváltja a Bázel irányelveket, központilag előírva a bankok tőke megfelelését.²⁸ A rendelet tovább emeli a 2012. június 30-ával bevezetett szigorúbb tőkekövetelményeket,²⁹ illetve átrendezi az osztályokat. A legnagyobb változás, hogy valószínűleg meg fog szűnni a Tier 3, az itt szereplő instrumentumok nem lesznek beszámíthatók a tőkekövetelmény-számítások során. A Tier 1 is nagy változáson esik át, ugyanis egyes elemek, amik eddig Tier 2-ben voltak, most átkerülnek a Tier 1-be,³⁰ ugyanakkor egyes instrumentumok kikerülnek onnan,³¹ azaz a Tier 1 bővüléséről gyakorlatilag nem beszélhetünk.

Olyan szempontból érdekes az EU megoldása, hogy kifejezetten válságokra számít a jövőben, és ehhez igazítja a jogalkotását, olyan bankrendszert kíván kiépíteni, ami egy esetlegesen sokáig elhúzódó válság esetén is finanszírozni tudja önmagát, hogy a tagállamoknak ne kelljen kisegítenie a csőd szélén táncoló bankokat. Persze azáltal, hogy a bankokat takarékoskodásra ösztönzi, azok kevesebb hitelt tudnak kihelyezni, a portfóliójuk lassabban tisztul meg, és egyébként sem tudnak akkora hatást gyakorolni a növekedésre. Az idő majd igazolja, hogy ez a konstrukció működőképes lesz-e, vagy egy fejlődő ország elhúz mellettünk.

3.3. Szintetikusán, európai módra

Az utolsó előtti fejezet olvasásához felidézném az Olvasónak a nagy Sherlock Holmes egyik – számomra – igen kedves mondását, mely szerint „minden probléma egyszerű, miután elmagyarázták”. A fentiek során már ismertettem az ér-

²⁷ Hpt. 5. számú melléklet 24. pont.

²⁸ Ez a tagállamok részéről értelemszerűen egy deregulációval jár, hiszen egy közvetlenül alkalmazandó jogforrás fogja előírni számukra azt, amit eddig a nemzeti jogszabályok, amik az irányelveket implementáltak.

²⁹ A Tier 1 arányának 9%-ot kellett elérnie. Ld. http://hvg.hu/gazdasag/20120720_tokekovetelmenyek_tokeattet_csokkenes [letöltve: 2012.08.30.]

³⁰ Így például az általános tartalék, az általános kockázati céltartalék stb.

³¹ Főként az elsőbbségi részvények és részjegyek.

técpapírosítás folyamatát, szereplőit, mozgatórugóit, most már csak annyi a feladatom, hogy elmondjam, a szintetikus változat miben más.

A dolgozat legelején már említettem, hogy a bankok tőke megfelelési mutatójukat hogyan javíthatják, s hogy ennek egyik módja a szintetikus értékpapírosítás. Azt is leírtam, hogy az értékpapírosítás során az *originator* létrehoz egy céltársaságot, aki megvesz az *originator*-tól egy követelésállományt, azzal a céllal, hogy az arra alapított fedezettel kötvényeket bocsásson ki, a kötvények tulajdonosainak kamatot, az értékpapírosítónak pedig vételárat fizetve. A folyamat itt is teljesen ugyanaz. A szintetikus értékpapírosító (bank) létrehoz egy üres céltársaságot, akinek gyakorlatilag eladja a kockázatot. A folyamat során a bank legtöbbször úgy hozza létre a céltársaságot, hogy az átruházandó követelésállományra a külföldi anyabank garanciát vállal. Ezzel a lépéssel nem történik gyakorlatilag semmi, mivel az egyes követelések nemfizetése miatt jelentkező veszteség a célcsoporton belül marad, mindegy hogy a magyarországi vagy a külföldi anyabank írja le veszteségként. A zsenialitás abban rejlik, hogy ezzel a módszerrel egyrészt a célcsoporton belül hatékonyan lehet adót tervezni,³² másrészt pedig az így felszabaduló pénzmennyiséget újabb, és – lehetőleg – jobban prosperáló hitelek kihelyezésére fordíthatja a bank.

Csak érdekességképpen: a bankok többnyire 3 vagy 4 osztályt különböztetnek meg a szintetikus értékpapírosítás során. Általában a *pool* kb. 8 százalékos része strukturálatlan marad, ezt az egyes országokban jogszabályok írják elő. Létrehoznak továbbá egy aránylag nagy senior osztályt alacsony, LIBOR + 26 pont körüli kamattal, ezt követi a mezanine osztály LIBOR + 75 pont kamattal, egy esetleges sub-mezanine LIBOR + 180, majd pedig a legkockázatosabb kategória, megközelítőleg LIBOR + 475 pontos kamattal.³³ A kamat mértéke nem elírás, azonban ezek az osztályok olyannyira kicsik, hogy nem jelentenek számottevő kockázatot a portfólióra nézve.

4. Összefoglalás

Minden hibája ellenére úgy vélem, hogy az értékpapírosítási struktúráknak van létjogosultsága. Magyarországon még ma sem elterjedt a finanszírozásnak ez a módja, mivel az Európai Unió ellenére is igen kicsi és széttagolt a piac,³⁴ továbbá a legnagyobb, azaz a német gazdaság finanszírozási szerkezete nagymértékben eltér a zsinórmértéknek tekintett amerikaiétól, így egyrészt ott nem feltétlen az

³² A garanciát akármelyik bank nyújthatja, ahol például így akarják elkerülni, hogy egy magasabb adókulcsú sávban fizessenek nyereségadót stb.

³³ LUCAS–GOODMAN–FABOZZI i. m. 8.

³⁴ KÖTELES György: Járható út az értékpapírosítás. *Figyelő*, 2006/21.

értékpapírosítás a leghatékonyabb finanszírozási forma,³⁵ valamint a válság óta a befektetők is bizalmatlanul tekintenek a konstrukcióra. Bízató jel, hogy még a válság előtt, 2006-ban megtörtént az első magyar értékpapírosítás.³⁶ Reméljük, hogy még sok másik követi, és az értékpapírosítási törvény sem várat már soká magára.

³⁵ A német jelzáloglevelek nagy százaléka van nem intézményi befektetők tulajdonában, így korlátozottan likvidek.

³⁶ A német Balda-csoport magyarországi leánycége, a Balda Solutions Kft. értékpapírosított egy 60 millió euró értékű követelésomagot, 7 éves futamidőre. Forrás: Landesbank Baden-Württemberg, <http://goo.gl/mi0pt> [Letöltve: 2012. 08. 30.]

MAGYAR JOGI NÉPSZOKÁSOK, NÉPHAGYOMÁNYOK JELENLÉTE AZ ÉLETTÁRSI KAPCSOLATOK TERÉN A RÉGI ÉS A MAI JOGALKOTÁSBAN

KÖNIG DOROTTYA

1. Bevezetés

Célom feleleveníteni s megismertetni a magyarság erőteljes s megtörhetetlen kultúrájának a gazdagságát, titokban mindenhová betüremkedő hatását, így ki nem hagyva a magyar jogrendszert, akár a régi, akár a mai jogalkotást tekintve. Rávilágítani arra, hogy a köztudatban úgy hitt új együttélési formák (élettársi kapcsolati viszonyok, elvált emberek viszonyai) nem 'újkeletű jelenségek', mert mindvégig jelen voltak a nagyszüleink korában is, csak teljes vagy részleges nyíltság nélkül léteztek. Manapság ezek a formák utat törtek maguknak mind a nyilvánosság, mind a jog területén. Mindez annak tudható be, hogy az emberek érzelmeiket felvállalva élik életüket, kevésbé a családban lévő státusz és vagyon egységben tartását tartják szem előtt.

2. Népi hagyományok, szokások kapcsolata, hatása a jogra

A honfoglalás korában is megtalálható a népünk egysége, a nagycsaládok összetartó ereje. „Nemcsak vagyon-, vér- és munkaközösség volt, hanem megbonthatatlan mágikus egység is. A mágikus egységet a szétbomlás után is megtartotta a közös ős tisztelet.”¹ Ennek az összetartó erőnek köszönhetjük a jogszokások kialakulását, illetve jelentős hatását múltunkra, jelenünkre és jövőnkre. Eme hatás és kapcsolat bemutatása előtt viszont meg kell különböztetnünk a szokásjog és a jogszokás értelmét.

¹ LÁSZLÓ Gyula: *A honfoglaló magyar nép élete*. Budapest, Püski, 1997. 221.

2.1. A szokásjog

Akár jogtörténeti, akár történelmi tanulmányainkra emlékezünk, tudjuk, hogy a törvények az uralkodók, illetve tanácsosaik gyermekeként születtek.² Mindezek mellett ott voltak a jogalkotással felruházott földesurak, akik saját érdekeikre koncentrálnak a törvényeket, az uralkodóval versengve és arra törekedve, hogy annak hatalmát minél inkább korlátozzák, gyengítsék. Ezért is nem beszélhetünk megfelelő végrehajtó apparátus kialakulásáról sem. Ennek következtében a jogalkotói akarat kikényszerítése gyenge lábakon állt, és a törvények az erőviszonyokat ábrázolták. Az erőviszonyok harcterén a harcosok (uralkodó, földesurak) kevésbé törődtek a parasztság mindennapi életvitelének szabályozásával, ezáltal kihagyták a családi kapcsolatok, házasság, gyermekek sorsának rendezését. Maximum az egyháznak, a földesúrnak, kincstárnak teljesítendő szolgáltatások rendjének kereteit szabták meg. A többi élethelyzetben a jobbágyság saját hagyományai által kialakult szabályait használta fel.³

2.2. A jogszokás

A jogszokás az, amivel az előbb említett hatalmi erők nem törődtek, hisz kívül esett az érdekeltségi körükből. Itt lépett be a mindennapi életbe a hagyomány, a szokás, vagyis maga az *élet*. A falusi kisvárosi lét megteremtette magának, lakóinak a magatartáskódexét, melynek szankciója a kivetettség, a kiközösítés volt.⁴ Első hallásra ez nem tűnik szigorú büntetésnek, viszont fejtegetéseim során bebizonyosodik, hogy aki nem volt a közösség részese, az nem gondolhatott megfelelő családi, társadalmi elismertségre, s így jóformán státusszal sem rendelkezhetett semmilyen más közösségben sem. A szankcióval szemben viszont ott volt a becsület, a megbecsülés és az erkölcsösség elismerése. Mindezek tudatában láthatjuk, hogy a jogszokás és a szokásjog közt a különbség a kikényszerítő erőben rejlik, ami az egyiknél a köztétele, addig a másiknál a bíróság ítélete.⁵

3. A magyar népi világban megjelenő alakítás nélküli párkapcsolatok, élettárszerű kapcsolatok 'rendszere'

1984-ig az egyház rendezte a házasság intézményét, majd ezt követően már az egyházi esküvő szertartásához nem fűződött semmilyen jogi hatás, mivel a pol-

² BÉLI Gábor: *A nemesek négy bírója*. Budapest, Dialógus Campus Kiadó, 2008. 83.

³ MEZEY Barna – NAGY Janka Teodóra: *Jogi néprajz – Jogi kultúrtörténet*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 18–19.

⁴ MEZEY–NAGY i. m. 22–23.

⁵ MEZEY–NAGY i. m. 24.

gári házasság, vált kötelezővé.⁶ Így jól láthatjuk, hogy volt ideje a hagyományoknak arra, hogy megfelelő módon gyökeret verjenek a magyarság kultúrájában, kialakítva ezzel saját házassági formáit. Mielőtt azonban kitérnék ezekre a kötöttségi formákra, először szeretném bemutatni a ‘kiskapuk’ megoldásait. Azokat a ‘kiskapukat’, amik utat nyitottak annak, hogy házasság intézménye nélkül éljenek együtt, vagy létesítsenek szexuális kapcsolatot a párok akár a falu megvetésével, akár a mindenki számára tudatos, de nem nyílt, vagy éppen nyílt felismerésével.

3.1. *Vadházasság*

A szerelmesek tartós együttélését mindenféle egyházi rítus, illetőleg állami beavatkozás nélkül vadházasságnak nevezték.⁷ Nem volt semmilyen feltételhez kötve, így gyakorlatilag ezt mondhatjuk a mostani élettársi együttlét⁸ szinonimájának.

Már csak az elnevezésből (további megnevezései: disznóvajúnál való esküvés; cigányhit; bagolyhit; bagóhit)⁹ asszociálhatunk arra, hogy az előbb említett kiskapuk közül inkább az első kategóriába sorolhatjuk, azaz a falu megvetésével járt együtt ez a viszony. Ott fordulhatott elő, ahol az egyház nem bírt olyan nagy befolyásoló erővel, mint másutt. Így inkább a nagyobb közösségekben volt fellelhető, hisz ezek egyház általi ellenőrzése nem volt olyan könnyű, mint egy kis lélekszámú falucskában. Azonban érezhető volt már akkor is a folyamatos elterjedése és sűrűsödése, ami a mai modern világban tetézett be.

3.2. *Rablás, lopás, szöktetés*

A házasság megkötése előtt voltak bizonyos archaikus formák, amelyek – szinte teljesen megfeleltek a mai élettársi viszonyok bizonyos jellemzőinek. Az egyik ilyen típus volt a rablás. Ha bíróság elé került az ügy igen nehéz fejtörést okozhatott a büntető jogászok számára, hogy bűncselekménynek¹⁰ vagy egyszerű népszokásnak minősítsék. A leányokat éjszaka elrabolta, elszöktette a legény. Végső megoldásul választották általában a fiatalok, hisz így a leány nem tudott sok mindent magával vinni, s a hozományáról is le kellett mondjon. Arról nem is beszélve, hogy a visszaszöktetésnek is meg volt a veszélye akár a szülők által, akár egy rivális ifjú által. A bíróságnak be kellett látnia, hogy ez egy gyökerekkel rendelkező társadalmilag elismert szokás, aminek az a kiváltó oka volt, hogy a szülők választották ki gyermekeik jövődöbelijét sokszor a gyerekek szándé-

⁶ TÁRKÁNY Szűcs Ernő: *Magyar jogi népszokások*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1981. 251.

⁷ TÁRKÁNY i. m. 253.

⁸ SZEIBERT Orsolya: *Családi jog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 103.

⁹ TÁRKÁNY i. m. 253.

¹⁰ 1978. évi IV törvény a Büntető Törvénykönyvről, 175/A §

kával mit sem törődve.¹¹ A szülők erőteljes befolyását igazolóan sokszor arra is volt példa, hogy a leány erkölcsét rendelték alá a státusznak azzal, hogy színlelt szöktetést rendeztek, ezzel elkerülendően a költséges lakodalom megszervezését.¹² A másik kiváltó ok a katonasor volt, mivel a katonáskodás előtt nem lehetett nősülni és így a szöktetés eredményeként a lány a fiús házhoz került ezzel biztosítva, hogy megvárja a jövődöbeli anyósa mellett a kedvesét.¹³

3.3. *Próba*

A próbaházasság volt az a típus, amelyet a falu teljes mértékű elfogadása jellemezett. Feltételhez kötött együttélésnek is nevezhetjük. A párok megegyeztek, hogy ha például egy éven belül gyermek születik, akkor sorra kerülhet a házasság intézményesített formája. Ha a gyermekáldás nem következik be, vagy a gyermek halva születik, akkor a felek mindenféle kötöttségektől mentesülnek, ezáltal egy *restitutio in integrumot* létrehozva, ‘elválnak’.

3.4. *Házasságon kívüli nemi kapcsolatok*

Az egyik forma az ellenszolgáltatásért való szexuális kapcsolat volt, amelyet a nők mintegy mellékfoglalkozásként végeztek, egyfajta kiegészítő kereset gyanánt. Népi társadalomban élő elnevezések szerint beszélhetünk: *közösanyákról*, akik a nőtlen legényekhez jártak; *‘személőkről’*, akik a kocsmában felszolgáló lányok voltak; *szabadlányokról*, akik saját zsebükre dolgoztak.¹⁴ Mindezeket a megnevezéseket nem szabad összekevernünk az *ágyas* kifejezéssel, mert ez abban különbözött, hogy nem ellenszolgáltatásért volt együtt a férfival, és nem is élt vele együtt, tehát a szerető és az ágyas kifejezést lehet inkább szinonimákként használni.

4. A jelenkori élettársi kapcsolat szabályozása szükségességének kérdése

4.1. *A kérdés nemzetközi viszonylatban*

Elsőként szeretném leszögezni, hogy dolgozatom nem az azonos neműek élettársi kapcsolatának kérdéskörével foglalkozik, mivel a néprajzi kutatásaim erre nem terjednek ki, viszont néhol a különböző jogfejlődések vizsgálata során muszáj érintenem. Bevezetésként egy kis nemzetközi kitekintést teszek, hogy e

¹¹ TÁRKÁNY i. m. 256–257.

¹² TÁRKÁNY i. m. 260.

¹³ TÁRKÁNY i. m. 261.

¹⁴ TÁRKÁNY i. m. 283–285.

nehéz kérdéskör tekintetében mire jutottak a többi országok. Történetileg időben ezzel, mint jogi problémával először Dánia foglalkozott,¹⁵ majd Norvégia (1993), ahol bejegyzett élettársi kapcsolati jogviszonyt a különmemű élettársak nem létesíthettek, majd ezt a megoldást követte Svédország (1994), Izland (1996) és végül Finnország (2001) is.¹⁶ Franciaország sem tudta ezeket a problémákat egyszerűen megoldani, sok vita eredményeként a „*Pacta civil de solidarité*” törvény címmel 1999-ben a regisztrált párkapcsolati megoldást választotta, amelyet mind az ellenkező, illetőleg az azonos nemű párok megtehetnek a megfelelő hatósági szervnél. E törvénynek szükséges feltételeként meghatározták az együttélés fogalmát is, amit a *Code Civil*-be is bevezették a következetesség szempontja miatt. Ám ez az igen szabadelvű¹⁷ szerződés nem ad meg minden jogot a regisztrált pároknak, ugyanis gyermeket örökbe fogadni az tud, aki vagy házasságban él, vagy egyedülálló.¹⁸ Ez a rendelkezés nem gátolja a regisztrált párok örökbe fogadását, hisz egyikőjük magához vehet gyermeket, ám a másik élettárs nem fogadhatja örökbe párja gyermekét.¹⁹ Ha felszínesen szemléljük, e szabályozást nem gondolhatjuk szigorúnak, viszont egyetlen egy fontos dologtól fosztja meg az élettársi viszonyt, attól, hogy a család egységét megeremtsék. Ami jelen állapotában a gyermek érdekeivel, illetőleg jogaival ellentétes, mivel megfosztja őt attól, hogy két törvényes képviselője legyen, aki gondoskodik róla és maximálisan képviseli érdekeit. Tehát úgymond belekényszerítik egy csonka családba. Ezt a szabályozást persze sokáig és sok nézőpontból lehet még bírálni, akár gyermekvédelmi szempontból is. Például, hogy jobb-e ez a helyzet számára, minthogy nevelő otthonban nőne fel, hisz ez mégis egy egyszülős család, de család. Németország szintén egy más milyen nézőpontból közelítette meg a kérdéskört, méghozzá úgy, hogy nagyobb hangsúlyt fektet az alkotmányának rendelkezéseire. Alapjogaikat tekintve, a 6. cikke²⁰ kimondja, a házasság és a család az állam által védendő intézmény, ám ezzel szembe kerül egy másik szintén jelentős jog, méghozzá a cselekvési szabadság (2§) első lépcsős alapjog. Ez az ellentét meghatározása után arra jutottak a jogalkotók, hogy a szabad cselekvésnek érvényesüléseként a polgár dönti el, hogy milyen kapcsolatban kíván élni s ennek minden formáját nem köteles az állam támogatni. Így végeredményként csak az egynemű párok élhetnek regisztrált élettársi viszonyban.²¹ Nemzetközi viszonylatban Hollandiát említeném meg még, hisz más jogalkotását tekintve talán a legliberálisabb országnak is mondhatnánk. A bejegyzettség tárgyalása előtt

¹⁵ 1989. évi 372.sz. törvény

¹⁶ GYÖNGYÖSI Zoltán: Változások az élettársi jogviszony szabályozásaiban. *Jogi Fórum*, <http://www.jogiforum.hu/publikacio/225>, [letöltve: 2012.04.22.] 2 – 6.

¹⁷ Nem feltétele a francia állampolgárság a regisztrálás létrejöttének. GYÖNGYÖSI i. m. 7.

¹⁸ GYÖNGYÖSI i. m. 7.

¹⁹ GYÖNGYÖSI i. m. 7.

²⁰ Grundgesetz, www.servat.unibe.ch/icl

²¹ GYÖNGYÖSI i. m. 7 – 8.

előzményként elfogadták 1979-ben azt a törvényt, amely rendezte az egynemű párok élettársi helyzetét. Majd 1992-ben kezdtek foglalkozni ezzel a kérdéskörrel a heteroszexuális párok tekintetében, amit 1998-ra sikerült hatályosítani s így létre hozni egy ‘kvázi házassági’ rendszert a regisztrálással. Liberalizmusukat viszont leginkább bizonyítandó a 2001-ben hatályba lépett házassági törvény, amely megengedi az egyneműek házasságkötését is, és ez által teljesen fellazult és szabadelvűvé vált a házasság intézménye.²² Az említett országokon kívül szinte minden (Belgium, Luxemburg, Egyesült Királyság, Spanyolország, Csehország, Lengyelország, Oroszország stb.) ország eljutott e kérdéskör tárgyalására. Így az Európai Uniónak is be kellett látnia, hogy nem bízhatja kizárólag a nemzeti jogra a házasságon kívüli kapcsolatok szabályozásának problematikáját. Az első nehézsége az Uniónak, hogy az országok különböző módszerekkel oldották meg vagy éppen még mindig heves vita tükrében próbálják megadni a választ a felmerülő kérdésekre. Egyedül a skandináv modell mutat némi összhangot, hisz ott megegyeztek az országok a kölcsönösség elvében, ami megkönnyíti a szabad bevándorlás illetőleg állampolgárság megszerzéséhez tartozó intézkedéseket és elbírálásokat.

Az Unió 2011/55/EK irányelve²³ viszont már valamely módon tárgyalnia kényszerült ezt, mert a harmadik országból származó személyek tömeges beáramlása s ez által átmeneti védelem nyújtása témakörében nem lehet figyelmen kívül hagyni az élettársi kapcsolatokat. Az irányelvet elég sok esetkörben alkalmazni kell, s ezek között ott szerepel a családegyesítés. Eme eset tekintetében viszont elengedhetetlen a család, de legfőképp a családtagok meghatározása, amit a 15. cikk tárgyal. A cikk természetesen ide sorolja a házastársakat, illetőleg a gyermekeket függetlenül attól, hogy házasságban, házasságon kívül születtek vagy örökbefogadott gyermekek. Ám az irányelv alkotói érezték annak súlyosságát is, hogy nem hallgathatnak a házasságon kívüli párkapcsolatokról. Nehéz volt helyzetük a már említett különböző szabályozások miatt. Mindezek eredményeként a 15. cikk (1) bekezdés a) pontja a tartós kapcsolatban élő élettársat abban az esetben tekinti családtagnak, ha a tagállam joggyakorlata szintén ezt teszi. Az irányelv szövege arra utal, hogy az Európai Unió nyitott arra, hogy foglalkozzon a kérdéskörrel, ám aktivitása hagyni kíván maga után némi kívánni valót, hisz a mellett sem foglalt állást, hogy az élettársi vagy a regisztrált élettársi kapcsolat tartósnak számít-e. Ha csak a nemzetközi mezőnyt nézzük – habár még rengeteg nemzetközi rendeletet, törvényeket, irányelveket lehetne²⁴ a témában

²² GYÖNGYÖSI i. m. 8 – 9.

²³ 2011/55/EK irányelv a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről [2011] HL L 212., 2011.8.7.

²⁴ 2201/2003/EK rendelet a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az

fejtegetni – akkor is megállapíthatjuk, hogy szükséges a szabályozás, hisz a társadalmak illetve társadalmi csoportok érdek-képviselői szervei megkövetelik a jogalkotóktól a pontos fogalom meghatározásokkal való foglalkozást. A nemzetközi kapcsolatok fejlődése és szerepének növekedése is eredményezi, hogy egyik ország hat a másikra, s így a nemzetek átveszik egymás szabályozását vagy problémamegoldó rendszerét. Nem tekinthetjük pusztán életviteli divatnak mivel ezeknek a kapcsolatoknak a jelenléte minden országban már a történelem során is észlelhető volt csupán a gazdasági fejlődés következtében most érkezett el egy olyan pontra, ami jogalkotást követel, főleg a vagyon jog területén. Tehát, ha jobban belegondolunk, nem a szabályozás léte a vitatható, hanem a módja. Annak a módnak a kiválasztása, ami nem szorítja háttérbe az országok által alkotmányosan védendő alapkövet és ősi intézményt, a házasságot,²⁵ vagy esetleg olyan módot választva, mint Hollandia, aki a modern kort helyezte előtérbe, és ezt a kapcsolatot beolvasztotta a házasság intézményébe, meglazítva annak köztéttségét és bővítve az alkotmányosan védendő család alanyainak körét.

4.2. *A kérdés magyarországi viszonylatban*

Sokféle nézőpont és már kialakult példák, illetve külföldi szabályozási megoldások állnak a rendelkezésünkre. Akik a házasságon kívüli viszonyok törvényesítése mellett állnak, azok arra hivatkoznak, hogy haladni kell a korrallal, és észre kell vennie mindenkinek, hogy sok fiatal már ezt az 'új' kapcsolattartást és 'kvázi' családalapítást választják. Nézőpontjuk megerősítéseként pedig általában a statisztikával érvelnek, és azt mondják, hogy ez egy szexuális forradalom következménye az 1960-as, 1970-es évektől.²⁶ Mindezek viszonylatában elsőként az élettársi kapcsolat létkérdését szeretném kifejteni. A dolgozatom első felében taglalt viszonyok azt bizonyítják, hogy ez az életvitel egyáltalán nem új. Jelenlétük követhetőek a népi hagyományok és szokások terén és egyáltalán nem beszélhetünk arról, hogy az 1960-as évek óta vannak jelen. Hisz folklórgyűjtések is ilyen kapcsolatokról beszélnek – mind a vadházasság terén és a próba vagy a szökötés, s még sorolhatnám – azokból az időkből, amikor még a jog egyáltalán nem türemkedett be a falusi életbe. Vadházasság minden szempontból a mai élettársi viszonyt jelentette mivel semmilyen módon nem pecsételték meg együttélésü-

1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről [2003] HL L 338., 2003.12.23. 4/2009/EK rendelet a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről [2009] HL L 7., 2009.01.10. 2001/55/EK irányelve a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről [2001] HL L 212., 2001.08.07. 1993.évi XL törvény (Norvégia), 1996.évi LXXX törvény (Izland).

²⁵ Magyarország Alaptörvénye, VI. cikk (1).

²⁶ GYÖNGYÖSI i. m. 1.

ket. A próbaházasság szintén az egyházi szertartás nélküli együttélést jelentette (polgáriról nem beszélhetünk még, mert az 1894 után vált kötelezővé) azzal a különbséggel, hogy a szándék meg volt az esküvőre, ha a feltételek adottak voltak, de ezek beteljesüléséig, illetve a meghatározott jövőbeli idő bekövetkeztéig élettárszerű kapcsolatban éltek. Ezek a viszonyok mellett mégis meg tudták tartani a család és házasság intézményének szentségét és elsődlegességét, mert a házasság jelentette a családot. A saját szabályrendszerükkel, amely a kiközösítés, kinézés szankciójával vagy a szülők szigorával és maximális beleszólásával operál. A másik erőteljes saját típusú szabályozásuk a zártság, azaz ha tönkre is ment egy házasság, azt nem vállalták fel nyíltan, hanem a látszatot fenntartva mindenki egy másik kapcsolatban élt, azaz szeretőt tartott, amiről a másik tudott. Jelen dolgozatommal azt szeretném bebizonyítani, hogy létezett e fajta kapcsolat a régi ősi magyarság életében, illetve szeretném bemutatni az akkori megoldásokat annak érdekében, hogy megvalósítsák a házasság intézményének célját és elsődlegességét. Persze ezeket a megoldásokat a mai világunkban elképzelhetetlen használni, hisz például személyisége jogainkra (önrendelkezés joga, emberi méltóság joga, személyi szabadság joga, magán- és családi élet tiszteletben tartásának joga) gondolva lehetetlennek tartjuk, hogy szüleink így irányítsák párválasztásunkat akár a vagyonegyesítés vagy bármilyen más célból. Azt viszont mindannyian beláthatjuk – a népi szokásgyűjtéseinket végig olvasva –, hogy fontos volt a ‘jogbiztonság,’ habár még nem volt jogalkotó által alkotott jog, de az egyszerű falusi emberek kialakították a saját együttélési szokásaikat,²⁷ s ezekből a tényekből is következik az, hogy „*a magánjog inda az életen, de nem gyökér, mivel mindkettő legfőbb forrása az ember*” (Lábady Tamás), azaz az élet már kialakította ezeket a viszonyokat. A modern kor fejlődésével, személyiségi és emberi méltóság védelmével, illetve a nyíltságával, azaz a közösség általi száműzetés eltűnésével meg kell találni a jelenkor jogbiztonsági szabályozását. A szabályozás szükségességét Magyarországon nem csak a hagyományi példák tanúsítják, hanem az alkotmánybírói határozatok is, mint például az 14/1995.(III.13) AB határozat. Az alkotmányos panasz az 1952.évi IV. törvény egyik rendelkezése ellen illetve a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959.évi IV. törvény 578/G (1) bekezdése ellen azaz, hogy „*házasságot nagykorú férfi és nő köthet*”. A mi kutatási témánk körében figyelmen kívül hagyva az azonos és a különeműség problematikáját, az utóbbi bekezdés élettársi fogalom meghatározása a lényeges. Ami szerint élettársi kapcsolat azok között áll fenn, akik „*házasságkötés nélkül, közös háztartásban érzelmi és gazdasági közösségben együtt élő nő és férfi*”. Az alkotmánybírói érvelése során a házasság primátusából indult ki,²⁸ illetve a magyarság kultúrtörténetével szintén indokolta véleményét. Az intézmény elsődlegességét továbbá bizonyítja még a hagyományokkal és a

²⁷ 3. fejezet vadházasság, rablás, lopás, szöktetés, próba, házasságon kívüli nemi kapcsolatok.

²⁸ 14/1995.(III.13.) AB határozat Indoklás II.

köztudat, köznyelv által ismert házassági fogalommal. Azt a bíróság is érzekelte, hogy a Ptk. szerinti megfogalmazás nem megfelelő teljesen, mivel így nem vesz tudomást egy létező kapcsolatról, ezáltal bele taszítja az élettársi kapcsolatban élőket egy jogbizonytalanságba. Meghatározza továbbá, hogy a házasságon kívüli kapcsolatok esetében az egyik legfontosabb minősítéssel kell bírnia az életközösségnek, az érzelmi és/vagy gazdasági kapcsolat megállapításával. Majd a Ptk. fogalom meghatározása tekintetében az eljárást felfüggesztette.²⁹ Témánkra őszpontosítva a lényeges pontja az indoklásnak, amikor egy megoldási modellt vázol fel a határozat a tekintetben, hogy hogy lehet rendeznie az államnak a házasság, és az ezen kívüli kapcsolatok szabályozását, úgy, hogy megtartsuk a hagyományainkat. Különböző új jogi helyzetek megteremtésével az állam elismerheti ezeket az életközösségeket, megtartva a hagyományos intézmény támogatását.³⁰ Itt a két lényeges szó az elismerés és a támogatás, mivel ezek nem egyenértékű, szinonim megfogalmazások. Azt mindannyian érezhetjük, hogy a támogatás jóval több, az nem lehet semmilyen szempontból közömbös, mert ott kedvezményeket, jogokat, jogosultságokat kell, hogy nyújtson, miután kifejtette elismerését. Ezzel szemben az elismerés kevesebb, mivel az egy tudomásvétel, aminek a következtében kifejezi azt, hogy nem tiltja meg, de nem is köteles bármiféle kedvezőbb juttatásokat nyújtani, tehát közömbös lehet. Ez a javaslata az alkotmánybíróságnak előre mutatva a mostani kodifikációs bizottság által dolgozott eredményre. A bírósági határozatok terén is találunk számos példát arra, hogy az 1959.évi IV. törvény 578/G paragrafus általi szabályozás nem elegendő e jogviszonyok tiszta és gyors rendezésére és elkülönítésére a házassági jogoktól és kötelezettségektől. Az egyik ilyen eset³¹ 2002-ben merítette ki a teljes jogorvoslati rendszert, és felkerült a legfelső bírósághoz. 1993-ban létre jött egy tartási szerződés az 1990 óta élettársi viszonyban élő pár között. Együttélésük 1995-ben véget ért, és ennek következtében a tartási szerződés megszüntetését is kérték a bíróságtól. Ezzel még nem szült nagy jogvitát, mint inkább az, hogy mennyi legyen az addig végbement eltartási szolgáltatások ellenértéke, amire a szerződést kötötték. A másodfokú bíróság próbálta meghatározni, hogy milyen szolgáltatások tartoznak az együttélés körébe, és melyek azok, amik már ezt meghaladják, azaz tartásnak minősülnek. Ennek következtében megállapította, hogy a felek jogviszonyát az együtt élés határozta meg, mert egy háztartásban éltek és közösen gazdálkodtak. A Legfelső Bíróság továbbá kimondta, hogy nem a különvagyonából tartotta el társát az eltartó, és az általa nyújtott szolgáltatások nem haladták meg annak a kereteit, ami az együttéléssel szükségszerűen járt volna. A bírói gyakorlat folyamatosan kényszerült kialakítani a fogalombeli elhatárolásokat, magyarázatokat, elvi döntéseket, határozatokat e kapcsolatok tisztázása

²⁹ 14/1995.(III.13.) AB határozat Indoklás III.

³⁰ 14/1995.(III.13.) AB határozat Indoklás II.

³¹ BH2002.268. [Legf. Bír. Pfv. II. 22.557/1999. sz.]

érdekében. E képen fogalmazódott meg az 531/2001. számú polgári elvi határozat,³² amely arra a megoldásra jutott, hogy az élettárs nem tartozik helytállni a másik élettárs által kötött szerződésből fakadó kötelezettségekért. Ha ezt mégis szeretné, megteheti, tehát közösen is szerződhetnek, viszont ehhez külön kötelezettségvállalás szükséges. Mindezt azzal indokolta, hogy az 1959.évi IV. törvénykönyv kodifikátorai nem azért tették a közös háztartásban élőkre vonatkozó szabályozását a társaság fejezetébe, hogy rájuk is alkalmazni kelljen a polgári jogi társaság általános szabályait (így nem vonatkozik rájuk az 574.§) hanem, hogy ezzel is elkülönítsék még jobban a házassági szabályoktól. Ennek következtében arra a konklúzióra jutott a bíróság, hogy sem a felelősségi szabályoknál sem más jogszabályok tekintetében az élettársi viszony keretei nem haladhatják meg a házasság intézményének a határait. Összegezve, a szabályozás szükségességének kérdésére a válasz *igen*. Hisz az évek során nyíltabbá és a köztudat számára is egyre jobban elfogadottabb kapcsolati viszonyok jogbiztonsága veszélybe került. Maradtak a hagyományok kapcsán megjelent házasságon kívüli kapcsolatok, csak az idő haladtával alakultak, nyilvánosság előtt felvállalják a párok, s azt mindenkinek el kell fogadnia³³ a jövőbeli házassági szándékuktól függetlenül (a próbaházasságot azért nem követte kiközösítés a közösség részéről, mert ott biztosan megvolt a későbbi házassági szándék). A bírói gyakorlatnak fokozatosan ki kellett alakítania gyakorlatát, főleg az élettársi vagyoni helyzetek rendezésére. Azzal, hogy a polgárok ezekben a viszonyaikban, illetve viszonyaik felbontását követően a bírósághoz fordultak, megteremtették a polgári igényt arra, hogy pontosabb és részletesebb szabályozás szülessen.

4.3. *Élettársi kapcsolat szabályozása az Új Polgári Törvénykönyvben*

A nemzetközi jogszabály megoldási tereit végignézve négy lehetőségmodell lehet tisztán elválasztani egymástól. Az első az, hogy a teljes liberalizmusnak átadva magát, illetve hagyományainkkal mit sem törődve, a modern kor teljes hatásával a jogalkotó az élettársi viszonyt ugyan olyan jogokkal és kötelezettségekkel ruházzuk fel, mint a házasfeleket. A második megoldási képlet az, hogy eme jogok és kötelezettségek elismerését egy fajta feltételhez kötik, méghozzá a regisztrálás, azaz a bejegyzés előfeltételéhez. A harmadik az, hogy a bejegyzést csak az egynemű párok tekintetében engedélyezi a jogalkotó és ezt teljességgel egyenértékűeknek kezeli, a heteroszexuális házaspárok jogaival vagy e mellé egy két kivételt támaszt, mint például az örökbefogadás lehetőségének tilalma. A negyedik modell, hogy mindenki számára engedélyezi a regisztrált élettársi viszonyt, ám sokkal gyengébb feltételekhez kötött jogosultságokat határoz meg ennek a jogalkotás szempontjából újnak tekinthető intézménynek. Persze ezek

³² 531/2001. számú polgári elvi határozat [Legf. Bír. Pfv. I/A. 22.635/1999.sz.]

³³ Magyarország Alaptörvénye, VI. cikk (1).

ötvözete szintén előfordulhat így rengetegfajta megoldási képletet találhatunk, hisz ezek indoklási lehetőségeinek tára sem csekély számú. Az új kodifikáció előzményeként – az eddigi kialakult bírói gyakorlatot és a Ptk. 578/G § kivételével – vázolni szeretném a 2007.évi CLXXXIV. törvényt a bejegyzett élettársi kapcsolatról, s a 2009.évi XXIX. törvényt a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról megoldási modelljeit. A 2007. évi a liberálisabb elvet követte azzal, hogy bejegyzett élettársi kapcsolatot minden nagykorú személynek lehetővé tette, ha személyesen, együttesen megjelentek az anyakönyvvezető előtt s erre irányuló akaratukat kijelentették. A házassági jogszabályok keretéhez képest ott szigorított a törvény, hogy a gyámhatóság engedélyének meglétével sem engedélyezte ennek a viszonynak a kialakítását a kiskorúaknak.³⁴ A joghatásokat nézve a házasság rendelkezéseit alkalmazták 2007-ben ezekre a kapcsolatokra, kivéve az örökbefogadás és a névviselés passzusait.³⁵ A 2007. évi bejegyzett élettársi kapcsolat megszűnése három esetben fordulhat elő, az egyik fél halálával, ha egymással házasságot kötnek, és végül, ha maga a viszony megszűnik. A megszüntetésre a házasság felbontására vonatkozó jogszabályokat kell megfelelően alkalmazni. Ezen kívül a közjegyző is megszüntetheti a kapcsolatot nemperes eljárásban, végzéssel. A közjegyzői megszüntetésnek szintén vannak előfeltételei, még pedig, ha befolyásmentesen közösen kérik, nincs közös kiskorú gyermekük, illetve tartásra jogosult gyermekük és a tartás, közös lakáshasználat és vagyonmegosztás kérdéseket békésen rendezték és megegyeztek. Ha valamelyik fél korlátozottan cselekvőképes, illetve cselekvőképtelen vagy a bejegyzett viszonyt érvénytelennek, illetve nem létezését kellene megítélni, akkor a közjegyző megszüntetéséről nem beszélhetünk.³⁶ Megállapíthatjuk, hogy ez a törvényi szabályozás inkább könnyítéseket, egyszerűbb megszüntetési eljárásokat biztosít, és e mellett engedi a házasságra vonatkozó rendelkezések alkalmazását. A jogalkotó szándékának kiderítése során gondolhatunk arra is, hogy ezzel akarta érzékeltetni eme intézmény laza és gyenge összetartó erejét a felek között. Ám ha jobban bele gondolunk az ellenkező irányba is elsülhet a jogalkotó szándéka. Mivel ilyen lazák az eljárási passzusok illetve a feltételek megteremtése is a felek akaratán (befolyásmentesen, közösen kérik, megegyeznek a vagyonmegosztás terén), mint sem tényeken alapszik. Elszaporodhatnak ezek a kapcsolatok, mert a különösebb felelősség vállalása nélkül megszüntethetik a bejegyzést, így gondoljunk bele, ha a mostani válóperek hosszúsága ellenére is növekszik ezeknek az eljárásoknak a száma, akkor ezeknek az eljárási paragrafusoknak mi lett volna a további következménye. A 2009. évi erre vonatkozó jogszabály-módosítás már egy szigorúbb modellt kö-

³⁴ 2007.évi CLXXXIV. törvény a bejegyzett élettársi kapcsolatról, 1. §

³⁵ 2007.évi CLXXXIV. törvény a bejegyzett élettársi kapcsolatról, 2. §

³⁶ 2007.évi CLXXXIV. tv. 4. §

vetett. Bejegyzett élettársi kapcsolatot csak két tizennyolcadik életévét betöltött azonos nemű személy köthet. Anyakönyvvezető előtt együttesen két tanú jelenléte előtt nyilatkozniuk kell, hogy nincs törvényes akadálya bejegyzésüknek.³⁷ Alkalmazását a családjogi törvénynek a házasfelekre vonatkozó rendelkezéseit itt is engedi, de több korlátot állapít meg. Ezek a korlátok az örökbefogadás, névviselés, az apasági vélelem, az emberi reprodukcióra vonatkozó külön törvény rendelkezései.³⁸ A megszűnésnek három esetet említ a törvény, az egyik fél halálát, bírósági felbontást és végül a közjegyzői nem peres eljárást.³⁹ Ez a módosítás teljesen más oldalról közelíti meg a házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat viszonyát. Itt nem az eljárási szabályokkal és jogokkal, kötelezettségekkel operál a jogalkotó. Az előző (2007.évi) nem ilyen nyilvánvalóan határolta el a két jogi intézményt, míg a módosítás élesebb határt szabott az által, hogy az alanyi kört leszűkítette a polgárok meghatározott körére. Így létre hozott egy 'házasságot helyettesítő' intézményt, mivel aki a bejegyzett élettársi viszony alanyi körébe tartozik, az nem tarthat semmikor sem a házasságot köthetők alanyai közé a jelenlegi magyar szabályozás szerint. Az Új Kódex szabályozásának alapmodelljét leginkább előre vetíti a 2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről. Ezzel a törvénnyel is biztosította az állam a társadalmi alapintézmény elsődlegességét, a családot melynek biztos alapjaként a házasságot tartja.⁴⁰ Ez a törvény mondja ki, hogy az állam védi a család intézményét és taxatívén felsorolja ezeket a védelmi funkciókat.⁴¹ A szabály konkrétan megfogalmazza továbbá a család fogalmát és annak jogállásának kezdetét, amelynek alapját egy férfi és egy nő házassága szolgálja, és az ezt körülvevő környezet a természetes személyek érzelmi és gazdasági közösséget megvalósító kapcsolatrendszer.⁴² A 2012. évben a Kodifikációs Főbizottság az országgyűlés elé benyújtott javaslata nagy volumenű változtatásokat és igen összetett megoldásokat alkalmazott a magyar polgári törvénykönyv újra kodifikálása tekintetében. Hét könyvre osztották fel a kódexet, amelybe ismét bele tartozik a családjog, mivel integráns része a polgári jognak. A magánjogtól való szeparálásra a szocialista jogalkotás ideológiai következtében került sor. A hagyományos, klasszikus polgári kódexek (BGB,

³⁷ 2009.évi XXIX. törvény a bejegyzett élettársi kapcsolatáról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról, 1–2. §

³⁸ 2009.évi XXIX. tv. 3. §

³⁹ 2009.évi XXIX. tv. 4. §

⁴⁰ 2011.évi CCXI. törvény a családok védelméről: „A családban történő nevelkedés biztonságosabb minden más lehetőséghez képest. A család létrejöttének biztos alapja a házasság, amely az egymás szeretetén és tiszteletén alapuló életközösség, ezért az mindenkor megkülönböztetett megbecsülést érdemel.”

⁴¹ 2011.évi CCXI. tv. I. fejezet Célok és Alapelvek.

⁴² 2011.évi CCXI. tv. II. fejezet 7§

ZGB) részes elemüként szabályozták a családjogot.⁴³ Hisz a polgári társadalom, az emberiség fenntartásához szükség van a családra, a magán jognak pedig szüksége van a gyökerére, azaz az emberre. Így hát a klasszikus hagyományokat követve ismét a polgári törvénykönyv részese negyedik könyvként a jogi személyek harmadik könyvét követve és a dologi jog szabályainak gyűjteményét megelőzve. Ez a negyedik könyv további hat részt tartalmaz, kezdve az alapelvekkel, majd a házasság, ezt követve az élettársi kapcsolatok, a bejegyzett élettársi viszonyok, az ötödik a rokonság és legvégül a gyámság szabályai találhatók. A megoldás, amire a kodifikációs bizottság tanakodása során jutott az együttélési formák rendezése során, egyáltalán nem mondható modellkövetésnek. Inkább ötvözték a megoldási fajtákat annak érdekében, hogy minél jobban kifejeződhessen az ősi intézmény primátusa és ez által érezhetőek legyenek a határok a házasság és a házasságon kívüli kapcsolatok között. A jól elhatárolt fogalmak, illetve már csak a kódex felosztása is eme határok tisztázását szolgálják, amit *Vékás Lajos* – Szerkesztő Főbizottság elnöke – is egy vele készített interjúban⁴⁴ hangsúlyozott. Egy kódexhez képest egyáltalán nem vallotta az elnök, nagy terjedelműnek a törvénykönyvet az által, hogy újra része lett a gazdasági törvény és a családjogi törvények szabályai. Az élettársi szabályok a harmadik részben találhatóak a családjog könyvében, a házasságot követően, azaz a kódex szerkezete másodlagos szerepet tulajdonít. Létrejöttéhez teljesülnie kell a közös háztartásnak, az életközösségnek (érzelmi és gazdasági közösség), és hogy mással a felek ne legyenek házassági, bejegyzett élettársi, élettársi kapcsolatban. Kizáró ok az egyenes ági rokonság és a testvéri, féltestvéri viszony.⁴⁵ A Javaslat rendelkezései nem beszélnek külön nő és férfi viszonyáról, hanem ‘személyek’ megfogalmazását alkalmazza. Ezzel szemben a következő részben a bejegyzett élettársi kapcsolat alanyi körét kizárólag az azonos neműekre korlátozza. Mindemellett megengedi, hogy a különmű párok is nyilvántarthatassák együttélésüket, a közjegyző előtt kijelentve. A nyilvántartáshoz az kell, hogy cselekvőképes nagykorú személyek nyilatkozzanak az együttélésük tényéről közjegyző előtt, ami egy közhiteles bizonyítéknak minősül.⁴⁶ Fontos azonban azt észrevenni, hogy ez nem szükséges feltétele az élettársi viszony létrejöttének, csupán lehetőség, míg a bejegyzett élettársi viszony létesítésének feltétele az anyakönyvbe való bejegyzés. A bejegyzett élettársi kapcsolat joghatásait nézve sokkal inkább közeledik a házasság intézményéhez, főleg mivel ennek a jogviszonynak az alanyai nem köthetnek házasságot, így a jogalkotó egy amolyan pótló intézményt hozott létre annak érdekében, hogy ne sértse sem az ősi hagyományokon alapuló házassá-

⁴³ LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog. Általános rész.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2002. 35–37.

⁴⁴ 2012. április 21-én készült interjú Vékás Lajossal. *Jogi Fórum*, <http://www.jogiforum.hu/> [letöltve: 2012.04.20.]

⁴⁵ 2012. évi Új Polgári Törvénykönyv 4:8§

⁴⁶ 2012. évi Új Ptk. 4:87. §

got, sem az azonos nemű kapcsolatok feleinek személyes, alkotmányos jogait. Miután a házasság hagyományokhoz hű határait megtartandóan a jogalkotó elválasztotta a bejegyzett élettársi kapcsolattól a 'kvázi házasság modelljével' a házasságot, ez után már a házasság és az élettársi viszonyt kell elhatárolnia. Az élettársi viszony joghatásai sokkal csekélyebbek, mint a házasság joghatásai. A feleknek ebben az együttélési típusban jogaik és kötelezettségeik egyenlők, s kötelesek a közös céljuk érdekében együttműködni és támogatni egymást.⁴⁷ A házasság intézménye sokkal több joghatást és jóval nagyobb felelősséget ró maga után, míg itt a felelősség mértéke sokkal csonkább, ezzel is bizonyítva, hogy a jogalkotó nem kívánta összemosni a két jogintézményt, mint például Hollandia. E mellett a felek megszűnés esetében a tartás, közös lakáshasználat és vagyoni viszonyaik rendezésére igényt tarthatnak, ami szintén nem kötelező, hisz a jogintézmény nem olyan erőteljes, hogy azt mindenképpen rendezni kell, mint egy válás esetében. Ám az erőteljesség hiányának köszönhetően a viszony rendezésének feltételei magasabb mércét kívánnak meg. Így tartásra az a fél jogosult, aki önhibáján kívül nem képes magát eltartani és legalább tíz évig állt fenn az életközösség, vagy egy évig és kapcsolatukból született gyermek, viszont ha már ezek a mércék megvalósultak, akkor a tartásra jogosultság sorrendjében a különélő vagy elvált házastárral egy sorrendben szerepel a volt élettárs.⁴⁸ Vagyoni viszonyaikat tekintve köthetnek szerződést, amit közokiratba vagy magánokiratba kell foglalni. A házasság intézményétől egy másik lényeges különbség az, hogy itt életközösség áll fenn, ami nem elegendő ahhoz, hogy vagyonközösség alakuljon ki, és ennek következtében a felek együttélésük alatt önálló vagyonszerzők.⁴⁹ A lakáshasználat területén a jogalkotó az előzetes szerződési rendezést szintén felajánlja, mint lehetőséget, hisz ez mindenki számára – mind a felek, mind a közjegyző, bíró tekintetében – tisztább és egyértelműbb helyzetet eredményez. Habár ez az együttélési forma, mint már meg annyiszor említettem, nem bír erőteljes joghatásokkal, ám a gyermekek jogait végig olyan fokú védelemben részesíti, mint a házasság jogintézményénél, hisz ez Alaptörvényünk⁵⁰ is megköveteli, függetlenül, hogy milyen viszonyok között nevelkedik a gyermek. A közösen használt lakás további használatának megítélésére a törvénykönyv következesen a tartásra jogosultsággal megegyezően ugyanazokat a szigorúbb feltételeket határoz meg. Eme rövid elemzése és vázlatos bemutatása az Új Polgári Törvénykönyvnek érezteti velünk, hogy a határok éles meghúzása által továbbra is a házasság maradt a „*társadalmi együttélés alapsejtje*”.⁵¹ Azt is érezhetjük, hogy a szerkesztői bizottság a bírói gyakorlatot tekintve (hisz magának az együtt-

⁴⁷ 2012. évi Új Ptk. 4:88. §

⁴⁸ 2012. évi Új Ptk. 4:93. §

⁴⁹ 2012. évi Új Ptk. 4:96. §

⁵⁰ Magyarország Alaptörvénye L) cikk.

⁵¹ 2012. április 21-én készült interjú Vékás Lajossal. *Jogi Fórum*, <http://www.jogiforum.hu/> [letöltve: 2012.04.20.]

élés tényének bizonyítása is többletnehézségeket okozott az állami szervezetnek) látta azt, hogy az élettársak viszonyának muszáj jogi keretet szabni. Ez a jogi keret nem bír olyan erős talapzattal, mivel csak magát az együttélés tényét ismeri fel az állam, és nem támogatja, védi s ruházza fel joghatásokkal, mint a házasságot.

5. Befejezés

Végigtekintve a falusi élet puritán, egyszerű szabályozásait, illetve a házassági jogszabályok történetiségeit, fejlődéseit azt megalapozottan állíthatjuk, hogy a házasságon kívüli kapcsolatok jelen voltak mindvégig. Mindezek mellett korábban tartásuk, mind az erkölcsi életnek, egyháznak és a társadalmi tudatnak való megfelelésük tekintetében, erőteljesen vitatott problémaként élt és él a mai napig. Dolgozatommal nem azt szeretném erősíteni, hogy az élettársi kapcsolat ugyanolyan erőteljes gyökerekkel bír, mint a házasság, mert a régi hagyományainkban, szokásainkban már létezett. Létezését tekintve igen idősnek bizonyul, ám a régi korokban is csak atipikus viszonyként volt jelen. Így dolgozatommal a szabályozás szükségességét és megoldási technikák indokait szeretném megismertetni mindenkivel. Azt bemutatni, hogy a jogalkotó nem önkényesen a hasára ütve találja ki mind a házassági és élettársi viszonyok normáit, hanem a társadalom által kialakított életet megfigyelve próbál szabályozni, szem előtt tartva a család szentségét, ami öröktől fogva megkérdőjelezhetetlen.

A TERRORIZMUS ÉS KAPCSOLATA A HUMANITÁRIUS NEMZETKÖZI JOGGAL

SCHAFFHAUSER TIBOR

1. Bevezetés

Dolgozatomban szeretném röviden bemutatni a nemzetközi terrorizmust és annak a jogban elfoglalt helyét. Témaválasztásomat az indokolja, hogy a globalizált világban egymástól teljesen eltérő kultúrák ütköznek össze, ami miatt Huntington szerint¹ komoly konfliktusok alakulhatnak ki köztük, főleg a szegényebb országok gazdagabbaktól való leszakadásával, a társadalmi egyenlőtlenségek növekedésével, az elnyomott, vagy magukat elnyomottnak érzett csoportok erősödésével egyre többen folyamodnak terrorista eszközökhöz. Ezt az is indokolja, hogy „A terrorizmus a legkiválóbb módszere a közvélemény felrázásának. Ezzel lehet leghatékonyabban állásfoglalásra bírni az embereket.”² Ez pedig egy olyan világméretű problémát okoz, melyet csak nemzetközi összefogással és szabályozással lehet megakadályozni.

Dolgozatomban elsőként megpróbálok definíciót keresni a jelenségre, majd bemutatni történetét mind magában a történelemben, mind a nemzetközi jogban. Végül pedig bemutatnám az aktuális szabályozást, és a terrorizmus elleni harc jelenlegi tendenciáit.

2. A terrorizmus definíciója

Hogy a témával alaposabban foglalkozni tudjunk, elsőként a terrorizmust kell definiálnunk. Maga a kifejezés a latin *terrere* szóból ered, ami ijedséget, félelmet jelent. Már az ókorban is ismertek voltak a zsidó *szikarioszok*, akik rövid késsel rómaiak megölésére tettek fogadalmat. A terror szó újkori használata azonban a jakobinus Konventhez köthető. A kifejezés modern definíciója azonban egyáltalán nem is olyan könnyű feladat, hiszen nincsen elfogadott meghatározás erre a nemzetközi jogban. Ez visszavezethető arra is, hogy amíg egy terrorista személy

¹ Samuel P. HUNTINGTON: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2006.

² Antonio GRAMSCI

céljai lehetnek legitimek, addig a módszerei nem. Erre a paradox jelenségre leginkább igaz a korábban élt felfogás, miszerint „aki az egyik embernek terrorista, a másiknak szabadságharcos.”³

A modern nemzetközi terrorizmus majd 50 éve alatt a szakirodalom több mint 100 definíciót fogalmazott meg, azonban egyik mögött sincs nemzetközi egyetértés. Ezért konszenzusos alapon két módszerrel próbálják meghatározni azt: az egyik eljárás, mikor azt adják meg, hogy alapvetően mi nem terrorizmus. Ilyen lehet például az idegen elnyomás elleni felszabadító harc. A másik módszer pedig az olyan cselekmények körbehatárolása, amelyet a nemzetközi közösség módszeresen elítél.

Manapság azonban Seymour fenti idézete már elavult többek között azért, mert túlságosan is leegyszerűsíti és keveri a célt az eszközzel. Ezért is igyekszik a legtöbb bíróság vagy szervezet saját megfogalmazást adni erre a cselekményre. Ilyen például az ENSZ által megadott definíció is: „olyan bűncselekmények, amelyek politikai céllal arra irányulnak, hogy a közvéleményben, személyek meghatározott csoportjában vagy adott személyekben rettegést keltsenek. . .”⁴

Meghatározása azért is nehéz, mert „idáig egyetlen terrorista csoport sem tette meg azt a szívességet, hogy definiálja magát.”⁵ Ezért is lehet, hogy eddig nem született még átfogó egységes nemzetközi szerződés a terrorizmus ellen. A legújabb definíció, mely nagy visszhangot keltett az Antonio Cassesenevével fémjelzett libanoni különleges bíróság adta ki és ami a következőképpen hangzik: „[A terrorizmus] az olyan cselekedet, mely megvalósít vagy nem egy bűntettet a Büntető Törvénykönyv rendelkezései alapján, de célja a terror keltése és olyan eszközök használata, mely közveszélyt okozhatnak”

A terrorcselekmények és a terrorszervezetek is a legkülönfélébb formákban, eszközökkel és célokkal működtek és működnek a világ legkülönbözőbb pontjain. Terrorizmusnak tehát több fajtáját különböztethetjük meg. Három főbb csoportot állíthatunk fel, ezeken belül pedig több változatot. A három csoport a nacionalista/szeparatista, a politikai és a vallási ideológia alapján szerveződő csoportok. Alcsoportjaik pedig a nacionalista, vallásos, államilag finanszírozott, baloldali, jobboldali, anarchista. A világon jelenleg az Amerikai Belügyminisztérium Antiterrorista Osztálya 154 aktív terrorista csoportot tart számon. A következőkben ezeket szeretném pár mondatban bemutatni.

³ Ezt a mondatot többen idézték, és ezért többeknek is tulajdonították, de eredetileg Gerald SEYMOUR: *Harry's Game* című 1975-ös könyve vezette be.

⁴ Measures to eliminate international terrorism, G.A. res. 49/60, 49 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 303, U.N. Doc. A/49/49 (1994). I. cikkely 3. bekezdés.

⁵ MÁRAMAROSI Zoltán – SZŐCS László: A terrorizmus kihívásai. *Rendészeti Szemle*, 1992/5. 21.

3. A terrorszervezetek fajtái

3.1. A *nacionalista/szeparatista* terrorszervezetekre a leginkább igaz a már többször hivatkozott mondat, hiszen céljuk, hogy szabályozott mértékű erőszak alkalmazásával nemzetközi figyelmet és támogatást szerezzenek a függetlenségi harcukban, miközben magukat végig szabadságharcosoknak tekintik. Ilyen szervezetek keresésekor nem is kell messze mennünk kis országunktól, hiszen Európában gyakran megtalálhatóak, mint például a baszk *Euskadi Ta Askasatuna* (ETA), az ír *Irish Republican Army* (IRA) és annak származékai (Igazi IRA, IRA folytatása) vagy a korzikai *Front de la Liberation Nationale de Corsica*.

3.2. A *vallásos* terrorista csoportoknak ezzel szemben az erőszakkal céljuk, hogy megvalósítsák az általuk igaznak hitt isteni parancsolatot vagy eszmét. Épp ezért nem korlátozzák őket politikai megfontolások, szimpátia kivívása vagy megtartása, tehát bármilyen célt támadhatnak. Ilyen szervezet többek között az arab *al-Kaida* vagy a japán *Aum Sinrikjo*, amely a tokiói metró szarin ideggázos támadásáról⁶ vált hírhedtté.

3.3. Az *államilag támogatott* terrorizmus a külpolitikailag elszigetelt országok eszköze a burkolt hadviselésre. Kadhafi ezredes is alkalmazta ezt a módszert, még mielőtt a nyugat elfogadta volna. Ilyen eset volt a 4 magyar áldozatot⁷ követelő Pan Am 103-as járatának lockerbie-i merénylete⁸ vagy a *Japán Vörös Hadsereg* támogatása.

3.4. A *baloldali* szervezetek célja a kapitalista kizsákmányolás megakadályozása és egy szocialista rendszer felállítása. Mivel véleményük szerint a legtöbb ember eme kizsákmányoló rendszer áldozata, ezért nem alkalmaznak széles körű terrorcselekményeket, nehogy áldozatul essenek a megmenteni kívánt személyek. Főleg tehetős üzletemberek, iparosok a célpontjaik. A különböző palesztin terrorszervezetekkel a közös kapcsolódási pontot az Amerika és Izrael-ellenesség jelenti. Európában a legismertebbek a belga *C.C.C.*, görög *November 17.*, a német *RAF* és az olasz *Brigate Rosse*⁹.

3.5. A *jobboldali* terrorizmus a legkevésbé szervezett, főleg neonáci és skinhead bandákkal szövethetnek a demokratikus kormányok megdöntésére és fasiszta diktatúrák bevezetésére. Célpontjaik főként bevándorlók, zsidók, mohamedánok és bizonyos keresztény csoportok. Ezek a támadások viszont nem vallási, hanem

⁶ http://www.fas.org/irp/congress/1995_rpt/aum/part05.htm 2011.máj.12.

⁷ Roller Edina, Roller János Gábor, Roller Zsuzsanna, Gábor Ibolya

⁸ <http://www.panamair.org> 2011.máj.1.

⁹ <http://iroga.hu/biztonsagpolitika/Huber.htm> 2011.ápril. 22.

az évszázadok során kialakult rasszista indíttatásúak. Ebbe a kategóriába esik a nemzetközi *New European Order* (NEO), és ilyennek tartják ma Magyarországon *Magyarok Nyilai Nemzeti Felszabadító Hadsereget* is¹⁰.

3.6. Az *anarchista* csoportok 1870 és 1920 közötti *hőskora* után Nyugat-Európában bukkant fel újra az 1960-as, '70-es években, ma azonban a globalizációellenes mozgalmak hasonló szerepkörben tűnnek fel. Az utóbbi évek egyik legismertebb esete az 1999-es WTO konferencia alatti események Seattle-ben, amiről 2007-ben még filmet is forgattak.¹¹

4. Nemzeti szabályozás

Mielőtt kitérnék a nemzetközi jogi szabályozásra, szeretném bemutatni az USA, Európai Unió és Magyarország jogszabályait és terrorizmus elleni stratégiáját.

4.1. Magyarország

A magyar jog büntetőjogi megközelítése elég tágran írja körül a terrorizmus tényállását. A fogalmat a következőképpen adja meg. Elsőként a terroristák célját jelöli meg: „Aki abból a célból, hogy állami szervet, más államot, nemzetközi szervezetet arra kényszerítsen, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön, a lakosságot megfélemlítse, más állam alkotmányos, társadalmi rendjét megváltoztassa, vagy megzavarja, illetőleg, nemzetközi szervezet működését megzavarja[...]" – majd pedig a jogellenes cselekményt adja meg – „[...] meghatározott személyek elleni erőszakos, közveszélyt okozó vagy fegyverrel kapcsolatos bűncselekményt követ el [...] meghatározott célból jelentős anyagi javakat kerít hatalmába, és azok sértetlenül hagyását vagy visszaadását állami szervhez vagy nemzetközi szervezethez intézett követelés teljesítésétől teszi függővé.”¹² Magyarország a lehetőségeinkhez képest aktívan részt vesz a terrorizmus elleni harcban. Az Egyesült Államok elismerően szól arról, hogy fejleszti az ország a technikai kapacitását és az együttműködést az Uniós és az amerikai szervekkel.¹³ Az újonnan felállt Terrorelhárítási Központ például 2011 áprilisának végén profi terroristákat fogott el a szerb–magyar határon.¹⁴ A magyar szervek azért is veszik ezt a feladatot ilyen komolyan, „[hiszen] A globális biztonságot befolyásoló

¹⁰ <http://www.hvg.hu> 2011.márc.02.

¹¹ *Battle in Seattle 2007*, rendező: Peter TOWNSEND.

¹² Btk. 261. §

¹³ US DEPARTMENT OF STATE – OFFICE OF THE COORDINATION FOR COUNTERTERRORISM: *Country reports on terrorism 2005* Április 48.

¹⁴ www.hirado.hu Írta: hirado.hu, 2011. április 30. szombat 22:37.

tényezők közül a Magyar Köztársaság biztonságára potenciális fenyegetést jelent a terrorizmus.”¹⁵

Ennek ellenére Tóth Péter szerint szeptember 11. után paradox módon olyan országok is újrafogalmazták biztonságpolitikai stratégiájukat, akik legkevésbé fenyegetettek. Itt említi az új EU tagállamokat, köztük Magyarországot is.¹⁶ Véleményem szerint pedig pontosan megnőtt a fenyegetettségünk, hiszen ebben a régióban az alacsonyabb felkészültség miatt egyszerűbb egy nagyszabású terrorcselekmény véghezvitele, miközben a világban ez továbbra is az EU elleni támadásként kommunikálható.¹⁷ Emellett azt sem szabad elfelejtenünk, hogy az Al-Kaida 2004 októberében név szerint címzett fenyegetést Magyarország ellen.¹⁸

4.2. Európai Unió

Az EU nagy hangsúlyt fektet a terrorizmus elleni harcra, ezért 2005-ben dolgozta ki a Terrorizmus ellenes stratégiáját,¹⁹ ami négy fő jelszót adott meg, ezek a Megelőzés, Védelem, Üldözés, Válaszadás. Ezeket úgy tervezik elérni, hogy megerősítik a nemzeti képességeket, megalkotják az európai kooperációt, kollektív képességeket alkotnak, és nemzetközi összefogást sürgetnek. A terrorizmust egy 2002-es, azóta többször módosított kerethatározatban²⁰ igen részletesen írja le, 4 kategóriát adva meg. Ezek a terrorista bűncselekmények és az alapvető jogok és jogelvek; terrorista csoporthoz kapcsolódó bűncselekmények; terrorista tevékenységekkel összefüggő bűncselekmények és a felbujtás, bűnszegély, kísérlet témaköre. Az elért eredményeket 2010 júliusában egy közleményben²¹ foglalta össze Cecilia Malmström uniós belügyekért felelős biztos. Ilyen eredmények többek között a 2008-as ötven intézkedésből álló cselekvési terve a robbanóanyagokkal elkövetendő terrortámadások minimalizálására, vagy a 2009-es 130 intézkedést tartalmazó cselekvési terve vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris anyagokra. 2010. november 22-én adták ki A belső biztonsági stratégiát²²,

¹⁵ A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEMZETI KATONAI STRATÉGIÁJA 2009. január Budapest 5.

¹⁶ Magyar nemzeti katonai stratégia: A globális biztonságot befolyásoló tényezők közül a Magyar Köztársaság biztonságára potenciális fenyegetést jelent a terrorizmus.

¹⁷ Bár nem az Európai Unió polgárai ellen irányult, mégis nagyszabású terrorcselekményre került sor 2012 nyarán a bulgáriai Burgasz repülőterén, ami – sajnálatos módon – a fenti megállapítást igazolja.

¹⁸ www.origo.hu, MTI 2004. 10. 02., 13:30.

¹⁹ The European Union Counter-Terrorism Strategy – The Council of the European Union 14469/3/05 REV 2005.nov. 30.

²⁰ Council Framework Decision <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0475:EN:NOT 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism>.

²¹ EU Counter-terrorism strategy: main achievements MEMO/10/350 Brussels, 20 July 2010.

²² COM(2010) 673 The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe Brussels, 22.11.2010.

amely a Stockholmi Program kulcsfontosságú eleme és 41 fellépést tartalmaz az Európa biztonságát közvetlenül fenyegető veszélyek ellen, amire szükség is van, hiszen például 2006-ban majdnem 500 terrorcselekményt hajtottak végre a Huszonhetek területén aminek következtében 15 tagállamban összesen 706 embert vettek őrizetbe.²³

4.3. Amerikai Egyesült Államok

Az USA a 2001. szeptember 11-ei események hatására megszigorította a terrorizmussal kapcsolatos politikáját. A legfontosabb lépés az USA PATRIOT törvény,²⁴ mely betűszó az „Egyesítjük és Erősítjük Amerikát a Terrorizmus Fel tartóztatásához és Akadályozásához Szükséges Megfelelő Eszközök Biztosításával”²⁵ jelentéssel bír. Ez a törvény széles körű többlethatalommal ruházta fel az elnököt. Emberi jogi szervezetek szerint túlságosan is széles jogkörrel. A törvény szerintük sérti a szabadságjogokat, lehetővé teszi a lehallgatás, az elektronikus megfigyelés és más titkosszolgálati eszközök indokolatlanul széles körű alkalmazását, és hogy meghatározatlan ideig vádemelés nélkül fogva tarthassák a kubai bázison az „ellenséges harcosnak” minősített terroristagyanús személyeket. A törvény hatályát a fenti problémák ellenére lejárta napján európai körútja során aláírógéppel Barack Obama elnök újabb négy évre meghosszabbította.²⁶ A 9/11 Bizottság 2004-ben 41 ajánlást fogalmazott meg a biztonság, hírszerzés és külpolitika területén. Ilyenek a nemzeti hírszerzési igazgatói tisztség létrehozása, szárazföldi határok ellenőrzésének szigorítása, a terrorizmus finanszírozásának megakadályozása, kikötők és repterek szigorúbb ellenőrzése vagy Nemzeti Terrorizmusellenes Központ²⁷ felállítása.

Az amerikai Biztonsági Stratégia²⁸ a következőket emeli ki: információcsere, nemzetközi pénzügyi együttműködés, robotrepülőgépek használatának növelése, rajtaütés terrorista bázisokon és rejtkehelyeken²⁹ és fejlesztési támogatás a fejletlen régióknak.

²³ www.jogiforum.hu Félézer terrorakciót hajtottak végre tavaly az EU-ban 2007.04.11. Bruxinfo

²⁴ USA PATRIOT Act H.R. 3162 – 2001. október 24.

²⁵ Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism

²⁶ <http://www.hirszerzo.hu/>, 'USA: a terroristagyanús személyek továbbra is megfigyelhetőek' MTI 2011. máj. 27.

²⁷ National Counterterrorism Center.

²⁸ The National Security Strategy of the United States of America – 2006. március George H.W. Bush.

²⁹ Ez a pont idén könyvelhette el legnagyobb sikerét, miután egy pakisztáni menedékházban egy haditengerészeti különleges erőkből álló támadás során életét veszítette Osama Bin Laden, az Al-Kaida nemzetközi terrorista hálózat feje.

5. A nemzetközi szabályozás története

Az első lényeges szabályozásnak az 1855-ös III. Napóleon elleni merényletkísérlet, melynek eredményeként 1856-ban fogadták el Brüsszelben a *Belga Merényleti Záradékok*. Ez kimondta, hogy az uralkodó, annak családja vagy a politikai vezetés elleni merénylet nem minősül politikai bűncselekménynek, tehát az elkövetője kiadható. Ez később elterjed a nemzetközi szerződések körében, mivel célja volt a terrorizmus elleni küzdelem nemzetközi megerősítése. Emellett fontos jelentőséget még az kölcsönöz a Záradéknak, hogy megteremtette a kapcsolatot a terrorcselekmény és a politikai bűncselekmény között.³⁰

A következő nemzetközi jog tekintetében fontos szabályozásra azonban még sokat kellett várni, egészen 1937 novemberéig. Ekkor került ugyanis elfogadásra az a két *Népszövetségi egyezmény* és egy záróközlemény, melyek az 1934-es III. Sándor jugoszláv király elleni merényletre adtak választ. Ezek az egyezmények a terrorizmus megelőzéséről és megbüntetéséről, valamint egy nemzetközi bírói fórum felállításáról rendelkeztek. Emellett rendelkeztek különféle kötelezettségekről is, ezek a megelőzés; egyetemes üldözés, függetlenül az állampolgárságtól és az elkövetés helyszínétől; végül pedig a kiadatás vagy felelősségre vonás. Fontos még kiemelni, hogy itt jelent meg az első terrorizmusra adott definíció is az egyezmény I. cikkely 2. bekezdésében: „A terrorcselekmény kifejezés a jelen megállapodásban olyan bűnös cselekményt jelent, amely valamely állam ellen irányulnak és céljuk, hogy meghatározott személyeknél, személyek csoportjánál, vagy a közösség körében terrort idézzenek elő.”³¹ Előremutatásuk ellenére hatályba sajnos egyik egyezmény se lépett.

Az ENSZ Alapokmánya³² 1945-ben már konkrétan foglalkozik a terrorizmussal. A ratifikáló államokat egyértelműen tiltja a terrorcselekményben való részvételtől, valamint annak támogatásától. Az 1954-ben elfogadott ENSZ Kódex nemzetközi bűncselekménynek minősíti, ha egy állam hatóságai más államban terrorcselekményt követnek el, vagy eltűrik más állam ellen kifejtendő terrorvétekenység saját területükön való megszervezését, azonban a kor geopolitikai adottságai nem igen tették lehetővé a probléma megfelelő nemzetközi kezelését.

1970-ben fogadták el a repülőgépek eltérítésének megakadályozását célzó hágai egyezményt,³³ mely büntetendőként jelölte meg azt, aki jogtalanul és erőszakkal, illetve azzal való fenyegetéssel légi járművet hatalmába kerít. A részes államok kötelezettséget vállaltak az ilyen cselekmények kriminalizálására és kikötötték, hogy az eljárás lefolytatására a repülőgépet lajstromozó, vagy a fogadó

³⁰ BARTKÓ Róbert PhD disszertációja 24.

³¹ 1937 NSZ - A terrorizmus megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény I.cikkely 2. bekezdés.

³² Egyesült Nemzetek Alapokmánya 1945.júli. 26. San Francisco.

³³ Convention for the suppression of unlawful seizure of aircraft – 1970. dec. 16 Hague.

állam jogosult. Itt azonban nincs kötelező kiadatás az állam részéről, szerződésben annak csak a lehetőségét adták meg. Amennyiben az érintett állam nem él ezzel a lehetőséggel, köteles az elkövetőket megbüntetni. Ezen dokumentumok sorába illik még az 1971-es montreali egyezmény,³⁴ mely a repülőgép felrobbantásával, illetve az utasok megölésével való fenyegetést is bünteti.

Az USA javaslatára 1972-ben került az ENSZ Közgyűlés napirendjére a terrorizmussal kapcsolatos kérdés. A Közgyűlés határozata alapján létrehozott bizottság vizsgálta a problémát, amely foglalkozott a terrorizmus ideológiai, politikai okaival, valamint a terrorizmus elleni küzdelem lehetőségeivel.

1973-ban fogadták el a diplomaták és más, nemzetközileg védett személyek ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezményt,³⁵ mely kikötötte, hogy „az egyezmény semmilyen módon sem okozhat hátrányt a népek önrendelkezéshez és a függetlenséghez való jogának gyakorlásában, amelynek gyakorlásával a népek a gyarmati elnyomás, az idegen uralom, az idegen megszállás, a faji megkülönböztetés vagy az apartheid elleni küzdelem útján gyakorolnak.” Az egyezményt kritizálták is az általa alkalmazott ideológiai kivételek miatt.

A következő ENSZ-dokumentum az 1977. december 15-én elfogadott egyezmény a terrorista bombatámadások visszaszorításáról, melyet az 1979-es túszedés elleni egyezmény³⁶ követi. Ez a túszedést sorolja be a terrorcselekmények közé. A fogalmat a következőképpen határozza meg: „[Túszedés az, ami] abból a célból, hogy egy államot, egy kormányközi szervezetet, egy egyént, vagy azok csoportját egy vagy több személy fizikai birtokbavételével és az ellenük intézett fenyegetéssel arra próbálnak kényszeríteni, hogy valamit tegyen, illetve ne tegyen.”

1988 termékeny volt nemzetközi megállapodások tekintetében, hiszen ekkor fogadták a nemzetközi polgári légi forgalmat szolgáló repülőtereken tanúsított jogellenes erőszak visszaszorításáról és megbüntetéséről szóló jegyzőkönyvet;³⁷ a tengeri hajózás biztonsága elleni jogellenes cselekmények visszaszorításáról szóló egyezményt;³⁸ a kontinentális talapzaton elhelyezett platformok biztonsága elleni jogellenes cselekmények visszaszorításáról szóló jegyzőkönyvet³⁹.

³⁴ Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of civil aviation – 1971.szept.23 Montreal.

³⁵ The Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents – 1973.dec.11. New York.

³⁶ International convention against the taking of hostages – 1979.dec.17. New York.

³⁷ Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation – 1988. febr. 24. Montreal.

³⁸ Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation – 1988. márc. 10. Róma.

³⁹ Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf 1988. márc. 10. Róma.

2001-ig még két fontosabb dokumentumot kell említünk, az 1997-es terrorista bombamerényletek visszaszorításáról⁴⁰ és az 1999-es a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezményt, mely felismerte, hogy fontos a különböző kapcsolódó jogellenes cselekedeteket is szabályozni és nem csak a büntetőjog szintjén, hanem a pénzügyi vagy kereskedelmi jogi területen is.⁴¹

A nemzetközi szabályozásban a nagy fordulatot a *2001. szeptember 11-ei* események hozták. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa már másnap meghozta az 1368. számú határozatát,⁴² amely hivatalosan is terrortámadásnak minősítette a cselekményeket, biztosították a sértett félnek az önvédelem jogát, és ami a legfontosabb, tartalmazta az *all necessary steps* kifejezést. Ez adott alapot az Egyesült Államoknak az ENSZ Alapokmány 51. cikkére hivatkozva, hogy jogszerű háborút indítson a terrorizmust támogató államok ellen. Ezt a határozatot erősítette meg az 1373-as,⁴³ mely kijelölte a tagállamok feladatait, és utolsó figyelmeztést adott a fenti államoknak.

Ezek a határozatok azonban több kérdést és problémát is felvetettek. Nem említették egyik dokumentumban sem név szerint Afganisztánt, és nem számoltak a fegyveres erő alkalmazásának hatásaival sem. Az első határozatban már rögtön erőszakos fellépést engedélyeztek és nem más módszereket jelöltek ki, mint például információcsere, vagy nemzetközi összefogás. Ebben mondjuk a második dokumentum már előrelépést mutatott, hiszen felszólítja a szervezet tagjait, hogy fagyasszák be a terroriszervezetekhez köthető összes pénzügyi forrást és működjenek együtt a terroristák kézre kerítésében és az igazságszolgáltatás elé való állításukban. Ez az újfajta hozzáállás azonban egy sor új kérdéskört vetnek fel, ami elvezet minket az emberi jogok és a humanitárius jog témaköréhez.

6. Nemzetközi humanitárius jog és a terrorizmus

A *nemzetközi humanitárius jog* kivétel nélkül tilt minden terrorista cselekedetet nemzetközi és nem nemzetközi fegyveres konfliktusok alatt. Ez a jogág az államokat is kötelezi, hogy megakadályozzák és megbüntessék a jog megszegését. A terrorista cselekmények háborús bűnökhöz is vezethetnek, ami a Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósága alá tartoznak. Ezzel egy időben a terrorizmus elleni harc és a terroristagyanús személyek elfogása, őrizetben tartása és elítélése a

⁴⁰ International convention for the suppression of terrorist bombings – 1998. jan. 12.

⁴¹ International convention for the repressing of the financing of terrorism – 1999. dec. 9. New York.

⁴² UN Security Council Resolution 1368 (2001).

⁴³ UN Security Council Resolution 1373 (2001).

humanitárius jog alá tartoznak, amennyiben persze ezek fegyveres konfliktusok alatt történtek. Sok felvetéssel ellentétben ez a jog nem állít akadályt a terrorizmus elleni harcnak, hiszen jogalapot ad arra, hogy a terrorizmussal gyanúsított személyeket jogszerűen elítéljék. Viszont fegyveres konfliktusok ideje alatt a kombattánsokra – akiket terrorcselekmények elkövetésével gyanúsítanak – vonatkoznak a Genfi Egyezmények, és megilleti őket azok összes garanciája. A fenti dokumentumokból négyet fogadtak el 1949. augusztus 12-én, melyeket további 3 jegyzőkönyv követett. Ezeket az egyezményeket a mai napig majdnem 200 ország ratifikálta. Az 1899-es és 1907-es Hágai Egyezményekkel adják a nemzetközi humanitárius jogot.

A nemzetközi terrorizmus viszont pont azt a problémát veti fel, hogy a terroristák, még ha a fegyverese konfliktusokban részt is vesznek, nem tagjai a fegyveres erőknél. A *Genfi Egyezmény*⁴⁴ 13. cikkely megállapítja, ki számít kombattánsnak, és a felsoroltak alapján a terroristáknál ezek a kritériumok nem alkalmazhatóak, tehát a III. Egyezmény⁴⁵ nem alkalmazható. A következő kategória a nem kombattánsok köre. Mindenki, aki nem tartozik a kombattáns körbe, ebbe a kategóriába tartozik, azonban a terroristáknál az állampolgársági és harcban részt nem vétel kritériuma nem teljesül, ezért a IV. Genfi Egyezmény⁴⁶ sem alkalmazható.

A fenti problémák miatt csak az *1977-es jegyzőkönyv*⁴⁷ 75. cikkelyét alkalmazhatjuk az elfogott terroristagyanús személyekre. Kiemeli, hogy humánus elbánásban kell részesülniük mindenféle hovatarozásra és állapotra való tekintet nélkül, és „minden Félnek tiszteletben kell tartania az ilyen személyek személyiségét, becsületét, meggyőződését és vallási hagyományait.” Konkrétan tilt is bizonyos cselekményeket, mint az emberölés, kínzás, testi fenyegetés és csonkítás, túszejtés, a méltóság megsértése és az ezek elkövetésével való fenyegetés. Az előzőket olvasva eszünkbe juthat a Guantánamói-öböl partján működő amerikai

⁴⁴ A hadrakelt fegyveres erők sebesültjei és betegei helyzetének javítására vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt Egyezmény.

⁴⁵ A hadifoglyokkal való bánásmódra vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt Egyezmény.

⁴⁶ A polgári lakosság háború idején való védelmére vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt Egyezmény.

⁴⁷ Az 1949. augusztus 12-én kötött Genfi Egyezményeket kiegészítő és a nem nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló jegyzőkönyv – 1977.

haditengerészeti bázison⁴⁸ történt incidensek⁴⁹ és a titkos CIA börtönök,⁵⁰ és emberrablások⁵¹ is.

Manapság a terrorizmus elleni harc során az államok hajlamosak feladni az emberi jogokat és a nemzetközi humanitárius jog normáit, ami végzetes lehet pont azoknak az értékeknek, amiket a terroristák fenyegetnek. Ilyen lehet például, mikor az államok egyes terrorcselekményeket fegyveres konfliktusként jelölnek meg és a terrorellenes akcióikat háborúnak⁵² vagy jogérvényesítésnek nevezik. Hasonló módszer lehet, mikor egy állam nem jogszerű háborút indít a jogos önvédelemre való jog akart vagy akaratlan félreértelmezésével.⁵³ A Rahman–Khan szerzőpáros miután megvizsgálta egy 2008-as tanulmányában⁵⁴ ezeket a technikákat, arra jutott, hogy semmilyen jogalapja nincs a fent említett módszereknek, és megemlíti, hogy ezek alkalmazása komoly veszélyt jelent a nemzetközi humanitárius jog lényegi normáira és végső soron a létére is.

Az általam említett példák is igazolják a szerzők feltevéseit és magam is arra a következtetésre jutottam, hogy a terrorizmus elleni harc során feladott értékek egy üres jogi teret fognak eredményezni, a különféle atrocitások pedig csak újabb terrorcselekményeket eredményezhetnek. Az utóbbi tíz évben végbe ment változások egy olyan folyamattal mennek szembe – melynek történetét már bemutattam a dolgozatom során –, amelyet a békeszerető nemzetek hosszas idők alatt értek el és ezáltal ellentétes hatást érnek el hosszú távon.

A megoldás a nemzetközi jog pontosabb szabályozása. Az államok más államok belügyeibe való beavatkozás, mint humanitárius intervenció könnyen alkalmazható rosszul. Ilyen az Egyesült Államok afganisztáni hadművelete is, melyről már több említést tettem, hiszen hasonló kritikák érték már az évek során több irányból. A pontosabb szabályozásnak körül kell írnia a jogszerű állami erőszak alkalmazásának lehetséges okait és ennek a speciális hadviselésnek a szabályait, hogy az intervenció tényleg humanitáriusként legyen elfogadható.⁵⁵

⁴⁸ A 2001. szeptemberi terrortámadásokat követő amerikai katonai ellenlépések következményeként Guantánamo újabb funkcióval bővült: különleges biztonsági fokozatú katonai fegyházat és kihallgatóközpontot hoztak létre a támaszpont területén, ahová az Afganisztánban elfogott, terrorgyanús személyeket internálták.

⁴⁹ Lásd bővebben: http://hvg.hu/vilag/20050618amnesty_guantanamo 2011. április. 12.

⁵⁰ Lásd bővebben: <http://hvg.hu/vilag/20060118ciaep> 2011. április. 12.

⁵¹ Lásd bővebben: <http://hvg.hu/vilag/20060706cia>, 2011. április. 12.

⁵² Értsd az USA *War on Terror* kifejezését.

⁵³ Itt érthetjük az USA Afganisztán ellen irányuló háborúját, amit a többek által is kifogásolt 1368-as ENSZ-határozat alapján indítottak.

⁵⁴ RAHMAN–KHAN: 'Combating Terrorism under Human Rights and Humanitarian Law Regime' http://works.bepress.com/muhammad_rahman/1, 2008. augusztus

⁵⁵ ÁDÁNY Tamás Vince: Humanitarian Intervention Against States Supporting Terrorism *European Integration Studies*, 2002/1. 2.

7. Összegzés

Dolgozatomban igyekeztem bemutatni a terrorizmust, mint társadalmi és jogi jelenséget, annak történetét, majd a nemzeti és nemzetközi szabályozását, végül pedig a nemzetközi humanitárius joggal való kapcsolatát.

A terrorizmus és a nemzetközi humanitárius jog kapcsolata manapság egyáltalán nem elhanyagolható, miközben a világ több pontján fegyveres konfliktusok zajlanak, legyen az a Közel-Kelet vagy Csecsenföld. Fontos, hogy az erőszakot alkalmazó államok ne felejtsek el a humanitárius jogi normákat, hiszen feladásukkal lényegében azt érik el, amelyet egyes terrorista csoportok elérni kívánnak és hosszas évek fejlődésének eredményeit hagyják veszni. Hiszen a békeszerető államok, akik a humanitárius jog szabályrendszerét kidolgozták és elfogadták, fontosnak tartották, és remélhetőleg a mai napig annak tartják azokat az alapvető normákat, amelyek biztosítanak mindenki számára alapvető jogokat, mikor már másra nem számíthatnak.

A HAZAI SZÖVETKEZETI JOG TÖRTÉNETE (1830–1898)

SCHNELL GÁBOR

1. A szövetkezeti mozgalom Magyarországon az 1875. évi XXXVII. tc. hatálybalépéséig

1.1. A hazai szövetkezeti mozgalom kialakulása

Hazánkban a szövetkezet szót gróf Széchenyi István használta először az 1830-ban megjelent Hitel című, kiemelkedő történelmi jelentőségű művében, annak ellenére, hogy Magyarországon és az egész világon csak körülbelül egy évtizeddel később kezdett kibontakozni a szövetkezeti mozgalom. Széchenyi művében a szövetkezésnek azt az egyik legfontosabb alapelvét foglalja össze, amely ki mondja, hogy a szövetkezők olyan célok megvalósítására fogjanak össze, amely a tagok anyagi és erkölcsi érdekeit is szolgálja, valamint a társadalom egészét is befolyásolja.¹

Magyarországon szövetkezeti mozgalom első kezdeményezése az 1845. február 9-én alapult ószombati (ma Szlovákia: Sobotište) hitelszövetkezet volt,² amelyet elsősorban a szlovák nemzetiséghez tartozó L'udovít Štúr és Samuel Jurkovič ószombati plébános köré tömörült felvidéki szlovákok alapítottak. A szövetkezés kizárólag a tagok befizetése alapján működött, az önségély és a kölcsönös támogatás elvén nyugodott. Vagyonuk államkötvényekből állt. Ez a próbálkozás azonban nagyon rövid életű volt: az 1848-as és 1849-es események hamar véget vetettek ennek a szövetkezésnek.

A forradalom és szabadságharc után a német típusú hitelszövetkezeti mozgalom kezdett terjedni hazánkban. Így 1851-ben egy a német Schulze-féle hitelszövetkezethez hasonló szövetkezet jött létre, az elsősorban szászok lakta, szintén felvidéki Besztercén. A Besztercei Takaré- és Kisegítő Egylet célja tagjai takarékosági hajlamának kifejlesztésére és tagjai részére előlegek, illetve kölcsönök

¹ PÁL József: Gróf Széchenyi István a szövetkezésről. *Szövetkezés*, 2003/2. 21–22.

² Roman HOLEC: A világ elsőként alakult hitelszövetkezete. *Szövetkezés*, 2001/2. 111–115.

nyújtása volt. Üzleti tőkékük a tagok befizetéséből állt, amelyekről betétkönyveket vezettek.³

A neoabszolutizmus éveiben azonban az udvar a szövetkezetek alapítását nem igazán támogatta. Egyedül a nagyobb autonómiát élvező erdélyi szászok körében tudott folytatódni a hitelszövetkezeti szerveződés: az 50-es, 60-as években számos erdélyi városban, így például Segesváron, Medgyesen, Nagyszebenben, Brassóban, Szászvárosban és Kolozsvárott.

Az 1860-as években Erdélyen kívül is megindult a szövetkezés. Az első hitelszövetkezet 1864-ben alakult Győrött, majd ezt követően sorra alakultak például Székesfehérvárott, Debrecenben, Pécsen vagy Kápolnásnyéken. *Ezek az ún. kölcsönös és önszegélyező egyletek az évtársulási (vagy ciklusos) rendszer alapján működtek, azaz egy-egy hitelszövetkezeten belül évtársulatok (betétcsoportok) alakultak, 4–5–6 évre. Ezeknek az évtársulatoknak a tagjai kötelezettséget vállaltak arra, hogy bizonyos időközönként (hetenként vagy havonként) törzsbetétek címén kisebb befizetéseket eszközölnek addig, amíg a befizetések a tagok általi jegyzett üzletrészek névértékét el nem érik. A ciklus elteltével a hitelszövetkezet a törzsbetéteket a reá eső nyereséggel együtt a tagoknak visszafizették. E befizetésekből azonban a hitelszövetkezet a tagoknak kölcsönöket is nyújtottak.*⁴

*A szövetkezetek száma a kezdeti időkben nagyon lassan emelkedett, 1867-ben még mindössze csak 27 szövetkezet volt az országban. Meg kell jegyezni azt is, hogy sajnos ezeknek a kezdeti szövetkezeteknek egy része gyakran rossz irányba fejlődött, sokszor az uzsora eszközeivé váltak, mert a hazai szövetkezetek a Schulze-típusú szövetkezetek rendszerének csak a kereteit vették át, megfelelő törvényi szabályozás hiányában.*⁵

*Az 1848-as jobbágyfelszabadítás a magyar vidék életében hatalmas változást hozott. A nemesség, illetve a jobbágyságból kisgazdákká alakult parasztság is egyre erőteljesebben érezte hiányát egy egységes agrár-hitelszervezetnek. Csengery Antal 1867-ben készített egy tervezetet, amelyben egy a szintén német Raiffeisen-féle szövetkezeti mozgalom elvei alapján felépített országos hitelszövetkezeti hálózat kiépítését javasolta.*⁶ Ezek a tervek azonban csak 1898-ban az Országos Központi Hitelszövetkezetet létrehozó törvény megalkotása után kerültek megvalósításra.

Ezekben az években találkozhatunk először gróf Károlyi Sándor szövetkezeti munkásságával. A gróf, aki Klapka mellett harcolt az 1848/49-es szabad-

³ HORVÁTH Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2006. 434.

⁴ PÁRTOS Szilárd – SZILÁGYI László: *Szövetkezeti ismeretek*. Budapest, Magyarországi Szövetkezetek Szövetsége 1935. 50.

⁵ LIPPAY István: *A kisipari hitelügy története és reformjának módja*. Budapest, Ipartestületek Országos Szövetsége, 1928. 14.

⁶ HORVÁTH i. m. 435.

ságharcban, a fegyverletétel után száműzetésre lett ítélve, amely időszakot a társadalmi reformok tanulmányozásával töltött. Ezek az évek voltak leginkább hatással életművére, hiszen itt találkozott mind a francia fogyasztási szövetkezi mozgalommal, mind a *Grundtwig püspök által vezetett dániai mezőgazdasági szövetkezeti mozgalommal*. Károlyi hazatérése után a fokozottabb politikai és társadalmi tevékenységét az 1870-es években kezdte meg. Részt vett többek között a Tisza-szabályozás munkálatainak irányításában, létrehozta az Újpesti Kórházat és a Pesti Bölcsődét. Károlyi a magyar vidék bajainak orvoslására is megoldást keresett. Ennek kezdeti gyűjtőpontja az általa alapított gazdakör volt. *Azonban a magyar gazdatársadalmi törekvések kiindulópontjául az 1879-es székesfehérvári gazdakongresszust szokták tekinteni* (lásd később). Itt váltak egyértelműen nyilvánvalóvá a magyar gazdák kívánságai.⁷ 1880-ban Károlyi egy gazdasági ankétot hívott össze Országos Magyar Gazdasági Egyesület néven, amelynek feladata a gazdaság problémáinak feltárása volt. A következő években, Pest vármegyében hitelszövetkezeteket alapított, többek között Dömsödön, Dabon és Galgamácsán. Ezeket néhány éven belül a Pest megyei szövetkezetek központjának alapítása követte. A Pest megyei hitelszövetkezeti mozgalom iránt egyre több vármegye kezdett érdeklődni. Így nem sokkal később a szövetkezéshez csatlakozott Arad, Torontál, Zemplén, és Zala, vármegye. Később ebből a mozgalomból a szövetkezetek központi köteléke, majd az Országos Központi Hitelszövetkezet fejlődött ki.

*Károlyi jelentőségét mutatja, hogy sokak szerint Széchenyi István életművének egyenes folytatója volt.*⁸

1.2. A szövetkezeti jog első hazai kodifikációja

Mint láthattuk, az 1860-as 70-es években elsősorban hitelszövetkezetek alakultak országszerte. *Ezeknek a szövetkezeteknek az volt a céljuk, hogy az akkor (elsősorban a falvakban) elharapódzó hitelzűsorát megszüntessék. Azonban Magyarországon ekkor semmilyen jogszabály nem szabályozta a szövetkezetek működését, így lelkiismeretlen üzérek hamarosan felismerték a szövetkezetben rejlő lehetőségeket, és önző céljaikra kihasználták úgy, hogy ezek a hitelszövetkezetek is az uzsora eszközeivé váltak. Ezeknek az áldatlan állapotoknak a megszüntetését egyre erőteljesebben sürgette a közvélemény.*⁹ Az európai országokban ezekben az évtizedekben sorra születtek a szövetkezeti törvények. Magyarországon az 1870-es évek elején kezdődött meg a kereskedelmi törvény kodifikációja. A szövetkezetek működésére vonatkozó szabályok azonban az első Apáthy István-

⁷ *A Hangya évkönyv 1908.* 11.

⁸ SZEREMLEY Béla: Megemlékezés gróf Károlyi Sándorról a magyar szövetkezetek megalapozójáról. *Szövetkezés*, 2009/1–2.

⁹ FEKETE József: *A szövetkezetek szabályozása Magyarországon (1875–2008)*. Budapest, Szövetkezeti Kutató Intézet, 2008. 66.

féle tervezetben még nem szerepeltek, ezért Schnierer Gyula miniszteri osztálytanácsos készítette el a szövetkezetekre vonatkozó részt. A tervezet elkészítése során főként az 1873-as osztrák, és az 1868-as porosz szövetkezeti törvényt vette figyelembe, de hatást gyakorolt rá többek között a francia, belga törvény is. A szövetkezet-terminológia a kodifikáció során született. Eleinte „kölcsonösségi társulatoknak” akarták elnevezni, a francia ‘société a capital variable’ és a német ‘Genossenschaft’ elnevezésnek megfelelően, a szövetkezet elnevezés csak Kereskedelmi Minisztérium kifogásának hatására, közvetlenül a törvény elfogadása előtt került be a tervezetbe.¹⁰ *Így először a magyar szövetkezeti jog, az egyes részeiben még ma is hatályos kereskedelmi törvényben lett szabályozva, amely 1875. évi XXXVII. tc.-kel került becikkelyezésre.* Ez azt jelentette, hogy a szövetkezetek a kereskedelmi jog részeként kereskedelmi társaságoknak minősültek. Ezt a megoldást a későbbiek során számos, a szövetkezeti joggal foglalkozó tanulmány szerzője kritikái górcső alá vette. Így 1901-ben Gallovits Zoltán szövetkezeti kézikönyvében: „A míg nem hasonlíthatók össze a nyereszkedni vágyók az egymáson segítőkkal, épp úgy nem hasonlíthatók össze és nem is eshetnek egyforma törvényi szabályozás alá a nyereség után törekvő részvénytársaságok az egymáson segíteni akarókat egyesítő szövetkezetekkel.

A míg a részvénytársaságban a tőkészek egyesülnek nyereség vágyuk kielégítésére, addig a szövetkezetekben a tőkében szűkölködők, az egyenkénti küzdelemre gyenge, izoláltan álló apró erők egyesülnek: nem azon célból, hogy egymáson nyereszkedjenek [...]”¹¹ 90 évvel később, a rendszerváltás után Domé Györgyné is egy ehhez hasonló kritikával élt: „[...] egyformán kezelte a tőkést a kis birtokossal; az egzisztenciát a vagyoni hányadra eső profittal.”¹²

A kereskedelmi törvény hatálybalépése után már néhány év múlva megszülettek az első, a kereskedelmi törvénytől független, szövetkezeti törvénytervezetek (például Nagy Ferencé)¹³, majd a két világháború után Kuncz Ödön¹⁴ is számos szövetkezeti törvénytervezetet készített.

A kereskedelmi törvény hatályba lépésével megkezdődött a magyar szövetkezeti jog első korszaka.¹⁵

¹⁰ NEUMANN Ármin: *A Kereskedelmi Törvény magyarázata*. I. kötet. Atheneum Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest, 1898. 675–677.

¹¹ GALLOVITS Zoltán: *A magyar szövetkezeti jog*. Budapest, 1901. 9.

¹² DOMÉ Györgyné: *A szövetkezetek jogi szabályozásának múltja, jelene és egy új szövetkezeti törvény megalkotásának szükségessége*. Budapest, Szövetkezeti kutató Intézet, 1991. 23.

¹³ Nagy Ferenc: *A szövetkezetek alapelve*. In.: *Életünk a társadalomtudomány köréből*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1906. 5.

¹⁴ KUNCZ Ödön: *Törvénytervezet a szövetkezetéről*. Magyarországi Szövetkezetek Szövetsége, Budapest, 1934.

¹⁵ FEKETE József: *A szövetkezeti jog három korszaka*. *Szövetkezés*, 2009/1–2. Fekete József a szövetkezeti jogot három korszakra osztja, e 2009-ben írt tanulmányában: Az első korszak a kereskedelmi törvény megszületésétől az első szövetkezeti törvény megszületéséig tart

1.3. A kereskedelmi törvénybe iktatott szövetkezeti jog

A kereskedelmi törvény (a továbbiakban: KT.) a szövetkezetekre vonatkozó joganyagot a VI. fejezet tizenegyedik címe alatt szabályozta. Azonban a szövetkezetek nem nyertek önálló és kimerítő szabályozást, hanem *legnagyobb részben a részvénytársaságokra vonatkozó rész* (VI. fejezet tizedik cím) alá lettek rendelve, külön szabályozást csak azok a viszonyok nyertek, amelyek eltérők és ellentétesek voltak a részvénytársaságokra vonatkozó szabályoktól. Így a kialakult joggyakorlat szerint a részvénytársaságokra vonatkozó joganyag a szövetkezetekre is alkalmazható volt, kivéve, ha a KT. vagy a későbbiek során megszületett szövetkezeti szabályok (mint például, az 1898. évi XXIII. tc. a gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről, vagy ennek módosítása az 1920. évi XXX. tc.) másként nem rendelkeztek.¹⁶ Sokakban felmerült az a kérdés, hogy a KT. kodifikációja idején miért nem kodifikálták önálló törvényként a szövetkezetekre vonatkozó joganyagot, miért éppen a szövetkezet legnagyobb gazdasági ellenlábását, a részvénytársaságot találták a legalkalmasabbnak a szövetkezeti jog kialakítására.¹⁷ A választ a kiváló kereskedelmi jogász, Kuncz Ödön adja meg: „[...] mégsem véletlen, mégsem kuriózum, hogy ez a két ellentét egyforma jogi köntösbe kívánkozik. *A szövetkezet, amely a mai kapitalista gazdasági rendet egy új gazdasági renddel felváltani akaró mozgalom a mai gazdasági rend kereteiben helyezkedik el és ennek folytán a maga célját csakis azokkal a gazdasági eszközökkel képes megvalósítani, amelyekkel a kapitalista vállalat emelkedett vezető szerepre.* Ha tehát a szövetkezet fel akarja venni a versenyt a részvénytársasági formában működő nagyvállalattal, kénytelen magára ugyanazt a szervezetet öltetni, amely a részvénytársaságnak adta meg a hatalmas erőt.”¹⁸

2. A szövetkezetek definíciója az 1875. évi XXXVII. tc. alapján

A KT. 223. §-a határozta meg a szövetkezet fogalmát: „*Szövetkezetnek ezen törvény értelmében meg nem határozott számú tagokból álló azon társaság tekintetik, mely tagjai hitelének, keresetének vagy gazdálkodásának közös üzletkezelése mellett illetőleg a kölcsönösség alapján előmozdításra alakul.*”

Mint látjuk, a KT. szerint a szövetkezetek meg nem határozott tagokból állnak. Ez azt jelentette, hogy *a tagokat semmilyen formában nem lehetett* (sem

(1875–1947). A második időszak 1947-től a rendszerváltozás után megszületett első szövetkezeti törvény kodifikációjáig (1991-ig), a harmadik korszak pedig 2008-ig tart.

¹⁶ GALLOVITS i. m. 9.

¹⁷ SÜVEGES Márta: A kereskedelmi törvény szerepe a szövetkezeti jog intézményi kialakításában. *Szövetkezés*, 1994/1–2. 127.

¹⁸ KUNCZ Ödön: *A magyar kereskedelmi és váltójog vázlatja*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalat, 1922. 298.

egyéniileg, sem tagságjog száma szerint) *előre meghatározni*, hanem szabad utat kellett hagyni, hogy a szövetkezetbe új tagok beléphessenek, és a régi tagok távozhassanak (*nyitott tagság elve*). Valójában a definíció ezen ismérve adja a legmarkánsabb különbséget a többi társasághoz képest. Ez a későbbiek során olyan magától értetődővé vált, hogy az 1945 után megszületett önálló szövetkezeti törvények külön ki sem emelték.¹⁹ A tagfluktuációhoz szorosan kapcsolódik vagyonszűkülés. Ha a részvénytársaság intézményével hasonlítjuk össze a szövetkezet intézményét (mint ahogy azt a szövetkezet korabeli szabályozása szükségessé teszi), akkor ez a két folytonos változás adja meg a szövetkezeteknek a legjellemzőbb karakterisztikonját.²⁰

A definíció másik fontos eleme a tagok keresetének vagy gazdálkodásának előmozdítása (a gazdasági cél). A szövetkezetek szerkezete, felépítése sok tekintetben megegyezik a részvénytársaságéval, azonban a gazdasági céljuk erősen eltér egymástól, hiszen *a szövetkezet elsősorban nem a minél nagyobb nyereségre alapult, hanem azért, hogy a tagok, minél könnyebben jussanak nyersanyaghoz, minél olcsóbban vásároljanak, minél egyszerűbben és kedvezőbben jussanak kölcsönhöz*. A szövetkezet inkább *altruisztikus*, azaz önzetlen jellegű.²¹ A XIX. század szakirodalmáig igen lényegre törően leszűkítette és kihegyezte a szövetkezet fogalmának ezt az elemét. Azt hangsúlyozták, hogy a hitelnyerés elvileg nem cél, hanem eszköz. *A cél csak a tagok már meglévő keresetének, gazdálkodásának jobbítása, erősítése*. Ennek érdekében a tagnak kell saját gazdasága körében aktivizálódnia. Így vált az egyik uralkodó szövetkezeti alapelv az önszegély, azaz a törvény egyik sarokpontja az „*egészséges önzés*”. Ez azt jelenti, hogy az ilyen fajta ‘egészséges’ önzés a sorstársak érdekeivel és az *összefogás szükségességével is számol*.²² Az önszegély elve nem csak azért jelentős a szövetkezet tekintetében, mert erkölcsi erőt képvisel, hanem azért is, mert ez az elv biztosítja a szövetkezetek autonómiáját, amely fokozza a szövetkezeti működés erejét. Ha a szövetkezet az önszegély elve alapján épül fel, úgy nem szorul senki támogatására, még az államéra sem. Ez a fajta önállóság vetette fel az a kérdést, hogy helyes-e a szövetkezetek állami támogatása, amely egyes vélemények szerint elhomályosítja a szövetkezet ‘igazságát’, a szövetkezeti önszegély elvét. Az mindig is egyértelmű volt, hogy az önszegély elvét az eredeti formájában kell megőrizni, azonban tény az, hogy a szövetkezet állami támogatása egyes helyzetekben mellőzhetetlen. Így a szövetkezet állami támogatása nem a szövetkezet intézményét romboló, törvénytelen dolog. A szövetkezetek támogatása az állam számára sokszor nem csak jog volt, hanem kötelesség is, hiszen

¹⁹ FEKETE (2008) i. m. 68.

²⁰ KUNCZ Ödön: *A magyar kereskedelmi és váltójog tankönyve*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalat, 1944. 254.

²¹ HORVÁTH i. m. 437.

²² FEKETE (2008) i. m. 68.

az állam az általa támogatott szövetkezeteken keresztül a kiségzisztenciák millióinak felemelkedését segítette elő. A támogatásnak azonban olyannak kellett lennie, amely nem homályosította el a szövetkezeti önsegély elvét, nem kényelmesítette el a szövetkezetet, és a támogatással rendszerint együtt járó ellenőrzési jog nem fosztotta meg a szövetkezetet az önállóságától.²³

A harmadik legfontosabb eleme a KT. 223. §-ának a közös üzletkezelés, illetve a kölcsönösség intézménye. Ezek az elemek, mint a társasági cél előmozdításának eszköze a többi kereskedelmi társaságnál is előfordultak, azonban ezeknél a kölcsönösség csak magára a társasági viszonyra vonatkozott, míg a szövetkezeteknél egy tágabb értelme van, ugyanis az a tagokkal folytatott üzleti viszonyra is kiterjed.²⁴

*A közös üzletkezelés azt akarta kifejezni, hogy egyrészt a szövetkezet üzletvezetése a tagok együttes akaratából és szolidaritása alapján történik, másrészt a tag egyben ügyfele is a szövetkezetnek, hiszen közreműködésével részt vesz, illetve azt igénybe veszi (árut vásárol, hitelt vesz fel, gazdasági cikket szereztet be, terményt, vagy valamilyen ipari gyártmányt értékesít).*²⁵

Kuncz Ödön ezt a két intézményt tartotta a szövetkezetek legfontosabb jellemzőinek, ugyanis elsősorban ezek határolják el a szövetkezetet a kapitalisztikus vállalkozásoktól (elsősorban a részvénytársaságtól).²⁶

Egy '30-as években született tanulmányában a szövetkezet gazdasági lényegét a rochdale-i elvekből levezetve a következő jogi körülírással rögzítette le: „A szövetkezet olyan kereskedelmi társaság, melynek célja a tagok gazdasági tevékenységének a kölcsönösség alapján való előmozdítása, és amelynek tagjai a társaság céljához a vagyoni szolgáltatásokon kívül a vállalatban való közreműködéssel vagy annak igénybevételével is hozzájárulnak. A szövetkezet kritériumai tehát: 1. kereskedelmi társaság, 2. gazdasági cél, 3. kölcsönösség és 4. a speciális szövetkezeti kooperáció. Külön jogpolitikai követelmény pedig – a többrétegűsége tekintettel – az alapszabály autonómiája: A szövetkezet mozgási szabadsága.”²⁷

A KT. 223. §-a példálózó jelleggel sorolja fel a szövetkezetek fajtáit. A törvény szövegének tanulmányozása során feltűnik, hogy e felsorolás során, hol az „egylet”, hol a „társaság” elnevezését használja, azonban a gyakorlatban ebben a kérdésben zavar nem mutatkozott. A különböző megjelölések csak a szerveződés

²³ Mi az állam kötelessége a szövetkezeti eszmével szemben? (De Rocquigny gróf előadása az 1904-es budapesti szövetkezeti kongresszuson) In: *Az 1904. budapesti nemzetközi szövetkezeti kongresszus iratai*. Budapest, Stephaneum Nyomda Rt. 1904. 3–6., 28–27.

²⁴ NAGY Ferenc: *A magyar kereskedelmi jog kézikönyve*. Budapest, Athenaeum Kiadó, 1913. 470–471.

²⁵ PÁRTOS–SZILÁGY i. m. 71–74.

²⁶ KUNCZ Ödön: *A Rochdale-i elvek és a szövetkezet jogi fogalmának körülírása*. (1935) In: *Küzdelem a gazdasági jogért*. II. kötet. Budapest, 1941. 458.

²⁷ Uo. 459.

korábbi társadalmi forrásaira utalnak, ami a szövetkezetként történt cégbejegyzés után irrelevánssá vált.²⁸

A KT. 223. §-a, mint láthattuk csak példálózó jelleggel sorolja fel a szövetkezetek fajtáit. A magyar szövetkezeti jog gyakorlatában leggyakrabban a hitelszövetkezetek, a termelési szövetkezetek, és a fogyasztási szövetkezetek fordultak elő.²⁹

2.1. *Hitelszövetkezetek*

A kisemberek vagy egyáltalán nem, vagy csak nagyon drágán jutottak hitelekhez, mivel nem tudtak olyan fedezetett nyújtani, amelyeket a pénzüintézetek el tudtak volna fogadni. Ezért e szövetkezeti forma megjelenése előtt rá voltak utalva a kétes hitelforrásokra. A hitelszövetkezetek megjelenésével a hitelfedezeti alap kiszélesedett, ugyanis megjelent a többszörös felelősség elve. Ennek az volt a következménye, hogy a szövetkezet sokkal nagyobb mértékű hitelhez tudott jutni, mint ami megfelelt volna a tőkénének. Ha pedig ezek a szövetkezetek központi szövetkezetbe tömörültek, ez a hozzátartozó szövetkezetek tagjainak többszörös felelősségével biztosított hitelfedezetet alaposan kihasználta a nagy pénzpiacon, ahol a kölcsönök a legolcsóbbak, és az így szerzett aránylag kedvező hitellel működtetni tudta a szövetkezeteit, a szövetkezetek pedig a tagjait. Mivel sem a központi szövetkezet, sem az egyes szövetkezet a kölcsönnyújtáson nem akartak nyerni, ezért a hitel csak egy-két százalékkal lehetett drágább. A hitelezés biztonságát az is szolgálta, hogy a hitelszövetkezeti szervezet igen szerteágazó, szinte minden településen megtalálható volt. Így a legkisebb falvak is ki tudták építeni a maguk helyi szövetkezeteit, amelyek a nekik jutatott hitelkontingenssel tulajdonképpen szabadon rendelkezhetek. Ez azért volt különösen előnyös, mert a falvakban az emberek általában mind ismerték egymást, és így a falusi hitelszövetkezet igazgatósága tudta, hogy kinek mennyi hitelt lehet nyugodtan kölcsönadni. De az adóst ezeken a településeken nem csak a szövetkezet igazgatósága tudta ellenőrizni, hanem minden egyes szövetkezeti tag is, hiszen mindenki károsodott, ha az adott esetben az adós a hitelét nem tudta visszafizetni.

A hitelszövetkezetek nem csak, mint tőkét elosztó, hanem mint tőkebegyűjtő szervezetek is működtek, mivel szerteágazóságuk miatt alkalmasak voltak a takarékbetétek gyűjtésére is, és tőkeszükségletük fedezésére ez volt a legfontosabb és legolcsóbb forrása.

Különösen két réteg volt, akiknek a legnagyobb szükségük volt a hitelszövetkezetekre: a kisgazdáknak és a kisiparosoknak. Ez alapján lehet megkülönböz-

²⁸ FEKETE (2008) i. m. 70.

²⁹ HORVÁTH i. m. 438.

tetni a hitelszövetkezetek két fő fajtáját, a falusi hitelszövetkezeteket és a városi hitelszövetkezeteket.³⁰

2.2. *A termelőszövetkezetek*

Elsősorban a kisiparosokat igyekeztek kedvezőbb helyzetbe hozni a beszerzésnél, a gépiesítésnél, a mezőgazdasági technológiák elterjesztésénél és az értékesítésnél.³¹ Magyarországon 1945-ig nem voltak jellemzőek a termelőszövetkezetek, ugyanis ezek leggyakrabban a különböző kommunista mozgalmakhoz álltak közel. 1945 után Magyarországon a szovjet nyomás hatására váltak elterjedté.

2.3. *Fogyasztási szövetkezetek*

A fogyasztási szövetkezetek igen gyorsan terjedtek el. Ez érthető is, hiszen több háztartás szükségletét a legfontosabb cikkekből hozzávetőleges mennyiségben megállapítani, ezt közösen beszerezni viszonylag egyszerű, aránylag kevés tőkét és kereskedelmi tudást igénylő feladat volt.

A fogyasztási szövetkezetek Magyarországon a századfordulóra mind a városokban, mind a falvakon elterjedté váltak. A fogyasztási szövetkezetek a nagyvárosokban gyakran hatalmas áruházakká fejlődtek. A jól működő szövetkezetek a tagjaiknak gyakran 10–15 százalékos ármegtakarítást tudtak nyújtani. Ezeknek a szövetkezeteknek a városokban általában kisemberek voltak a tagjaik (munkások, tisztviselők), azonban a nagyobb szövetkezetek arra törekedtek, hogy a vagyonosabb rétegeket is magukhoz vonzzák, ezért elegáns boltokat, ízléses kirakatokat rendeztek be.

A fogyasztási szövetkezetek jelentősége a falvakban sem volt kisebb. Ezeknek a falusi szövetkezeteknek természetesen kisebb üzleteik voltak, de a tagoknak hatalmas előnyt jelentettek, így ugyanis kitudták kerülni az általában monopolhelyzetben lévő szatócsok igazságtalanul magas haszonszerzését. Amikor egy országban nagyobb számú fogyasztási szövetkezet működött, szükségessé vált, hogy szövetkezetet alakítsanak az árucikkek közös nagybani beszerzésére. *Magyarországon ezt a célt szolgálta a HANGYA szövetkezet.* A fogyasztási szövetkezetek jelentőségét az is mutatja, hogy az 1920-as évek végére az egész világon számukat körülbelül 80 ezerre becsülték, 35 000 000 taggal.³²

Meg kell azonban említeni azt is, hogy számos fogyasztási szövetkezet célszerűbbnek tartotta, hogy bizonyos szükségleti cikkeket ne vásároljanak, hanem

³⁰ IHRIG Károly: *Szövetkezetek*. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1929. 34–36.

³¹ HORVÁTH i. m. 438.

³² IHRING i. m. 28.

azokat maguk termeljék. Így pedig nagy sikerrel, kerülő úton (a fogyasztási szövetkezeteken keresztül), hatalmas termelőszövetkezetek keletkeztek.³³

3. A szövetkezeti ügy a KT. hatálybalépésétől 1898-ig

3.1. A szövetkezetek helyzete az 1875-ös törvény hatálybalépése után

*A KT. hatálybalépését követően jelentősen javult a szövetkezeti jog helyzete. Azonban az örvendetes változások ellenére sem szűntek meg teljes körűen a visszaélések (pl. az álszövetkezetek problémája vagy az újra elharapódzó hiteluzsora). A KT. szövetkezetekre vonatkozó részének hiányosságait jól tükrözi az a tény, hogy már a törvény elfogadása után két évvel, 1877-ben Nagy Ferenc reformra érettnak nyilvánította.*³⁴

Emellett a magyar mezőgazdaság az 1870-es évekre súlyos válságba jutott. Az Osztrák-Magyar Monarchia akkori vámrendszere nem védte a magyar mezőgazdasági termelést, és egyre erőteljesebben érezhető volt az orosz, és amerikai gabona árromboló hatása. Ezen kívül az ország lakosságának a nagy tőkeszegénysége, az egymást követő rossz termések és legfőképp a megfelelő hitelszervezet hiánya (amely egyébként a *hiteluzsora* egyik oka volt) nagyon nehéz helyzetbe jutatta a kisgazda-társadalmat. *A kisgazdák a magánhitelezők, elsősorban a szatócscok 'lelkiismeretlen üzelveinek' voltak kitéve. Az országban sehol sem volt olyan pénzüintézet, amely a kisebb mezőgazdasági termelők különleges hiteligényeinek kielégítésével szabadon foglalkoztak volna. De olyan pénzüintézet sem volt, amely a vagyonosabb falusi lakosság megtakarított tőkéjét ismét a mezőgazdaság felé irányította volna.*³⁵ A magyar kisbirtok hitelügyének felkarolására az első kezdeményező lépés az volt, hogy a Széchenyi által alapított *Országos Magyar Gazdasági Egyesület* 1879-ben Székesfehérváron gazdakongresszust hívott össze. Itt vetődött fel először az *önsegélytársulás*, azaz a szövetkezés gondolata ebben a kérdésben. A kétségbeesett gazdák szükségesnek tartották, hogy az égető bajra orvoslást keressenek, és hogy rendeződni tudjon hitelügyük. Ennek a mozgalomnak Károlyi Sándor fellépése adott nagyobb lendületet. Maga köré gyűjtötte azokat a földbirtokosokat, és közigazdászokat, akik hajlandóak voltak a gazdák személyi hitelügyével önzetlenül foglalkozni.³⁶ Ugyanebben az évben alakult meg a *Kisbirtokosok Országos Földhitelintézete*, azonban a gazdatársadalom hitel problémáját nem tudta megoldani, ugyanis a nyújtott kölcsön legkisebb összegét elég magasán állapította meg (600 koronában), valamint nem valósult

³³ *Közgazdasági Enciklopédia IV. kötet.* Budapest, Atheneum Kiadó, 1938. 838.

³⁴ FEKETE (2008) i. m. 79.

³⁵ PÁRTOS–SZILÁGY i. m. 54.

³⁶ SCHANDL Károly: *A magyar szövetkezés negyven éve.* Budapest, Pátria Irodalmi Vállalat és Nyomdai Részvénytársaság, 1938. 12.

meg a vidéki hitelszövetkezeti hálózatnak az a szervezete, amelyről az intézet működését szabályzó törvény rendelkezett.³⁷

Hatalmas előrelépés volt, amikor 1885-ben Budapesten tartották az első nemzetközi kongresszust a fejlett világ gazdatársadalmának vezetői. Ennek elnöke Károlyi Sándor volt, aki itt bontotta ki a szövetkezeti eszme lobogóját.³⁸ Itt kimondták, hogy a magyar kisgazda-társadalom hiteligényeinek kielégítése kizárólag szövetkezeti úton valósítható meg.³⁹ Ennek nyomán 1886. december 19.-én alakult meg, szintén Károlyi elnöklete alatt, a már korábban említett *Pest-vármegyei Hitelszövetkezet*, amelyhez csatlakoztak a már szintén említett vidéki hitelszövetkezetek. Az üzletrész tőke 100 ezer korona volt, amelynek többségét földbirtokosok jegyezték, a legnagyobb üzletrész jegyzője pedig Pest vármegye volt.⁴⁰ 1889-re már 60 szövetkezet tartozott a Pest megyei központ kötelékébe 10 ezer taggal. A sikeres munka nyomán gyorsan megindult a Károlyi Sándor által életre keltett szövetkezeti gondolat terjedése az országban. A gyors terjeszkedésnek köszönhetően *1894-ben a Pestvármegyei Hitelszövetkezet átalakult az egész országra hatáskörrel rendelkező Hazai Szövetkezetek Központi Hitelintézetévé.* Az átalakulást elsősorban a Pesti Hazai Első Takarékpénztár Egyesület tette lehetővé.⁴¹ A Hazai Szövetkezetek Központi Hitelintézete rövid fennállása alatt hatalmas sikereket ért el: 1898-ban fennállásának utolsó évében már 465 hitelszövetkezetet számolt, 102 ezer taggal.

3.2. A szövetkezeti jog reformja az 1890-es években

Mint említettük, *már rögtön a KT. hatálybalépését követően felmerült, a szövetkezeti részre vonatkozó reform szükségessége.* 1892-ben egy szövetkezeti jogi reformtervezet el is készült, azonban ezt a Wekerle Sándor akkori pénzügyminiszter által vezetett szakértekezlet még nem találta megfelelőnek. Két évvel később Szilágyi Dezső igazságügyi miniszter megbízta Nagy Ferencet egy szövetkezeti alaptörvény megalkotásával, amelyet még abban az évben elkészített. A miniszteri utasítás szerint a tervezetnek a hitel és fogyasztási szövetkezetek hatályosabb ellenőrzésére és a visszaélések meggátlására, megtorlására kellett a legtöbb figyelmet fordítani. *Nagy Ferenc indoklásában drámai szavakkal hívja fel a figyelmet az akkori szövetkezeti közállapotokra. Véleménye szerint a szövetkezeti ügy terén volt a legeredménytelenebb a KT., ugyanis nem tudta elejét venni annak, hogy a gyengébb társadalmi osztályok, különösen a kisiparosok és kisbirtokosok segélyezésére és támogatására szolgáló humanitárius jellegű egyesülete-*

³⁷ PÁRTOS–SZILÁGYI i. m. 54–55.

³⁸ SZEREMLEY i. m. 120.

³⁹ HORVÁTH i. m. 440.

⁴⁰ SCHANDL i. m. 14–15.

⁴¹ PÁRTOS–SZILÁGYI i. m. 54–55.

ket, a kapzsi nyerésszedési vágy kielégítésére felhasználják.⁴² A kereskedelmi és iparkamarák ellenzése miatt azonban Nagy Ferenc törvénytervezete sem került be a törvénytárba.

Az ezt követő években a hitelszövetkezetekre nehéz idők jártak, ugyanis *a '90-es évek második felében egy újabb agrárválság zúdult a magyar gazdasági életre.* Ennek következtében a közös jegybank felemelte a kamatlábat, és a pénz drágasága folytán a vidéki hitel kamatlába 15–20 százalék között mozgott, de a hitelszövetkezetek sem tudtak 8 százaléknál olcsóbb kamatot adni. Hatalmas gondot jelentett ez a vidék lakossága számára, ugyanis újabb lökéseket adott az egyre szélesedő uzsorának.⁴³

Ezek az események már elkerülhetetlenné tették, hogy a lassan húsz éve hatályban lévő KT. szövetkezeti része egy átfogó reformon essen át. Növelte a reformigényt az is, hogy az 1868-as porosz szövetkezeti törvény, amelyre a magyar törvény is épült, olyan hiányosságoktól szenvedett, hogy 1889-ben egy teljesen új szövetkezeti törvény lépett hatályba, de a legtöbb európai ország is reform alá vette a szövetkezeti törvényeit.⁴⁴

Közben annak ellenére, hogy enyhült a hitelszövetkezetek körüli pénzügyi feszültség, érezhető volt a központi hitelforrás erősítésének a szükségessége. Az iparosok is egyre erőteljesebben sürgették egy, az ipari hitelszövetkezetek részére, törvényes hitelközpont felállítását.⁴⁵ Ennek hatására indult meg egy újabb tervezet elkészítése, amely szövetkezeti alaptörvénynek készült. Szerkezetének logikus rendje, a szabályozásra szoruló kérdések helyes megválasztása mélyreható nyomot hagyott a szövetkezeti jog történetére. A tervezet nyolc fejezetből és 106 §-ból állt. Részletesen szabályozta a szövetkezetek jogi helyzetét. Intézkedett a szövetkezetek alakításáról, a tagok jogviszonyáról, a közgyűlésről, az igazgatóságról, a felügyeletről és a felülvizsgálatról, a szövetkezet feloszlásáról, a büntető határozatokról, majd a vegyes és átmeneti intézkedésekkel fejeződött be a tervezet. A szövetkezeti élet káros kinövéseinek lemetszése állt a közép-pontban, azonban a szakértők a tervezetet merevnek tartották, mert az alapítást annyira megnehezítette, hogy a szövetkezet alapítása szinte lehetetlen lett volna. Ezért a tervezetet törvényerőre nem emelték. Ennek ellenére a törvénytervezet nem készült hiába. A benne foglalt elvek, és gondolatok széles körben elterjedtek. Azonban a szövetkezeti életben továbbra is a bizonytalanság uralkodott. A legtöbb probléma a hitelszövetkezetek körében merült fel, ugyanis a hitelszövetkezeti uzsora tovább folytatódott.⁴⁶ Így *az 1890-es évek második felére a hitelszövetkezeti ügy megoldása került előtérbe.*

⁴² FEKETE (2008) i. m. 80.

⁴³ SCHANDL i. m. 23.

⁴⁴ FEKETE (2008) i. m. 81.

⁴⁵ SCHANDL i. m. 25.

⁴⁶ FEKETE (2008) i. m. 81.

Az újabb törvénytervezet megalkotásával ismét Nagy Ferencet bízták meg. A problémák megoldására szükséges volt olyan erős szövetkezetekre, amelyek valóban a kisemberek, elsősorban a földművesek, és a kisiparosok érdekeit szolgálja. E cél megoldására többféle mód kínálkozott a törvényhozás számára. Az egyik az volt, hogy az állam alakítson szövetkezetet. A másik pedig, hogy államilag támogatott, de önkormányzattal bíró szövetkezeti központ létesítésével mozdítsa elő a szövetkezeti hálózat fejlődését. A törvényhozás ez utóbbi megoldást választotta. Az 1898. évi XXIII. tc. (továbbiakban Szt.) megalkotásával létrehozta a hitelszövetkezet ügyeinek előmozdításra az állami igazgatástól független, a szövetkezeti autonómiával rendelkező, az önszolgálatra támaszkodó országos központi hitelintézetet: Az Országos Központi Hitelszövetkezetet.⁴⁷

Így az első (önálló) szövetkezeti törvény ekkor született meg Magyarországon, amely részben megtörte a KT. egyeduralmát a szövetkezeti jogéletben.⁴⁸ Azonban a gazdasági és ipari hitelszövetkezetek szabályozása is a KT. rendelkezéseiből indult ki, az 1898-as törvény csak azokat a pótlásokat, és eltéréseket állapította meg, amelyek a gazdasági és ipari hitelszövetkezetekre nézve szükségesek voltak.⁴⁹ A szövetkezeti jog ezzel nem csak speciális, hanem célszerűségi szempontból is kivételes jog lett (*jus singulare*), amely csak a szövetkezetekre volt alkalmazható. Ennek megfelelően a szövetkezeteknek a jogi szabályozás szerint két csoportja alakult ki. Az egyik azoknak a szövetkezeteknek a csoportja volt, amelyek továbbra is kizárólag a KT. hatálya alá tartoztak. A másik csoportba azok a gazdasági és hitelszövetkezetek tartoztak, amelyeket az 1898. évi XXIII. tc. szabályozott.⁵⁰

4. A szövetkezetek szerepe Magyarországon a KT hatálybalépését követően

Mint láthattuk, a szövetkezetek a KT 1875-ös hatálybalépésétől a magyar jogélet fontos részévé váltak. Noha sokan kritizálták, kritizálják a kereskedelmi jogba 'ültetett' szövetkezeti szabályok konstrukcióját, álljon itt a már sokszor említett és idézett Kuncz Ödön gondolata: „A magyar törvényhozásnak határozottan érdeme, hogy a kereskedelmi törvényben olyan bő köpenyt szabott a szövetkezetekre, hogy abban a szövetkezet valamennyi faja elhelyezkedhetik és nyugodtan továbbfejlődhet. Ennek a „kerettörvénynek” a rugalmasságát mi sem jellemzi jobban, mint az a körülmény, hogy a hitelszövetkezetek és a szakipari szövetkezetek különleges szükségleteivel számoló újabb törvények (. . .) a maguk speciális

⁴⁷ SCHANDL i. m. 76–77.

⁴⁸ FEKETE (2009) i. m. 13.

⁴⁹ GALLOVITS i. m. 8.

⁵⁰ HORVÁTH i. m. 440–441.

*rendelkezéseit tökéletesen tudták ráépíteni a kereskedelmi törvény szövetkezetjogára.*⁵¹

A KT. 1947-ig hatályban lévő szövetkezetekre vonatkozó részének hiányosságaival együtt egyértelmű, hogy a szabályozás vitathatatlanul mély nyomott hagyott a magyar szövetkezeti jog életében és elősegítette a hazai szövetkezetek működését és a szövetkezeti eszme terjedését.

⁵¹ KUNCZ (1941) i. m. 457.

A KÖZBESZERZÉS JOGORVOSLATI RENDSZERE

középpontba helyezve a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását

SZABÓ KATA KAROLINA

1. Bevezetés

A közbeszerzés jogi szabályozása hazánkban nem tekint vissza hosszú múltra. Az első közbeszerzési törvényt, a Kbt.-t¹ 1995-ben hozta meg az Országgyűlés azzal a céllal, „hogy biztosítsa az államháztartás kiadásainak ésszerűsítését, a közpénzek felhasználásának átláthatóságát és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtését.”² A 2003-ban elfogadott Kbt. számos módosítása miatt jogszabálymonstrummá vált, melynek szabályozási útvesztőjében a jogalkalmazók nehezen igazodtak el. Segítséget jelentett számukra a Közbeszerzési Döntőbizottság³ joggyakorlata és a Közbeszerzési Tanácsa⁴ útmutatói, ajánlásai is.⁵ Szükségessé vált tehát az új, egyszerűbb, rövidebb közbeszerzési törvény elkészítése. Témám ezen a ponton nyeri el aktualitását, ugyanis az országgyűlés megalkotta az új közbeszerzési jogszabályokat,⁶ melyek 2012. január 1-jén léptek hatályba. A közbeszerzési törvény miniszteri indoklása tartalmazza, hogy

¹ 1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről.

² BOROS Anita – KOVÁCS László: A Közbeszerzési jogforrások új pillére: Az új Kbt. *Közbeszerzési Szemle*, 2011/9–10. 2.

³ A Közbeszerzési Döntőbizottság az elsőfokú jogorvoslati szerv, melynek eljárására, ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a Ket. szabályait kell alkalmazni (2011. évi CVIII. tv. 134 §).

⁴ Az úgynevezett Közbeszerzési Hatóság keretében működik a Közbeszerzések Tanácsa (Tanács), mely tíz tagból áll. A Tanácsban az egyes közérdekű célokat, az ajánlatkérőket és az ajánlattevőket azonos számú tag képviseli.

⁵ BOROS–KOVÁCS i. m.

⁶ 2011. évi CVIII. törvény (Kbt.) ; 310/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról; 306/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet az építési beruházások közbeszerzésének részletes szabályairól; 289/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról; 288/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a Közbeszerzési Döntőbizottság által kiszabható szankciókról és alkalmazásuk részletes szabályairól, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról.

a korábbi Kbt. alkalmazásával kapcsolatos tapasztalat az, hogy a törvény minél részletesebb szabályozásra törekedett a jogalkalmazókat segítve, ám ezzel a filozófiával épp az ellenkező hatást érte el, bonyolultabbá vált, hiszen „minden élethelyzetet lefedő szabályokat alkotni nem lehetséges”.⁷ Mivel minden felmerülő joggyakorlati problémára nem adható külön válasz, így a törvényben a jogalkotó törekedett az alapelvek szerepének növelésére a közbeszerzési eljárásban.⁸ Tanulmányomban megvizsgálom, hogy az új joganyag átlátható szerkezetével és egyértelmű megfogalmazásával beváltotta-e a hozzá fűzött reményeket.

Tanulmányom nem terjed ki átfogóan a közbeszerzési törvény és rendeletek bemutatására, csupán annak egy részét, a közbeszerzés jogorvoslati rendszerét kívánom elemezni, azon belül is a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását, a hazai mellett az Európai Unió szabályozást is áttekintve.

Mivel 2011-ben új közbeszerzési törvényt fogadott el az Országgyűlés, munkámban különösen a változások ismertetésére fordítok figyelmet.

2. A közbeszerzési jogorvoslat jogforrásai

Közbeszerzési törvényünknek és a közbeszerzési rendeleteknek mind az új Alaptörvényünknek, mind a vonatkozó EU-s irányelveknek meg kell felelniük.

Alaptörvényünk XXVIII. cikk (7) bekezdése biztosítja mindenki számára, hogy jogorvoslattal éljen. E jog érvényesülését biztosítja a *Közbeszerzési Döntőbizottság (KDb) felállítása* – mely az elsőfokú jogorvoslati szerv, amely közbeszerzésekkel kapcsolatos jogsértések elbírálásával, hatáskörrel és illetékességgel rendelkezik –, illetve hogy a Döntőbizottság döntései ellen jogorvoslatnak van helye.

Az Európai Unió két irányelve – a 89/665/EGK és a 92/13/EGK⁹ – is szabályozza a közbeszerzési jogorvoslati rendszert. Az Unió az irányelvek alapján a tagállamokra bízta, hogy a jogorvoslati hatáskört bíróságokhoz vagy esetleg más szervhez telepíti, de bármelyik lehetőséget is választja a tagállam, a jogorvoslati szerv határozatainak végrehajtása kötelező.¹⁰ Az irányelv azt sem hatá-

⁷ A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény indokolása, Általános indokolás, I. Az új törvény kidolgozásának célja és a törvény szerkezete, 3. A törvény szabályozásának jellege.

⁸ Uo.; Alapelvek mint a verseny tisztasága, nyilvánosság, átláthatóság, ajánlatkérők esélyegyenlősége, jóhiszeműség, tisztesség.

⁹ A Tanács 88/665/EGK irányelve (1989. december 21.) az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról; a Tanács 92/13/EGK irányelve (1992. február 25.) a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról.

¹⁰ MOLNÁR Miklós: Megjegyzések a közbeszerzési jogorvoslatok bírói modelljéhez. *Új magyar közigazgatás*. 3. évf. 2010/2. 37.

rozza meg, hogy ez a szerv milyen összetételű, méretű, illetékességű legyen. E mellett azt is tagállamok döntenek el, hogy működik-e meghatározott alternatív vitarendezési fórum a jogorvoslati szerv mellett.¹¹

Az irányelvek azt is rögzítik, hogy ha nem bírói testület az első fokú jogorvoslati szerv, ebben az esetben határozatait mindig írásban kell indokolnia.¹² Illetve szükséges eljárési biztosítékokat is a tagállami jogszabályokba beültetni, melyek biztosítják a szerv által elkövetett jogsértések vagy hibák bírói vagy más testületek általi orvoslását. Kötelező elem a nem bírói szerv által gyakorolt jogorvoslati hatáskör esetén jogszabályban lehetővé tenni határozatainak bírósági felülvizsgálatát.¹³

Az irányelvek követelményként határozzák meg, hogy a szerv eljárása legyen gyors és hatékony.¹⁴

3. Hazai modell

Mint ahogy már említettem, az Uniós irányelvek lehetővé teszik, hogy akár bírói, akár más szerv felülbírálja a közbeszerzési eljárások eredményeit. Egyes európai államok, mint Írország vagy az Egyesült Királyság, az irányelvek alapján rendes bíróságok hatáskörébe telepítették ezt a jogkört.¹⁵ A magyar szabályozás egy *speciális jogorvoslati rendszert* alakított ki, ennek megfelelően első fokon közigazgatási hatáskörrel rendelkező szerv jár el, a Közbeszerzési Döntőbizottság. A KDb érdemi határozata ellen fellebbezésnek vagy újrafelvételi eljárásnak nincs helye, de döntéseinek felülvizsgálatát kérheti a bíróságtól az a személy vagy szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét sértette a KDb határozata.¹⁶ Az első fokú bíróság határozata ellen pedig fellebbezést lehet benyújtani. KDb helyett kizárólag bíróság jár el első fokon olyan jogvitában, mely a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződéssel kapcsolatos, vagy a közbeszerzési törvénybe, illetve kormányrendeletbe ütköző módosítása vagy teljesítése miatti, valamint a közbeszerzéssel kapcsolatos polgári jogi igények elbírálása is a bíróság hatáskörébe tartozik.¹⁷

A KDb felállítása megfelel az Európai Uniós irányelv már említett hatékonyság követelményének, ugyanakkor jogállása számos problémát felvet, melyeket később, a *Felmerülő problémák* részben fejtek ki bővebben.

¹¹ Uo. 36.

¹² 89/665/EGK irányelv 2. cikk (8) bekezdés.

¹³ MOLNÁR i. m. 37.

¹⁴ Uo. 37.

¹⁵ Uo. 37.

¹⁶ Kbt. 157. §

¹⁷ Kbt. 133. § (2) bekezdés.

Az új Kbt. kisebb változásokat eszközölt csupán a jogorvoslati rendszerben, lényeges módosításokat a törvény ezen részei nem tartalmaznak.

3.1. Közbeszerzési Döntőbizottság

A Közbeszerzési Döntőbizottság a Hatóság¹⁸ mellett működő független szerv, melynek illetékessége az egész ország területére kiterjed.¹⁹ A KDb közbeszerzési biztosokból áll, és a „Tanácsa gyakorolja a kinevezési és felmentési jogkört a biztosok és a Döntőbizottság elnökét tekintve.”²⁰ Az egyes ügyekben *három* közbeszerzési biztosból álló tanácsban jár el a KDb.²¹ A biztosok függetlenségét biztosítja, hogy nem lehet utasítani őket a jogorvoslati eljárás és a határozathozatal tekintetében.²² A KDb elnöke jelöli ki a tanács tagjait és a tanács elnökét. A Kbt. követelményeket határoz meg a tagok végzettségére tekintettel. Így legalább két tagnak jogi szakvizsgával egy tagnak az ügy tárgyával összefüggő főiskolai vagy egyetemi végzettséggel kell rendelkeznie. A tanács elnöke kizárólag olyan közbeszerzési biztos lehet, aki jogi szakvizsgával rendelkezik.²³ A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, azaz a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni, mivel a „Kbt. nem szabályoz sajátos döntőbizottsági eljárásrendet.”²⁴ Ugyanakkor a Ket. csak mögöttes jogszabályként érvényesül a jogorvoslati eljárásban. Tehát, amit nem szabályoz a Kbt., arra a Ket. szabályai az irányadók.²⁵

3.2. A jogorvoslati eljárás menete

A jogorvoslati eljárás kérelemre és hivatalból is indulhat. A kérelem benyújtásának határideje a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásától számított tizenöt nap, közbeszerzési eljárást lezáró jogsértés esetén ez tíz nap. De a jogsértés megtörténtétől számított kilencven napon túl már nem lehet kérelmet benyújtani.

¹⁸ A Közbeszerzési Hatóság (Hatóság) a közbeszerzési törvényben meghatározott célok elérése érdekében működik, mely kizárólag az Országgyűlésnek van alárendelve. A Hatóság keretében működik a Közbeszerzések Tanácsa (Tanács).

¹⁹ Kbt. 134. § (5) bekezdés.

²⁰ GAJDOS Róbert: Közbeszerzési Hatóság az új Kbt.- ben. *Közbeszerzési Szemle*, 2011/9–10. 107.

²¹ KURUCSAI Margit: Az új Kbt. jogorvoslati rendszere. *Közbeszerzési szemle*, 2011/9–10. 92.

²² GAJDOS i. m. 107.

²³ Kbt. 135. § (2) bekezdés.

²⁴ PAKSI Gábor: A közbeszerzési eljárások jogorvoslati rendszere, különös tekintettel a résztvevőkre, a határidőkre és a jogkövetkezmények alkalmazására. *Jogi Fórum*, 9. [http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/dr_paksi_gabor-akozbeszerzesi_eljarasok_jogorvoslati_rendszere\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/dr_paksi_gabor-akozbeszerzesi_eljarasok_jogorvoslati_rendszere[jogi_forum].pdf) [letöltve: 2012. 08. 30.]

²⁵ A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény indokolása 134. §.

tani a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz.²⁶ Kérelemre indult eljárásban igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni, amit a 2012-es változtatások óta már nem a Kbt., hanem kormányrendelet tartalmaz.²⁷

A törvény taxatívén felsorolja a kérelem benyújtására jogosultak körét. Így kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, a részvételre jelentkező, egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét sérti vagy veszélyezteti az e törvénybe ütköző mulasztás vagy tevékenység.²⁸ Továbbá két új jogosult kör is bekerült a felsorolásba az új Kbt.-ben. Ez a szabályozás a konzorciumok ügyfélképességével kapcsolatos problémákat rendez, ²⁹ így közös ajánlattétel esetén bármely ajánlattevő, közös részvételi jelentkezés esetén bármely részvételre jelentkező benyújthatja jogorvoslati kérelmét.

A közbeszerzési törvényünk lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérők is élhessenek jogorvoslattal a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt, azonban az Európai Bíróság ítélete szerint ezt nem köteles biztosítani a tagállami közbeszerzési jogszabály, de nem is tiltja meg a bíróság, hogy lehetővé tegye ezt a jogot számukra is. Az Európai Bíróság ezt a C-570/08. számú ítéletében³⁰ mondta ki. A jogeset története Cipruson kezdődött, ahol egy bírósági eljárás során merült fel az a kérdés, hogy az ajánlatkérőket megilleti-e a jogorvoslat a közbeszerzési eljárással szemben. A ciprusi Kbt. lehetővé teszi számukra ezt a jogot, ugyanakkor a bíróság értelmezése szerint a ciprusi alkotmány ezt nem teszi lehetővé. A kérdés eldöntése érdekében előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményeztek, és az Európai Bíróság ítéletét a 88/665/EGK irányelv 2. cikkének (8) bekezdésére hivatkozva mondta ki.

A hivatalbóli eljárásra jogosultak listája³¹ a korábbi szabályozáshoz képest *kibővült a legfőbb ügyésszel*. A Kbt. miniszteri indoklása szerint erre azért került sor, mert „az eljárások eredményét jogellenesen befolyásoló megállapodások elleni fellépés hatékonyságának növeléséhez szükséges, hogy a büntetőeljárásban

²⁶ Kbt. 137. § (1); (3) bekezdés.

²⁷ 288/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a Közbeszerzési Döntőbizottság által kiszabható szankciókról és alkalmazásuk részletes szabályairól, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról.

²⁸ Kbt. 137. § (2) bekezdés.

²⁹ KURUCSAI i. m 93.

³⁰ C-570/08 sz. ügy Symvoulio Apochetefseon Lefkosias kontra Anatheoritiki Archi Prosforon.

³¹ a) Közbeszerzési Hatóság elnöke; b) Állami Számvevőszék; c) Kormány által kijelölt belső ellenőrzési szerv; d) helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv; e) Magyar Államkincstár; f) alapvető jogok biztosa; g) közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet; h) központosított közbeszerzés során ajánlatkérésre feljogosított szervezet; i) Gazdasági Versenyhivatal; j) európai uniós és egyéb nemzetközi támogatások ellenőrzésére kijelölt szerv; k) állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter.

feltárt jogsértések becsatornázhatóak legyenek a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásába.”³²

A KDb az eljárás megindításáról értesíti az ügyfeleket és a közbeszerzési ügyben érdekeltet. Felhívja őket, hogy öt napon belül tegyék meg észrevételeiket és minden rendelkezésre álló iratot küldjenek meg. Ez az öt napos határidő szintén új szabályozás a Kbt.-ben, a korábbi Kbt. szerint az ügyfeleknek ‘azonnal’ kellett megküldeni észrevételeket és az iratokat. A régi szabályozás problémát jelentett a megküldésre kötelezetteknek, ezt oldotta meg az új határidő, így egyértelművé vált a szabályozás.³³

A KDb-t a törvény mérlegelési jogkörrel ruházta fel abban a tekintetben, hogy tart-e tárgyalást vagy sem. Ugyanis számos esetben az ügy eldönthető a beérkezett iratok alapján és így nem szükséges tárgyalást tartania. Ha azonban az iratok alapján nem dönthető el és szükséges az eljárásban résztvevő személyek meghallgatása is, a Döntőbizottságnak tárgyalást kell tartania. Ez a szabályozás a KDb mérlegelési jogkörébe utalja a tárgyalás tartásának eldöntését és ez, az eljárás gyorsítását is elősegíti, „hiszen így kevésbé formalizált az eljárás,”³⁴ illetve az uniós irányelv gyorsaság követelményének is megfelel.

Ha a KDb tárgyalást tart, azt az eljárás megindításától számított húsz napon belül köteles megtenni.³⁵ Ez a határidő is rövidebb az előző Kbt.-hez képest, szintén az eljárás gyors és hatékony lefolytatását segíti elő. A tárgyalás nyilvános, de a KDb a nyilvánosságot kérelemre vagy hivatalból kizárhatja, ha ez minősített adat, vagy üzleti titok miatt feltétlenül szükséges.³⁶ A Döntőbizottság az eljárás megindításától számított tizenöt napon belül köteles határozatot hozni, ha az ügyben tárgyalás tartására nem került sor.³⁷ Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az ügyben tárgyalást tartott, az eljárás megindításától számított harminc napon belül köteles határozatot hozni.³⁸ „A fenti elintézési határidők alóli kivételt jelent a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés e törvénybe ütköző módosítása vagy teljesítése miatt indult eljárás lefolytatása. A Döntőbizottság ez ügyben az eljárás megindításától számított hatvan napon belül köteles határozatot hozni.”³⁹

A Döntőbizottság határozatot vagy végzést hoz eljárása során. Akkor hoz határozatot, ha érdemben elbírálja a jogorvoslati kérelmet, végzést pedig az eljárás

³² A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény indokolása, 140–141. §.

³³ KURUCSAI i. m. 95.; 142. § (2) bekezdés.

³⁴ A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény indokolása, 148. §.

³⁵ Kbt. 148. § (1) bekezdés.

³⁶ Kbt. 148. § (3) bekezdés.

³⁷ Kbt. 151. § (1) bekezdés.

³⁸ Kbt. 151. § (2) bekezdés.

³⁹ PAKSI i. m. 25.

során hozott egyéb kérdésben.⁴⁰ A tárgyalás megtartása után a Közbeszerzési Döntőbizottság meghozza érdemi határozatát. A KDb az alábbi határozatokat hozhatja:

- alaptalan kérelmet elutasító,
- jogsértés hiányát megállapító,
- jogsértés megtörténtét megállapító,
- jogsértés megtörtént megállapító és más jogkövetkezményeket alkalmazó,⁴¹
- bírságot kiszabó,
- ajánlattevőt, alvállalkozót közbeszerzési eljárástól eltiltó.⁴²

A közbeszerzési Döntőbizottság a döntését köteles kézbesítésen kívül, a Közbeszerzési Hatóság honlapján közzétenni, annak meghozatala napján.⁴³ Korábban csak a Közbeszerzési Értesítőben jelentek meg a KDb döntései, ám idővel felmerült az igény egy színvonalas, internetes adatbázis létrehozására, mely bárki számára hozzáférhető. Az eltiltás és a bírság kiszabására vonatkozó szabályokat nem a Kbt., hanem a 288/2011. (XII. 22.) kormányrendelet tartalmazza.

3.3. A KDb döntése elleni jogorvoslat

A Döntőbizottság végzése ellen csak akkor van helye jogorvoslatnak, ha a törvény megengedi. Érdemi határozata ellen *fellebbezésnek, újrafelvételi eljárásnak nincs helye*, de akinek jogát vagy jogos érdekét sérti az érdemi határozat, bíróságtól felülvizsgálatot kérhet. A bíróságnak pedig érdemi határozata alapján nincs helye fellebbezésnek, kivéve, ha a bíróság a KDb döntését megváltoztatta. Az új törvény a 2003-as Kbt.-hez képest ezzel a szabályozással *egy fokúvá* teszi a bíróság felülvizsgálatát. Ez a szabályozás is lehetővé teszi, hogy minél hamarabb befejeződjenek a jogorvoslati eljárások.⁴⁴

Az új Kbt. jogorvoslati rendszere igyekszik megfelelni az Európai Unió irányelvek gyorsaság és hatékonyság követelményének. A korábbi szabályozáshoz képest a törvény a jogorvoslati eljárás során számos esetben rövidebb határidőket állapít meg. A célja az, hogy minél hamarabb hozza meg a döntését a Közbeszerzési Döntőbizottság. Mivel a „közbeszerzés olyan jogterület, amelynek szabályozása érzékenyen érintheti a gazdaság mechanizmusát”⁴⁵, egy KDb előtt folyó eljárás megakaszthatja a gazdaság működését, így elengedhetetlen hogy minél hamarabb jusson döntésre az előtte folyó ügyben. Ugyanakkor itt

⁴⁰ FRIBICZER Gabriella – KOTHENCZ Éva – MAIYALEHNÉ GREGÓCZI Etelka: *A közbeszerzés általános ismeretei*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2006. 138.

⁴¹ Pl. elrendeli ajánlattevő hivatalos jegyzékből való törlését, megsemmisíti ajánlatkérő döntését, ha e döntés alapján a szerződést még nem kötötték meg, bírságot szabhat ki stb.

⁴² Kbt. 152.§ (1)–(4) bekezdések.

⁴³ Kbt. 153. § (2) bekezdés.

⁴⁴ A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény indokolása, 156–160. §.

⁴⁵ BOROS–KOVÁCS i. m 2.

felmerül annak a kérdése is, hogy azáltal, hogy az új közbeszerzési törvény le rövidítette a Döntőbizottság előtt folyó eljárás idejét, növelte a biztosok terheit az eljárás alatt. Az új Kbt. hatálybalépése előtt is már problémaként határozta meg számos szerző, hogy a Döntőbizottság túlterhelt, mert Magyarország összes jogorvoslati kérelmét bírálja el első fokon. Az így változott szabályokkal összhangban érdemes lenne az eljáró tanács létszámát *háromról ötre emelni*, ezzel is segítve a tanács tagjainak munkáját, csökkentve feladataikat.⁴⁶

4. Felmerülő problémák

Hazánkban a Kbt.-ben kialakított jogorvoslati modell egy *'quasi judicialis'* szervet, a KDb-t tette meg elsőfokú szervnek. Bár az uniós irányelvek lehetővé teszi, hogy a tagállam ne bíróságok hatáskörébe utalja a közbeszerzésekkel felmerülő jogsértések orvoslását, ez a modell mégis számos jogi problémát felvet. Molnár Miklós cikkében kifejti, hogy a döntőbizottság tagjai a bíróságokhoz képest „nem rendelkeznek olyan magas szintű alkotmányosan is megalapozott jogállásbéli garanciával.”⁴⁷ E mellett kifejti azt is, hogy bár jelentős szervei igazgatási önállósággal rendelkeznek, de ez nem éri el a bírák autonómiájának mértékét. Érvként szól a KDb mellett, hogy mint elsőfokú szerv, tehermentesítette a bíróságokat. Ennek ellenére számos esetben mégsem fejeződnek be a Döntőbizottság előtt az ügyek, hanem a bíróságokhoz kerülnek. 2010-ben *majdnem 20 százalék* volt az olyan ügyek száma, mely a KDb-ről a bíróságokhoz került.⁴⁸ Molnár Miklós felveti azt a problémát is, hogy a Kbt. és a Ket. is vonatkozik a KDb eljárására, melyek nem feltétlenül biztosítják a legmegfelelőbb eljárásjogi keretet a KDb eljárása számára.⁴⁹

Lehetséges megoldás a felmerült problémákra a bírói út kizárólagossá tétele. Ennek megfelelően első lehetőségként külön közbeszerzési bíróság működne, melynek érdemi határozatát másodfokon a Fővárosi Ítéltábla előtt lehetne megtámadni. Másik lehetőségként a közbeszerzésekkel kapcsolatos ügyek első fokon a Fővárosi Törvényszékhez, másodfokon a Fővárosi Ítéltáblához kerülnének. Emellett esetleg lehetőség lenne a választott bírósági modell kialakítására, mely igen bevett szokás a kereskedelemben. Ugyanakkor ezek a lehetőségek mind tovább növelnék a bíróságok terheit. Évek óta cikkeznek arról a jogi szakajtóban, hogy a bíróságok leterheltek és az előttük folyó eljárások nem fejeződnek be rövid idő alatt. 2011-ben *1011 eljárás* folyt le a Közbeszerzési Döntőbizottság

⁴⁶ PAKSI i. m. 31.

⁴⁷ MOLNÁR i. m. 39.

⁴⁸ Közbeszerzések Tanácsa J/3451 Beszámoló az országgyűlés részére a Közbeszerzések Tanácsa 201. január 1.– december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről, továbbá a jogorvoslati ügyek tapasztalatairól. 121.

⁴⁹ MOLNÁR i. m. 40.

előtt.⁵⁰ Ha ezek az ügyek is a bíróságok előtt folynának, még több feladatot telepítenének a bíróságokra és az uniós irányelvek gyorsaság követelményének sem lenne eleget ez a modell. A választott bírósági modell ellen szól még a korrupció lehetősége. Hatékonyan nem lehetne ellene védekezni ebben a jogorvoslati formában.

5. Befejezés

Kutatásomban kifejtettem az új Közbeszerzési törvény jogorvoslati rendszerét, bemutatva a hazai és Európai Unió irányelvek szabályozását. Hangsúlyt fektettem a régi törvényhez képest azon változások elemzésére, melyek hozzásegítenek a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt folyó ügyek gyors lefolytatásához. Dolgozatomban bemutattam a jogorvoslati eljárás menetét, és ismertettem néhány lehetőséget, melyek a Közbeszerzési Döntőbizottság helyett a jogorvoslati hatáskört bíróságokhoz utalnák. Dolgozatomban arra is figyelmet fordítottam, hogy vajon az új, egyszerűbb szabályozás beváltotta-e a hozzá fűzött reményeket? Bár rövid idő telt el a törvény hatálybalépése óta, mégis elmondható, hogy a jogalkalmazók üdvözölték az új, rövidebb törvényt.

Az új Közbeszerzési törvénnyel a jogalkotó átláthatóbb szabályozásra törekedett. A közbeszerzés során felmerülő helyzetek mindegyikének külön-külön pontos szabályozása nem volt célja, ezáltal a KDb joggyakorlata továbbra is támaszt jelent a jogalkalmazóknak. Ezért vezette be az új Kbt. az elvi *jelentőségű döntések* jogintézményét. Így ha a KDb valamelyik tanácsa elvi kérdésben döntött, köteles ezt a KDb elnökének bemutatni, aki az összkollégium elé terjeszti. Ha a kollégium megállapítja, hogy a döntés vagy annak egy része elvi jelentőségű, akkor hivatalos honlapján iránymutatásként közzéteszi.⁵¹ Ezzel nagymértékben segítik a jogalkalmazók munkáját.

Az új törvény azzal a szándékkal is született, hogy a korrupciós lehetőségeket minél inkább visszaszorítsa, hiszen hazánkban a *korrupció mértéke közepes*, a fejlett országokhoz képest lényegesen magasabb, és így a közbeszerzések körében is igen gyakori. A korrump közbeszerzések résztvevői igen változatos módszereket alkalmaznak és az eljárások minden szakaszában befolyásolhatják annak menetét és eredményét.⁵² Így az új törvény több más cél mellett, feladat-

⁵⁰ A közbeszerzési hatóság elnökének tájékoztatója a közbeszerzések 2011. évi, illetve 2012. első negyedévi alakulásáról. 5. http://kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/Sajtóanyag_2011_2012_elso_negyedev_végleges.pdf [letöltve: 2012. 08. 31.]

⁵¹ Kbt. 155. § (3)–(4) bekezdések.

⁵² GKI GAZDASÁGKUTATÓ ZRT.: *A korrupció és a közbeszerzési korrupció Magyarországon* I. kötet 1.; 15. http://kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/Korrupcio_kozbeszerzesi_kutatas_Magyarorszagon_I_kotet.pdf [letöltve: 2012. 08. 31.]

ként tűzte ki ennek visszaszorítását.⁵³ Ha mégis megtörtént a korrupció gyanús tevékenység, a jogorvoslati rendszer által, mind a Közbeszerzési Döntőbizottságban, mind a bíróságok eljárásában ezek felderítésre kerülhetnek.

⁵³ A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény indokolása, Általános indokolás, I. Az új törvény kidolgozásának célja és a törvény szerkezete, 1. A törvény célja, megalkotásának alapjai.

MÚHELYTANULMÁNYOK

A KÖZVETETT TETTESSÉGRŐL

FERENCZY LILLA

„Nem a szándék szüli a bűnt,
hanem a szándék hiánya.”
(François Mauriac)¹

A magyar büntetőjognak három kiemelt területe van: a bűncselekményekre, a szankciókra és az elkövetőkre vonatkozó szabályok. A szerepek felosztása a mindennapi élet számos területén megtalálható, így a bűncselekmény elkövetése során is. Az elkövetők között központi szerepe a tettesnek van, hiszen minden bűncselekménynek van tettese, illetve a részesség – járulékos jellegéből fakadóan – mindig feltételez egy tettesi alapcselekményt.

„A tettesség horizontálisan közvetlen és közvetett, míg vertikálisan egyes és többes, azaz társas tettességre osztható.”² Ezek alapján rögzítette a Büntető Törvénykönyvünk³ az elkövetőkre vonatkozó rendelkezéseket. Így a 19.§ értelmében *„Elkövetők a tettes, a közvetett tettes, a társtettes (tettesek), valamint a felbujtó és a bűnsegéd (részeselek).”*

A közvetett tettesség régóta létező intézmény a büntető jogirodalomban illetve joggyakorlatban, de kodifikációjára csak az utóbbi években került sor. Fogalmát a 2009. évi LXXX. törvény iktatta be a Büntető Törvénykönyvbe. A 20.§ (2) bekezdése alapján *„Közvetett tettes az, aki a szándékos bűncselekmény törvényi tényállását e cselekményért gyermekkor, kóros elmeállapot, kényszer, fenyegetés miatt nem büntethető vagy tévedésben lévő személy felhasználásával valósítja meg.”*

¹ François MAURIAc francia Nobel-díjas író *Tékozló szívek* c. művéből.

² HORVÁTH Tibor: *Az élet, testi épség egészség büntetőjogi védelme*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1965. 316.

³ 1978. évi IV. törvény (továbbiakban: Btk.).

1. A közvetett tettesség intézményének kialakulása

A jogintézmény története egészen az ókorig vezethető vissza. Binding⁴ szerint az első közvetett tettesek azok a rabszolgatartó rómaiak voltak, akik rabszolgájuk felhasználásával követtek el bűncselekményeket.⁵ Habár ismert bűnelkövetési mód volt a joggyakorlatban, a közvetett tettesség tana csak a XIX. században alakult ki a német szubjektivista iskola nyomán. „A konstrukció a XIX. század közepe óta az értelmi (bűn)szerző (Urheberschaft) fogalmából kikülönített alakzat.”⁶

Ennek alapja az volt, hogy – Stübel⁷ nyomán – a „bűntett oka két módon nyilvánul meg az emberben, amint ti. maga követi el a büntetendő cselekményt, vagy előidézi, hogy más kövesse el. Az utóbbi esetben csak a közvetett vagy távoli ok forog fenn, miért is a cselekvőt közvetett bűnszerzőnek nevezték.”⁸

Később Stübel volt az, aki az intellektuális és pszichikai bűnszerző helyett a közvetett tettes elnevezést javasolta, feltehetően azért, hogy ezt az elkövetési módot elválassa felbujtástól, mint pszichikai bűnszerzéstől.⁹

Habár a német jogtudósok sokat foglalkoztak a közvetett tettességgel, ennek lényegét nem sikerült megtalálniuk, mert a lényeg tisztázása helyett különböző elnevezéseket alkottak a közvetett tettesség megjelölésére. Mégpedig olyan elnevezéseket, amelyek „nemcsak nem illeltek a közvetett bűnelkövetésre, hanem elhomályosították annak lényegét.”¹⁰

Végül a modern német jogtudományban a bűnszerzőség tana helyett megjelent a Tatherrschaft-elmélet. Tatherrschaft-elmélet szerint „tettes az a szervező is, aki maga nem vesz részt a bűncselekmény elkövetésénél, de szervező magatartásával irányítja a cselekmény lefolyását, a bűncselekmény elkövetését.”¹¹

Ezek alapján a szubjektivista iskola alanyi ismérvek alapján választja el a tettességet a részességtől azaz, hogy ki milyen szándékkal vesz részt a bűncselekmény elkövetésénél. Ezzel szemben áll az objektivista elmélet, melyben az elhatárolás alapja a törvényi tényállás. Azaz az tekinthető tettesnek, aki a törvényi tényállást egészen vagy részben megvalósítja. E szerint két alapvető tétel rögzíthető:

- nincs tettesség törvényi tényállásszerűség nélkül,
- nincs tényállásszerűség tettesség nélkül.

⁴ Karl BINDING (1841–1920), német jogtudós.

⁵ LOSONCZY István: *A tettesség és a részesség a büntetőjog rendszerében*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1966. 118.

⁷ Christopher Carl STÜBEL (1764–1828).

⁸ WLASSICS Gyula: *A tettesség és a részesség tana*. Budapest, MTA, 1893. 9.

⁹ LOSONCZY (1966) i. m. 118.

¹⁰ LOSONCZY (1966) i. m. 119.

¹¹ WIENER A. Imre: *A Btk. Általános Része de lege ferenda*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézetének Kiadványa, 2003. 86.

2. Közvetett tettesség a magyar és a külföldi jogtudományban

A közvetett tettesség a német szubjektivista iskola hatására létezik a magyar büntetőjogban. Habár a gyakorlat és a jogtudomány is magáévá tette ezt a konstrukciót, az elkövetők elhatárolásában a múlt század eleje óta az objektivista iskola vált uralkodóvá, mely alapja a különös részi törvényi tényálláshoz való viszony. Látható, hogy a szigorú objektivista megközelítés a közvetett tettesség elismerésével szükségképpen sérül.¹²Ebből fakadóan a magyar büntetőjog irodalmában számos eltérő fogalom meghatározás ismert.

Wlassics Gyula a közvetett tettesség létjogosultságát a részesség járulékoságából vezette le, felismerve, hogy részességnek csak valamely büntetendő cselekményre nézve van helye, „ha tehát olyan körülmények fordulnak elő, melyek miatt a büntetendő cselekmények tényálladéka meg nem állapítható (...), akkor büntetendő részességről nem lehet szó, azonban közvetett tettességről igen.”¹³

Angyal Pál szerint „közvetett tettes az, aki a bűncselekmény elkövetésénél oly emberi erőt használ fel, melynek alanya által kifejtett magatartás vagy absoluta vagy jogi okokból tettesi cselekménynek nem minősíthető.”¹⁴

Losonczy István egy igen terjedelmes definícióval határozza meg a közvetett tettességet, de ez a meghatározás igen közel áll a mai Btk.-beli konstrukcióhoz: „A közvetett tettesség az a bűncselekmény elkövetési mód, amelyet az jellemez, hogy a tettes az általa célba vett bűncselekményt nem saját magatartásával hajtja végre, hanem erre a célra olyan személyt használ fel, akit ezért bűncselekményért büntetőjogi felelősségre vonni nem lehet, s e személy közvetítésével sérti vagy veszélyezteti a büntetőjogilag védett értéket.”¹⁵

Nemcsak a magyar, de a külföldi jogirodalom sem egységes a közvetett tettességgel kapcsolatban. A francia büntető törvénykönyv felbujtásnak tekinti a közvetett tettességet.

Ezzel szemben az olasz büntető törvénykönyv önálló elkövetői alakzatként szabályozza, igaz súlyosabban rendeli büntetni, mint az önálló tettességet. „Érdekesség, hogy az olasz büntető törvénykönyv külön rendelkezik arról az esetről, amikor a közvetett tettes maga hozza létre a felhasznált személy beszámíthatatlanságát éppen azért, hogy vele bűncselekményt kövessen el.”¹⁶ A német büntető törvénykönyv rendelkezik a közvetett tettesről, azonban nem önálló elkövetői

¹² MÉSZÁROS Ádám: *A bűncselekmény elkövetői. Elméleti és gyakorlati alapkérdések*. Budapest, Ad Librum Kiadó, 2008. 217.

¹³ MAYER Erika Noémi: *Miért nincs bűnöm, ha van? – röviden a közvetett tettességről. Ügyészek Lapja*, 2011/4. 6.

¹⁴ ANGYAL Pál: *A magyar büntetőjog tankönyve*. I. kötet. Budapest, 1943. 134.

¹⁵ LOSONCZY István: *Tanulmány a tettesség köréből*. Budapest, Akadémiai Nyomda, 1961. 3.

¹⁶ SÁNTHA Ferenc: *Még egyszer a közvetett tettességről – javaslat a törvényi szabályozásra. Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XVII. (2000). 229.

alakzatként, hanem a tettesség alatt helyezi el, így tettesként azt rendelik büntetni, aki „a bűncselekményt maga vagy más által követi el.”¹⁷

Mind a nemzetközi, mind a hazai példák azt mutatják, hogy azért nehéz meghatározni a közvetett tettességet, mert nehéz azt elhatárolni más jogintézményektől. A problémát nehezítette hazánkban, hogy sem a Csemegi-kódex, sem pedig az azt követő büntető törvénykönyvek nem szabályozták, egészen 2009-ig.

3. A közvetett tettesség elhatárolása a részesi alakzatoktól és az önálló tettességtől

Ha a fentebb említett definíciókat megvizsgáljuk láthatjuk, hogy ezen jogintézmény sajátossága az, hogy a közvetett tettes más személyt bír rá az általa szándékolt bűncselekmény elkövetésére, így azt a személyt úgymond eszköznek használja fel. *Mindezek alapján nem véletlenül neveztek korábban „látszólagos felbujtásnak”, hiszen a közvetett tettes cselekménye általában a felbujtásra emlékeztető rábíró, determináló hatású.*¹⁸ Ebből következőleg látható, hogy a közvetett tettesség az önálló tettesség és a részesség között helyezkedik el.

Fontos, hogy a közvetett tettesség csak felbujtásszerű és bűnsegélyszerű cselekménnyel valósul meg, de nem tekinthető a részesség ezen alakzatainak. Ennek alátámasztására a Szomora Zsolt tanulmányában¹⁹ található példát említeném meg.

A jogeset alapján: A megtudja, hogy B a készülő jelmezbálon le akar számolni C-vel. A azonban az ellenségét, D-t szeretné eltenni láb alól, ezért meszterkedni kezd, s ezzel sikerül elérnie, hogy C és D összecseréljék a jelmezeit. A jelmezcseré végzetesnek bizonyul, és a jelmezbálon B *error in persona* következtében D-t öli meg. Nyilvánvalóan minden jog- és igazságérzetünknek ellentmondana, ha A büntetlenül maradna. Meg lehetne állapítani A bűnsegédi bűnrészességét, ám ez erőltetett és rendkívül életszerűtlen lenne. Habár az *error in persona* ebben az esetben irreleváns a bűnösség és a bűncselekmény minősítése szempontjából, és B teljes büntetőjogi felelősséggel tartozik mint emberölés közvetlen tettese, a tévedés előidézésére és kihasználására tekintettel megállapítható A közvetett tettesi felelőssége.

Emellett az elhatárolás szempontjából a közvetett tettességre nézve meghatározó jelentőségű, hogy a részesség járulékos jellegű közreműködés a bűncselekményben, ami azt jelenti, hogy alapcselekményt feltételez, s csakis azzal összefüggésben jöhet létre.²⁰

¹⁷ MAYER i. m. 5.

¹⁸ WLASSICS i. m. 256.

¹⁹ SZOMORA Zsolt: A közvetett tettesség de lege ferenda. *Büntetőjogi kodifikáció*, 2002/4. 26.

²⁰ NAGY Ferenc: *A magyar büntetőjog általános része*. Budapest, 2001. 280.

A tettesi alapcselekmény csak akkor jöhet létre, ha a tényállásszerűség, a jogellenesség és a bűnösség feltételei fennállnak, azaz a megfelelő életkor, beszámítási képesség, az elvárhatóság és a szándékosság.

A közvetett tettesség sajátossága éppen abban áll, hogy a bűncselekmény tárgyi oldala a felhasznált személy oldalán jelenik meg, azaz a tényállásszerűség és a társadalomra veszélyesség, de az alanyi oldal, a bűnösség viszont a közvetett tettesnél.

Fontos, ha a más személy felhasználása nem eszközként történik, nem közvetett tettesség, hanem legfeljebb felbujtás vagy bűnsegély állapítható meg.²¹ Habár a közvetett tettesség tipikusan felbujtásszerű magatartással valósítható meg, azonban az sem kizárt, hogy a közvetett tettesség bűnsegélyszerű cselekmény útján jöjjön létre,²² például ha valaki másra támadó elmebeteg kezébe kést ad.

Tehát a közvetett tettesség is tettesi alakzatnak minősül, ezt már a Csemegi-kódex miniszteri indoklása is felveti,²³ de mint majd később utalni fogok rá – Szomora Zsolt felvetése nyomán – a közvetett tettesség konstrukciója a jelen tettesi fogalom alá nehezen illeszthető be.

A közvetett tettességet a közvetlen tettestől az választja el, hogy a közvetett tettes is eszközt használ fel a bűncselekmény elkövetéséhez, viszont ez *az eszköz egy természetes személy.*

„Ha valaki nem személyt, hanem tárgyat önműködő szerkezetet vagy állatot használ fel bűncselekmény elkövetésére, nem közvetett, hanem önálló tettesség valósul meg.”²⁴

Ennek alapján érdemes megemlíteni egy hazai bírósági határozatot, mely esetben a Legfelsőbb Bíróság helyesen korrigálta az elsőfokú bíróság azon döntését, amikor az rongálás közvetett tetteseinek mondta ki a vádlottakat, mert hagyták, hogy a birkáik belegeljenek a szomszédos mezőgazdasági művelés alatt álló területre. „Ez az eszköz-személynek és az eszköznek a durva félreismerése és a másodfokú bíróság megállapította, hogy ebben az esetben a vádlottak állatokat használtak fel, ami a közvetlen tettességnek minősül és a vádlottakat társettesként vonta felelősségre.”²⁵

Mivel a közvetett tettességről csak szándékos bűncselekmények tekintetében beszélhetünk, a közvetett tettes tudatának át kell fognia, hogy büntetendő cselekmény elkövetésére használ fel más személyt, illetve hogy a felhasznált személy nem büntethető.

²¹ KIS Norbert – HOLLÁN Miklós – GELLÉN Balázs (szerk.: KIS Norbert): *A Büntető Törvénykönyv Magyarázata*. I. kötet. Budapest, Magyar Hivatalos Tankönyvkiadó, 90.

²² NAGY i. m. 772–773.

²³ LÖW Tóbiás: *A magyar büntető törvénykönyv és teljes anyaggyűjteménye*. Budapest, 1880. 461–462.

²⁴ KIS–HOLLÁN–GELLÉN i. m. 90.

²⁵ BH 1985. 212.

4. A közvetett tettesség esetei

A törvényi definíció alapján eszközként kizárólag csak olyan személy használható fel, akinek büntetőjogi felelőssége kizárt, mégpedig a törvényben taxatívén felsorolt okok miatt. Ezen okok: gyermekkor, kóros elmeállapot, kényszer, fenyegetés, tévedés.

4.1. Gyermekkor

Az első eset, amikor a felhasznált személy gyermek. Ez a legkönnyebben felismerhető és legkorábban kialakult kategória.

Már a Csemegi-kódexhez kapcsolódó bírósági gyakorlat is leszögezi: „Gyermekeknek, mint bűnvád alá nem vonható egyénnek a felhasználása tettességet állapít meg a felhasználóra.”²⁶ Mivel a leggyakoribb közvetett tettesi alakzat, ezért a joggyakorlatban elég sok példát találunk ezen elkövetési alakzatra.

Egy 1969-es jogeset-gyűjteményből vett példa alapján: „N. Mihályné 8 éves kislányát arra tanította be, hogy házról-házra menve kolduljon, és ugyanakkor, ahol arra mód nyílik, apró lopásokat kövessen el. Amikor a kislányt tetten érték s meghallgatták, elmondta, hogy ily módon már sok ízben követett el lopást. Az okozott kár együttes összegét kb. 1000 Ft-ra lehetett becsülni.”²⁷

Nemcsak a leggyakoribb közvetett tettesi forma, hanem a legsúlyosabb is, hiszen itt a közvetett tettes egyszerre két bűncselekmény törvényi tényállását is megvalósítja, habár nem mind a kettőért vonható felelősségre.

Hiszen „az a nagykorú személy, aki kiskorút bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésére, illetve züllött életmód folytatására rábír, vagy rábírti törekszik”²⁸ megvalósítja a kiskorú veszélyeztetését. Mivel ez a tényállás szubszidiáris, ezért a büntetőgyakorlat szerint, ha a gyermek által elkövetett bűncselekmény 5 évi vagy ennél enyhébb szabadságvesztés, akkor a kiskorú veszélyeztetése (közvetlen tettesség) halmazatban állapítható meg a gyermek által elkövetett bűncselekménnyel (közvetett tettesség). Ám 5 évi szabadságvesztésnél súlyosabb büntetendő bűncselekmény esetén a közvetett tettes csak ezért tartozik felelősséggel és kiskorú veszélyeztetéséért nem, mert az beleolvad a súlyosabb bűncselekménybe.

4.2. Kóros elmeállapot

A következő eset, amikor az elkövető kóros elmeállapotú személyt használ fel a bűncselekmény elkövetéséhez. Itt fontos kiemelni, hogy a Btk. 24.§ (1) bekez-

²⁶ NÉMETH Péter: *Magyar Anyagi Büntető Jog*. Budapest, 1990. 40.

²⁷ KÁDÁR Miklós: *Jogesetek a Büntetőjog általános és különös részéből*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1969. 40.

²⁸ Btk. 195.§ (2) bek.

dése szerinti büntetethetőségi akadályról van szó, hiszen ha a felhasznált személyt kóros elmeállapota csupán korlátozza a cselekmény következményeinek a felismerésében vagy abban, hogy e felismerésnek megfelelően cselekedjék, akkor nem közvetett tettesség valósul meg, hanem felbujtás. Lényeges, hogy önhibából eredő ittas állapot esetén a felhasznált személy közvetlen tettes lesz, míg a felhasználó felbujtóként vonandó felelősségre.²⁹ Ez a közvetett tettesség törvényi szövegéből adódik, hiszen taxatívve felsorolt okok adnak okot a közvetett tettesség megállapítására és nem a beszámítási képesség hiánya.

4.3. *Kényszer, fenyegetés*

Akkor beszélhetünk közvetett tettességről, ha a kényszer vagy fenyegetés hatása alatt követi el a felhasznált személy a bűncselekményt, és amely miatt képtelen akaratának megfelelő magatartásra. Tehát ebben az esetben csak akaratot megtörő erőszakról (*vis absoluta*) beszélhetünk, hiszen ilyenkor tényleg eszközként működik közre az egyébként beszámítási képességgel rendelkező személy. Losonczy István ezzel kapcsolatban azt a megállapítást teszi, hogy a kényszer valóban alkalmas arra, hogy a felhasznált személy akaratát megtörje, viszont a fenyegetés nem feltétlenül. Elképzelhetőnek tartotta, hogy a fenyegetés ellenére valaki saját akaratából, szándékosan kövesse el a bűncselekményt.³⁰

Éppen ezen problémából adódóan a törvény világosan tisztázza a fenyegetés fogalmát, ami „olyan súlyos hátrány kilátásba helyezése, amely alkalmas arra, hogy a megfenyegetettben komoly félelmet keltsen.”³¹

4.4. *Tévedés*

Ugyancsak közvetett tettesként büntetendő, aki tévedésben levő személyt használ fel. Ez megvalósulhat úgy, hogy mást tévedésbe ejt vagy úgy, hogy más tévedését kihasználja.

Ez egy igen változatos elkövetési mód, és számos példáját találhatjuk meg a joggyakorlatban, melyek közül álljon itt néhány meghatározó. Klasszikus példa a bírói gyakorlatból a „hatóság félrevezetésének vétségét elkövető közvetett tettes, aki a rendőrségi járőrautó láttán az általa használt és lopott áruval teli autót hátrahagyva a helyszínről elszaladt.

Majd ezt követően felkereste a gépkocsi tulajdonosát és elhitette vele, hogy azt ellopták és a tévedését kihasználva rábírta arra, hogy a gépkocsi ellopása miatt ismeretlen tettes ellen tegyen feljelentést a rendőrségen.”³²

²⁹ SÁNTHA i. m. 227.

³⁰ LOSONCZY i. m. 127.

³¹ Btk. 138.§

³² BH 1996/180.

Egy másik példa: „K. József vádlott, mikor kilépett az Ibolya eszpresszó ajtáján, találkozott barátjával, M. Károllyal, akit megkért arra, hogy az eszpresszóban felejtett kabátját hozza ki. Barátjának arra a kérdésére, hogy miért nem ő megy be a kabátért azt válaszolta, hogy előbb összeszólalkozott a pincérrel, és nem akarja a vitát tovább folytatni. M. Károly bement az eszpresszóba, és a K. József által megadott helyről a vádlott által megjelölt bőrkabátot kihozta. K. József az idegen kabátot már az eszpresszóban kinézte magának, azonban nem merte elvenni. Az új bőrkabát értéke 2800 Ft volt.”³³

Kiemelendő, hogy adott esetben a tévedésben levő személy is felelősségre vonható, ha tévedését gondatlanság okozta és a törvény a gondatlan elkövetést is büntetni rendeli. Például, „ha egy társaságban A azzal adja oda B-nek élesre töltött pisztolyát, hogy az vaktölténnyel töltött rajtpisztoly, s felbízta, hogy ijesztésül süsse azt C-re, s C ennek következtében meghal.”³⁴ Ekkor B gondatlan emberölés önálló tettese, A viszont a szándékos emberölés közvetett tettese.

Ám a tévedésben lévő személy felhasználásával megvalósuló közvetett tettségnek létezik egy sajátos formája a Btk. Különös Részében. A 274.§ (1) bekezdésének c) pontja értelmében elköveti (az intellektuális) közokirat-hamisítást, aki közreműködik abban, hogy jog vagy kötelezettség létezésére, megváltozására vagy megszűnésére vonatkozó valótlan adatot, tényt vagy nyilatkozatot foglaljanak közokiratba. Tehát csak abban az esetben beszélhetünk közvetett tetteségről, ha a hivatalos személy tévedésben volt, mert ha tudott arról, hogy az adatok, amiket közokiratba foglal hamisak, akkor a készítő a hivatalos személy által megvalósított közokirat-hamisítás tettese, az adatszolgáltató pedig e bűncselekmény felbujtója vagy bűnsegéde.³⁵

4.5. Btk. 123.§ (1)–(2) bekezdés

Az említetteken kívül a közvetett tettségnek még egy esetét szabályozza a Büntető Törvénykönyv, de ez a speciális alanyiség miatt a katonákra vonatkozó rendelkezések között található. „Nem büntethető a katona a parancsra végrehajtott cselekményért, kivéve, ha tudta, hogy a parancs végrehajtásával bűncselekményt követ el.”³⁶ Ebben az esetben tehát komoly jelentősége van annak, hogy a katona tudja-e, hogy a parancs, amit teljesítenie, kell bűncselekmény-e vagy sem. Mert ha nem tudta, akkor a katona büntethetőséget kizáró ok miatt nem büntethető, de a parancsot adó előljáró közvetett tettesként vonható felelősségre. Viszont ha a katona tudta, hogy bűncselekményt követ el a parancs teljesítésével, akkor mind

³³ KUTRUCZ Katalin – PAPP László – SZÜK László: *Jogesetek a büntetőjog általános és különös részéből*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1973. 33.

³⁴ LOSONCZY (1966) i. m. 128.

³⁵ BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor – SINKU Pál: *A Büntetőjog Különös Rész*. Budapest, HVG-ORAC, 2011. 432.

³⁶ Btk. 123.§ (1) bek.

ő, mind pedig az előjárója tettesként felel a Btk. 123.§ (2) bekezdése alapján. „Így az előjáró annak ellenére közvetett tettese a cselekménynek, hogy törvényi tényállási elemet egyáltalán nem valósított meg, kizárólag olyan magatartást tanúsított, mely más esetben felbujtásként lenne értékelhető.”³⁷

4.6. Egyéb esetek

Sántha Ferenc egyéb eseteket is felsorol³⁸, amelyeket a Btk. nem szabályoz:

- amikor a közvetett tettes abban a hitben van, hogy felbujtást követ el, holott annak következtében, hogy az általa 14. évét betöltöttnek hitt személy gyermek, illetve beszámíthatónak hitt személy beszámíthatatlan, nem felbujtó, hanem az adott cselekmény közvetett tettese lesz;
- olyan ember felhasználása bűncselekmény elkövetésére, akinek ténykedése jogi értelemben nem cselekmény (pl. operáció közben az orvost valaki szándékosan meglöki és az orvos kése a beteg szívébe fúródik);
- aki gyermeket vagy beszámíthatatlant öngyilkosságra vagy önsértésre vesz rá, amennyiben a rábírás eredményes, emberölés illetve testi sértés közvetett tettese lesz.

Az utóbbi esetben ugyan egységes a joggyakorlat (ld. BH1987/7), mégis vannak ellenérvek.

Belovics Ervin szerint közvetett tettségről csak akkor lehet szó, ha az elkövető szándékos *delictumért* büntetőjogi felelősséggel nem tartozó személyt használ fel bűncselekmény elkövetésére. „Az öngyilkosság viszont nem minősül bűncselekménynek éppen ezért a közvetett tettség sem állapítható meg ebben az esetben. Az elkövető az emberölésnek nem közvetett, hanem közvetlen tettese, aki az elkövetési magatartást pszichés úton valósítja meg.”³⁹

5. A közvetett tettes jellemzői

Az előbb felsorolt esetek közös jellemzője – mint arra már utaltunk –, hogy a bűncselekmény alanyi oldala teljes a közvetett tettes oldalán, azaz nála adott a megfelelő életkor, a beszámíthatóság, a bűnösség követelményei, habár ez alól vannak kivételek. Elképzelhető, hogy a közvetett tettes esetében is büntetethőséget kizáró ok áll fenn. Losonczy István szerint például, ha egy 13 éves gyermek beszél rá egy fiatalabb gyermeket gyújtogatás elkövetésére.⁴⁰

³⁷ MAYER i. m. 13.

³⁸ SÁNTHA i. m. 228.

³⁹ BELOVICS–MOLNÁR–SINKU i. m. 114.

⁴⁰ LOSONCZY (1966) i. m. 118.

Másik fő jellemzője a közvetett tettesi minőségnek, hogy „cselekménye sosem objektíve tényállásszerű, ami azt jelenti, hogy cselekménye nem léphet valamely bűncselekmény törvényi tényállásának keretei közé, vagy ha mégis, az elkövető nem rendelkezhet a tettességhez szükséges ismérvel.”⁴¹ Ellenkező esetben önálló tettességről és nem közvetett tettességről van szó.

További jellemző, hogy a felhasználó személy cselekménye aktív, általában felbujtásszerű magatartás. Ám egészen kivételesen megvalósulhat mulasztásos közvetett tettesség is. Bírói gyakorlatból vett példa: „az anya jogtalan eltulajdonítási célból nem akadályozta meg, hogy kilencéves gyermeke, míg a sértett rövid időre kiment a szobából, különböző értéktárgyakat elvegyen.”⁴²

*Közvetett tettességről csak szándékos bűncselekmények esetében beszélhetünk, hiszen a felhasznált személy által kifejtett büntetendő cselekményt a közvetett tettes szándéka uralja és határozza meg.*⁴³ Ez akkor is igaz, ha a felhasznált személy gondatlanságból követi el a bűncselekményt, hiszen akkor ő gondatlan önálló tettese lesz a bűncselekménynek, de a közvetett tettes e minőségben felel.

Fontos kihangsúlyozni, hogy az elkövetői minőségben való tévedés azonban közömbös. „Így közvetett tettes az is, aki a felhasznált gyermeket fiatakorúnak, a beszámíthatatlant beszámíthatónak, stb. véli, míg a fordított irányú tévedés esetén részesség valósul meg.”⁴⁴

A szándékhoz kapcsolódóan fontos kérdés az *excessus*, azaz a túllépés kérdése, amikor a felhasznált személy súlyosabban büntetendő bűncselekményt valósít meg, mint amire a közvetett tettes szándéka irányult. „*Túllépés esetén a közvetett tettes felelőssége saját szándékához igazodik, vagyis a közvetett tettes sem a minőségi, sem a mennyiségi túllépésért nem felel.*”⁴⁵ Természetesen a túllépés csak akkor bír relevanciával, ha a közvetett tettes szándékából fejlődött ki a felhasznált személy többletvekenysége, ám ha ez nem többletvekenység, hanem egy másik bűncselekmény, azért nem lehet a közvetett tettest felelősségre vonni.

Egy speciális kérdés merül fel a *delictum propriumok*, azaz a speciális alanyiságot megkövetelő bűncselekmények esetében, miszerint kinek az oldalán kell fennállnia a speciális alanyiságnak, a közvetett tettes vagy a felhasznált személy oldalán.

A jogirodalom nem egységes ezen kérdéskörben. A legelfogadottabb álláspont, hogy a személyes tulajdonság fennállhat akár a közvetett tettes, akár a felhasznált személy tekintetében a lényeg az, hogy valamelyikük rendelkezzen vele.⁴⁶ Ennek magyarázata, hogy a bűncselekmény elkövetése során, akinél a

⁴¹ MÉSZÁROS (2008) i. m. 224.

⁴² NAGY Ferenc: *A büntetőjog általános része*. Szeged, 1987. 192.

⁴³ MÉSZÁROS (2008) i. m. 224.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ MAYER i. m. 8.

⁴⁶ BÁRD Károly – GELLÉR Balázs – LIGETI Katalin – WIENER A. Imre (szerk.: WIENER A.

személyes kvalifikáltság hiányzik, sem tettesség, sem részesség címén nem lehetne felelősségre vonni, így ennek a felfogásnak joghézagot kitöltő szerepe van.⁴⁷ Ám nem mindenki ért egyet ezzel a felfogással.

Egyes megközelítések szerint ez túl kiterjesztő értelmezése a speciális alanyiságnak, ami már túlmutat a jogbiztonság követelményein.⁴⁸ Más vélekedés szerint a *delictum propriumnak* mindenféleképpen a közvetett tettes oldalán kell jelentkeznie.⁴⁹

A mai jogtudományi álláspont szerint elmondható, hogy „általában minden *delictum proprium* elkövethető közvetett tettesség útján.”⁵⁰

6. A felhasznált személy jellemzői

Mint azt már korábban megállapítottuk, a részességet és ezen belül a felbujtást az határolja el a közvetett tettességtől, hogy a közvetett tettes a felhasznált személyt eszközül használja. Ez az eszköz minőség meghatározó jelentőségű, és itt fontos különbséget tenni az eszköz és az eszköz-személy között. „A német jogirodalomban már régebben megfogalmazódott, hogy az eszköz-személynek *képesnek* kell lennie cselekmény megvalósítására (*Handlungsqualität*).”⁵¹

„Cselekmény kifejtése nélkül az ember valójában semmiben nem különbözik egy fizikai eszköztől és nincs különbség, hogy az ember tárgyat vagy embert használ eszközként tetteinek megvalósítására.”⁵² Az eszköz-személynek a cselekménye lesz teljes mértékben vagy részben tényállásszerű. Ha ez nem valósul meg, akkor nem közvetett, hanem önálló tettességről beszélhetünk.

Emellett mindenképpen szükséges, hogy a „felhasznált személy és magatartása között fennálljon bizonyos szubjektív alapú kapocs, nevezetesen, hogy a felhasznált személy akarati képességgel rendelkezzen.”⁵³ Ez viszont problémát okoz a kényszer és fenyegetés esetén, hiszen a *vis absoluta* kizárja, hogy a felhasznált személy akaratának megfelelően cselekedjék. Ezt mind Mészáros Ádám, mind Szomora Zsolt úgy próbálja feloldani, hogy itt nem közvetett tettességet, hanem közvetlen tettességet vél megállapíthatónak.

Imre): Büntetőjog. Általános rész. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2002. 113, In.: FÖLDVÁRI József: *Magyar Büntetőjog*. 1984. 186.

⁴⁷ NAGY Ferenc: *A büntetőjog általános része*. Szeged, 1987. 186.

⁴⁸ MÉSZÁROS (2008) i. m. 227.

⁴⁹ MAYER i. m. 9.

⁵⁰ LOSONCZY (1961) i. m. 3.

⁵¹ W. GROPP: *Strafrecht Allgemeiner Teil*. 2001. 337.

⁵² SZOMORA i. m. 26.

⁵³ MÉSZÁROS (2008) i. m. 228.

A másik minimum követelmény a felhasznált személlyel szemben, hogy bizonyos fokú szándékosság fennálljon. Ez azért fontos, mert tisztán gondatlan cselekmény esetén kizárt a más általi közreműködés.⁵⁴

Itt jegyezném meg azt a problémát, hogy sokan alapkövetelménynek tartják, hogy a felhasznált személy ne legyen büntethető. Habár a törvényi definícióból ez következik, vannak példák, amikor a felhasznált személy is büntetőjogi felelősséggel tartozik, például ha az eszköz személy tévedése gondatlanságból származik, és a törvény büntetni rendeli a gondatlan elkövetést. A közvetett tettség szabályozásának tárgyalásánál visszatérek ezen problémára, mert számos szerző nem ért egyet a jelenlegi szabályozással, aminek az egyik fő oka pont az, hogy a törvényi szabályozás leszűkíti a közvetett tettség esetköreit.

7. Stádiumok

Ami a stádiumokat illeti, a közvetett tettség akkor válik befejezetté, ha a felhasznált személy a törvényi tényállás tárgyi oldalát a maga egészében megvalósítja.⁵⁵

A könnyebb értehetőség kedvéért kövessük Losonczy István gondolatmenetét,⁵⁶ aki a közvetett tettség kialakulásának két szakaszát különíti el. Szerinte az *„első szakasz akkor kezdődik, amikor a közvetett tettes megkezdí a ráhatását a felhasználni kívánt személyre. Ez addig tart, míg az elkövető megteremtette a bűncselekmény elkövetésének összes körülményét. A második szakasz akkor kezdődik meg, amikor a felhasznált személy megkezdí a bűncselekmény elkövetését és akkor fejeződik be, amikor a bűncselekmény törvényi tényállását megvalósítja.”* Megállapítható, hogy a közvetett tettség kísérletéről tehát akkor lehet szó, ha a második szakasz megkezdődik, de nem fejeződik be, azaz a felhasznált személy cselekménye a törvényi tényállás keretei közé kerül, de azt nem valósítja meg.

Érdekes kérdés, hogy miről beszélhetünk akkor, ha a felhasznált személy eláll a bűncselekmény elkövetésétől, ti. a tévedésben levő személy rádöbben arra, hogy megtévesztették és bűncselekmény elkövetésére akarják felhasználni, és ‘önként eláll’. Ilyenkor természetesen a felhasznált személyt nem lehet büntetőjogi felelősségre vonni, hiszen ezen cselekményét nem is lehet önkéntes elállásnak tekinteni, hiszen nem állt szándékában a bűncselekmény elkövetése, ilyenkor csak a bűncselekmény meg nem kezdéséről beszélhetünk. Ezzel szemben a közvetett tettes ugyanúgy büntetőjogi felelősséggel tartozik.

⁵⁴ MÉSZÁROS (2008) i. m. 229.

⁵⁵ KIS–HOLLÁN–GELLÉN i. m. 93.

⁵⁶ LOSONCZY (1966) i. m. 146–147.

Más a helyzet, ha a közvetett tettes önként eláll a bűncselekmény elkövetésétől, és emiatt marad el a bűncselekmény befejezése, vagy ha a már megvalósult bűncselekmény eredményét önként elhárítja, hiszen ebben az esetben a Btk. 16.§ (3) bekezdése alapján nem büntethető.

Természetesen a közvetett tettes is „csupán azért vonható felelősségre, amit a felhasznált személy ténylegesen megvalósított, amennyiben pedig a felhasználni kívánt személy tényállásszerű magatartást nem fejt ki, a közvetett tettes csak akkor büntethető, ha az adott bűncselekmény előkészülete is büntetendő, vagy amennyiben a felhasznált személy gyermekkorú, ez esetben ugyanis kiskorú veszélyeztetésének büntette – rábírnai törekvéssel – megvalósul.”⁵⁷

„A tettes és a közvetett tettes büntetése a bűncselekményre a törvényben meghatározott büntetési tétel keretei között szabandó ki.”⁵⁸

Habár ez egyértelmű, mégis a közvetett tettességet súlyosabb megítélés alá tartóznak tartották a joggyakorlatban, mint az önálló tettességet, mert itt ember felhasználása történik (még súlyosabb a megítélése, ha a felhasznált személy gyermek).

8. A hatályos szabályozás problémája

2009-ben a jogalkotó eleget tett annak a régóta várt elvárásnak, hogy beillesse a Büntető Törvénykönyvbe a közvetett tettesség konstrukcióját, és ezzel érvényesülhessen a *nullum crimen sine lege* elve. Ez a büntetőjogi alapelv az alapja a törvényesség és a jogbiztonság követelményének.

Csaknem hat évig tartó kodifikációs munka eredményeként 2007-ben az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium elkészítette a Büntető Törvénykönyv Tervezetét.⁵⁹

Számos ‘tervezet’ született a témában különböző büntetőjogászok tollából, az alábbiakban az elfogadott és két teljesen eltérő szemléletű tervezetet mutatok be.

8.1. A Wiener A. Imre-féle koncepció

Wiener A. Imre tervezete szerint „bűncselekmény az elkövetése előtt büntetendőnek nyilvánított olyan cselekmény, amely az elkövetőjének felróható.”⁶⁰ Tehát a korábbi gyakorlattal ellentétben nem a tényállásszerűséget helyezi a középpontba, hanem a büntetendőséget. „A büntetendőséget a materiális jogellenes-

⁵⁷ MAYER i. m. 9.

⁵⁸ ANGYAL Pál: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Budapest, 1919. 135.

⁵⁹ Nagy Ferenc szerint az elkövetőkre vonatkozó Tervezet lényeges újdonsága egyúttal legvitatottabb és leginkább félreértelmezett szabályozási pontja a közvetett tettesség.

⁶⁰ MÉSZÁROS Ádám: Általános tettesfogalom jelene és jövője. *Társadalomkutatás*, 2004/4. 462.

séggel azonosítja, azaz ez a kategória tulajdonképpen a formális jogellenesség fennállását és a materiális jogellenességet kizáró okok hiányát jelenti.”⁶¹ Tervezetében az elkövetők: a tettes, társtettes, felbújtó és bűnsegéd. „*Ez meghatározó jelentőséggel bír a közvetett tettesség fogalmára nézve, hiszen az elkövetői formáknak a büntetendő cselekményhez való kapcsolása feleslegessé teszi a közvetett tettesség fogalmát.*”⁶²

Miben is áll ennek a lényege? A közvetett tettes az, aki a bűncselekmény törvényi tényállását úgy valósítja meg, hogy eszközül más személyt használ fel.

A közvetett tettes valamilyen rábíró, felbujtásszerű magatartást fejt ki ennek érdekében. A felbujtás, mint részesi alakzat, mindig megkövetel egy tettesi alapcselekményt.

Mivel a felbújtó jelenleg hatályos szabályozása megköveteli, hogy a tettes felelősségre vonható legyen, éppen ezért a közvetett tettesség nem minősülhet felbujtásnak. Amennyiben azonban a felbújtó a büntetendő cselekményre bír rá, a rábírt személy büntetendőséget már nem kell vizsgálni a felbujtásnál, és így a gyermekkorú, beszámítási képességgel nem rendelkező, illetve tévedésben lévő személyt rábíró elkövető is felbujtóként felel.⁶³

Szomora Zsolt nem ért egyet ezzel a megoldással, mert véleménye szerint a közvetett tettességet nem lehet maradéktalanul a felbujtásba olvasztani, hiszen az olykor bűnsegélyszerű magatartással is megvalósulhat.⁶⁴ Mészáros Ádám pedig azt a problémát veti fel, hogy azzal, hogy a törvényi tényállás megvalósulását nem követeli meg a tettesség váláshoz, sokkal nagyobb bizonytalanságot vet fel, mégpedig a tettesség és a részesség elhatárolása tekintetében.⁶⁵

8.2. A Szomora Zsolt-féle koncepció

Az ő javaslatában a közvetett tettesség is tettesség, hiszen a „fogalom létének pont az lenne a jelentősége, hogy jelezze, hogy az ilyen, közvetett jellegű elkövetés is tettesség.”⁶⁶

Ez az álláspont a kialakult joggyakorlathoz sokkal közelebb áll. Már a Csemege-kódex miniszteri indoklása is tettességnek tekintette a közvetett tettességet, majd később is tettesi alakzatként ismerték el, elég csak példaként említeni egy 1979-es Büntetőjog tankönyvet, amely kimondja, hogy a közvetett tettesség „a lényegét tekintve kétségtelenül önálló tettesség”.⁶⁷

⁶¹ Uo.

⁶² SZOMORA i. m. 27.

⁶³ Dr. LIGETI Katalin: Az új Büntető Törvénykönyv általános részének koncepciója. *Büntetőjogi kodifikáció*, 2006/1. 16.

⁶⁴ SZOMORA i. m. 27.

⁶⁵ MÉSZÁROS (2004) i. m. 463.

⁶⁶ SZOMORA i. m. 27.

⁶⁷ BÉKÉS–GYÖRGYI–PAPP: *Büntetőjog*. Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1979. 83.

A problémát abban látja Szomora, hogy a közvetett tettesség fogalma nem vonható a jelenlegi tettesi fogalom alá. Ez abból fakad, hogy az eszköz-személy cselekménye ugyan tényállászerű magatartássá válik, de a közvetett tettes cselekménye nem, hiszen a bűncselekmény szükségképpen elemét, az elkövetési magatartást nem ő valósítja meg.⁶⁸

A jelen koncepció a német megoldást⁶⁹ tekinti helytállónak. A kodifikáció során felmerült a tettesség körében „*mással elköveteti*” kitétel beiktatása.⁷⁰

Ennek a megoldásnak az előnye, hogy az így megalkotott tettes fogalom elég tág ahhoz, hogy az *error in persona* előidézésével megvalósuló közvetett tettesség is belefeér, illetve az egyéb bűnsegélyszerű magatartások is. Másik pozitívum, hogy ez a meghatározás nem rendelkezik a felhasznált személy büntetőjogi felelősségéről, amelynek kizárásával a közvetett tettesség számos esetét kirekesztené a szabályozás köréből.⁷¹ (Ld. eszköz-személy gondatlan bűnelkövetés címén felelősségre vonható; vagy ittas, vagy bódult állapotban lévő személy felhasználása.)

Ez a megoldás tulajdonképpen kibővíti az általános tettes fogalmat a közvetett tettes fogalmával.

Ám ezzel egy komoly probléma is felmerülhet, miszerint, ha a közvetett tettesség is tettesség, akkor a tettességre vonatkozó szabályokat kellene a közvetett tettességre is alkalmazni, azaz például nem lehet szó közvetett tettességről, ha a közvetett tettes nem rendelkezik személyes kvalifikáltsággal a *delictum proprium* esetében.⁷² Ez joghézagot eredményezne.

8.3. Minisztériumi tervezet (Sántha Ferenc)

A minisztériumi tervezet szerint a bűncselekmény elkövetői: tettes, közvetett tettes, társtettes (tettesek), felbujtó, bűnsegéd (részesek).

A Tervezet szerint „Közvetett tettes az, aki a szándékos bűncselekményt gyermekkor, kóros elmeállapot, erőszak, fenyegetés vagy tévedés miatt nem büntethető személy felhasználásával követi el.”⁷³ Mint látható, némi változtatás történt a szövegben, ha a hatályos törvényi definícióra gondolunk. Sántha Ferenc meghatározása áll a legközelebb a jelenlegi szabályhoz, miszerint „Közvetett tet-

⁶⁸ SZOMORA i. m. 26.

⁶⁹ St GB. 25.§ Tettesként büntetendő az, aki a bűncselekményt saját maga vagy más által követi el.

⁷⁰ PÁZSIT Veronika: Tájékoztató a Kodifikációs Bizottság üléseiről. *Büntetőjogi kodifikáció*, 2001/1. 34.

⁷¹ SZOMORA i. m. 28.

⁷² MÉSZÁROS (2004) i. m. 464.

⁷³ *Büntetőjogi kodifikáció*, 2007/1. 3–21.

tes az, aki a bűncselekmény törvényi tényállását olyan – eszközként felhasznált – személlyel valósítja meg, aki emiatt büntetőjogi felelősségre nem vonható.⁷⁴

Ennek a megoldásnak az a hibája, hogy túlságosan leszűkíti a közvetett tettség eseteit (ld. a fentiekben kifejtett Szomora-kritikát).

Probléma, hogy úgy próbálja a minisztériumi szabályozás a közvetett tettséget is tettségnek minősíteni, hogy nem változtat a tettség fogalmán. Ezzel az a gond, hogy a közvetett tettség lényege, hogy a közvetett tettes cselekménye nem tényállásszerű, hanem kvázi diszpozíciószerű: a felhasznált személy büntetendő cselekményre való rábírásában, illetve adott esetben az abban való segítségnyújtásban nyilvánul meg.⁷⁵

A törvényi tényállás hiánya problémát jelent a *delictum propriumok* esetében is. Előfordulhat ugyanis az, hogy csak a felhasznált személy rendelkezik a törvényben megkívánt személyes kvalifikáltsággal, így ebben az esetben a közvetett tettes a tettséghez szükséges ismérv hiányában nem tekinthető tettesnek, de igazságtalan lenne a közvetett tettes emiatt nem büntetni.

Minden kritika ellenére azonban elmondható, hogy a közvetett tettség törvényi definíciójának a megalkotásakor a jogalkotót az a cél vezette, hogy egy joggyakorlatban már kikristályosodott szokásjogi intézményt azzal a tartalommal rögzítsen, amelyet a joggyakorlat alkalmazott. Úgy gondolom, hogy ennek a követelménynek sikerült eleget tenni és ennek talán egyik bizonyítéka, hogy a 2013. június 1-jén hatályba lépő új Büntető Törvénykönyv változatlanul hagyta a közvetett tettségre vonatkozó rendelkezéseket.

9. Befejezés

A közvetett tettség a büntetőjog érdekes jogintézménye. Annak ellenére, hogy egy régóta ismert elkövetési módról van szó, láthattuk, hogy a jogászokat mind itthon, mind külföldön megosztja.

Ha úgy érezzük, hogy egy ritkán előforduló elkövetési módról van szó, akkor elég csak Charles Dickens *Twist Olivérjára* gondolni. A regény központi eleme az, amikor egy csaló árva gyermekeket képez ki lopásra és, ezáltal belőlük akar meggazdagodni. Más ember eszközként való felhasználása egy igen régi és gyakori probléma. Habár ezzel sokáig nem akart szembenézni a jogalkotó, idővel kénytelen volt eleget tenni a kor követelményeinek és megalkotta a közvetett tettség törvényi definícióját.

⁷⁴ SÁNTHA i. m. 225–232.

⁷⁵ MÉSZÁROS Ádám: A bűncselekmény fogalmára és az elkövetőkre vonatkozó szabályozás lehetőségei I. *Rendészeti Szemle*, 2007/5. 16.

Ez nem vetett véget a jogászok között zajló vitáknak, de mindenképpen pontot tett az alkotmányossági szempontból aggályosnak tekintett joggyakorlatnak és végre érvényesülhetett ezen a területen is a *nullum crimen sine lege* büntetőjogi elv.

FÜGGETLEN ÁLLAMOK KÖZÖSSÉGE

Kinek és minek?

GÁL JÓZSEF

„A jog ebben a világban csak azokra vonatkozik, akik egyenlő erővel rendelkeznek. Mert az erősebbek mindig azt teszik, amit megtehetnek, a gyengébbek pedig annyit túrnek, amennyit kell nekik.”

Thuküdidész: *A peloponnészoszi háború*, V. könyv

1. A Szovjetunió utáni térben

Oroszul Содружество Независимых Государств (СНГ), angolul Commonwealth of Independent States (CIS), magyarul Független Államok Közössége (FÁK). Oroszország, Fehéroroszország és Ukrajna alapították 1991. december 8-án Viskuliban (Fehéroroszország). Tagországai az európai földrajzi térségen Azerbajdzsán, Fehéroroszország, Moldova, Oroszország, Örményország és Ukrajna, az ázsiai Kazahsztán, Kirgizisztán, Tádzsikisztán, Türkmenisztán és Üzbegisztán. Székhelyének kijelölésekor figyeltek a Szovjetuniótól való elhatárolódásra, ezért székhelyét Minszkben, Fehéroroszország fővárosában találjuk.

A Szovjetunió szétesése és a FÁK keletkezése egy időpontra tehető. Alapítását három volt szovjet tagország kezdeményezte, majd néhány nappal később, 1991. december 21-én Alma-Atában (Kazahsztán akkori fővárosa) – Grúzia és természetesen az európai integráció mellett elkötelezett 3 balti állam: Észtország, Lettország és Litvánia kivételével – a többi ország is csatlakozott egy kiegészítő jegyzőkönyv aláírásával. Ebből adódóan mindenki talán joggal gondolhatja, hogy a FÁK nem más, mint a Szovjetunió valami féle burkolt hatalmi utódja. Azért ‘burkolt hatalmi utódja’, mert az Alma-Atai Nyilatkozatban a 11 tagország megegyezett a jogutódlásról: az Orosz Föderációé lett az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagsága, az egyéb nemzetközi szervezetekbeli tagságok és a nukleáris fegyverek használati joga.

A közösség létrehozásával a tagállamok elsődleges célja az volt, hogy biztosítsák: a Szovjetunió nemzetközi kötelezettségei, kormányzati feladatai és tulajdona zökkenőmentesen kerül átruházásra a függetlenné vált egykori tagköztár-

saságokra¹, akiket 1992-ben a nemzetközi közösség is elismert. Cél volt továbbá a hosszú távú együttműködés megteremtésének alapja, ahol Oroszország megtarthatta volna hatalmi dominanciáját. Egyezsége jutottak a politikai, gazdasági, kulturális, humanitárius és környezeti együttműködés irányelveiben. Alapelveknek tekintették a szabadságjogok garantálását, a jószomszédi viszonyt és a viták békés rendezését, melyeket a szervezet alapokmányába is belefoglaltak. A Gazdasági Unió létrehozásáról szóló szerződés egy szoros integrációs folyamatot indított el, mely magában foglalta a közös piacot, a tagállamok gazdaságpolitikájának közös koordinációját és a munkaerő szabad áramlását.²

Több tagország a FÁK-ban látta a moszkvai irányítástól való függetlenedés lehetőségének kezdetét, de az orosz vezetés, ha hivatalosan ‘független országokról’ is volt szó, talált módot befolyásának megtartására. Felszínre kerültek a földrajzi területek körül fennálló konfliktusok, háború tört ki néhány tagország között. Például Azerbajdzsán és Örményország, Oroszország és Grúzia között. A tagállamok saját valutákat vezettek be, ami még jobban ellehetetlenítette egy szorosabb gazdasági együttműködés megteremtését, de a közös piac kiépítése ennek ellenére még a mai napig is zajlik, igyekeznek felállítani a szabadkereskedelmet. Annak ellenére, hogy a kezdeti célkitűzések nagyon nehezen és csak részben valósulnak meg, vannak eredmények, azok is főleg a politikai együttműködésben: a kollektív békefenntartó erő felállításában és a terrorizmus elleni harcban.

A szervezet tevékenységét és működését néhány fontos dokumentum elfogadása alapozta meg:

A FÁK alapításáról szóló egyezmény – 1991. december 8.

Szerződés a kollektív biztonságról – 1992. május 15.

A szervezet célkitűzéseit és működését meghatározó alapokmány – 1993. január 22.

A Gazdasági Unió létrehozásáról szóló szerződés – 1993. szeptember 24. (az alapokmány kiegészítéseként hozták meg, Ukrajna társult tagként vesz részt, Grúzia és Türkmenisztán pedig nem írta alá. A szerződés 2003-ban *de jure* lejárt, Oroszország 1999-ben megpróbálkozott az újraélesztésével, de ez nem sikerült).

¹ HORVÁTH Zoltán – TAR Gábor: *Nemzetközi Szervezetek Kislexikona*. Budapest, Helikon, 2006.

² 2011 októberében látott napvilágot Putyin újabb javaslata, az Eurázsiai Unió, mely a tervek szerint globális nagyhatalmat faragna a posztszovjet térségből. A születőben lévő Eurázsiai Unióban szintén lenne schengeni zóna és szabadpiac, és még a válságban vergődő Európai Unióból is lecsipne darabokat. Alapját a Gazdasági Unió képezné, de politikai befolyást is kaphatna. „Az Eurázsiai Unió nyitott projekt, üdvözljük, ha a partnereink, különösen a Független Államok Közösségéhez tartozó országok csatlakoznak hozzá” – írta Putyin az Izvesztyija című napilapban, 2012. október 3-án.

2. 1993–2008 (2010) között³

2.1. FÁK-országok Gazdasági Uniója

Tagjai a 12 FÁK-ország, Ukrajna csak társult tagi státuszban. 1993-ban alapították 10 éves időszakra. Céljai között szerepelt a szabadkereskedelmi térség kialakítása, mely a későbbiekben vámunióvá, közös piaccá, majd valutaunióvá alakulhatott volna. A szerződés 2003 szeptemberében *de jure* leárt. A szabad kereskedelmi térséget nem alakították meg, de *de facto* működik bilaterális szerződések alapján.

2.2. Vámunió (VU)

Tagjai Oroszország, Fehéroroszország, Kazahsztán, Kirgizisztán és Tádzsikisztán. 1995 januárjában alapították. Célja a vámunió, egy közös piac kialakításának kilátásaival, kapcsolódva az egységes piachoz. 2000-ben leállították anélkül, hogy sikerült volna megalkotni a közös vámtarifa rendszert. Kirgizisztán a többi VU-országnál korábban tagja lett a WTO-nak és felelőtlen kötelezettségvállalásokat tett minden irányba.

2.3. Eurázsiai Gazdasági Közösség (a VU utódja)

2000 novemberében alapították Oroszország, Fehéroroszország, Kazahsztán, Kirgizisztán, Tádzsikisztán, Üzbegisztán 2006-tól és Ukrajna, Moldova, Örményország megfigyelőként. Célja a vámunió és ezen keresztül az egységes gazdasági térség és egységes eurázsiai valuta bevezetése volt 2008 végéig. A résztvevő országok tarifáinak 60%-a egységesítve van. Az államközi kereskedelem korlátozott, dömpingellenes vizsgálatok folynak. A vámunió fejlődési szakaszában van, az egységes gazdasági térség korlátozások nélkül működik Oroszország, Fehéroroszország és Kazahsztán között.

2.4. Oroszország és Fehéroroszország Államszövetsége

A két állam 1996, 1997 és 1999-ben is kötött bilaterális egyezményeket, melyek a két állam konföderációjáról szólnak, egyenlő jogokkal, egységes gazdasági térséggel, közös költségvetéssel és közös valutával (2005. évi megvalósítással). A szabad kereskedelem kivételekkel működik, nem valósult meg a konföderáció és a 2005-ös célkitűzések, helyette az integrálódási folyamat átkerült az Egységes Gazdasági Térség, illetve az Eurázsiai Gazdasági Közösség keretei közé.

³ Svetlana GLINKINA: Russian Ideas on Integration within the CIS Space. How Do They Match or Clash with EU Ideas? In: FÓTI Gábor (szerk.): *Working Papers No. 182*. Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, 2008.; LUDVIG Zsuzsa: Oroszország külkereskedelme. In: SIMAI Mihály: *Oroszország két világ között*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2011. 228.

2.5. *Egységes Gazdasági Térség (EGT4)*

Tagjai Oroszország, Fehéroroszország, Kazahsztán, Ukrajna, 2003-ban alapították. Célja a szabadkereskedelmi zóna kialakítása, melyet egy vámunió követett volna a monetáris unió (2005-2007) létrehozásával. Később egy Regionális Integrációs Szervezetté alakult volna, egységes politikát folytatva a WTO felé. Ukrajna a kezdetekkor kiszállt és tagja lett a WTO-nak, gyakorlatilag EGT3 alakul és az Eurázsiai Gazdasági Közösség megszervezetévé válik. Közben Oroszország is 2012. augusztus 22-én tényleges tagjává vált a WTO-nak, ami további kérdéseket vet fel.⁴

3. Dimenziók és realitások 2008 után

Az elmúlt, majdnem húsz év sok bizakodásra nem ad okot: az összes próbálkozás valahol megállt vagy csak részben valósult meg. Ennél nagyobb probléma az, hogy ezt mindig valamelyik tagország, adott esetben tagországok számlájára írhatjuk, függően attól, kinek mi áll az érdekében, így jogosan tehetik fel a 'Minek?' kérdést a témával foglalkozók. Ebből következik utána az a feltevés is, hogy 'Kinek?' A 'Kinek'-re talán könnyebb válaszolni: Oroszországnak.

„A 'FÁK' elnevezés jogosságát illetően eltérőek a vélemények kutatói körökben. A legtöbben a nemzetközi irodalomban, de sokan Oroszországban is egyenesen temetik a Független Államok Közösségét több értelemben vett funkcióvesztése és mindazon dezintegrációs tendenciák fényében, amelyek kétségkívül fellelhetők az érintett térségen belül. Az angol nyelvű irodalomban ezekre a jelenségekre hivatkozva egyre terjed a CIS (Commonwealth of Independent States) helyett a NIS (Newly Independent States) használata.”⁵

A FÁK-on belül jelentős politikai befolyása Oroszországnak, Fehéroroszországnak, Kazahsztánnak és Ukrajnának van. Oroszország már magában egy összetett állam, nincs egyenlő partnere a Közösségen belül, így nincs kívül megosztania a felelősséget sem, ellentétben például az Európai Unió esetében, ahol láthatóan Németország és Franciaország közösen alkotják a közösség tengelyét. Oroszország például gáz- és kőolajvezetékeket épít, melyek elkerülik Ukrajnát, Fehéroroszországot és a balti államokat, akkor nem lehet elégedetlen Azerbajdzsán, Kazahsztán és Türkmenisztán azon törekvéseivel, hogy diverzifikálják saját kőolaj- és gázexportjuk irányát és így kikerülik Oroszországot. „Nehéz, és

⁴ LUDVIG Zsuzsa: *Oroszország a Klubban! – egy 19 éves csatlakozási folyamat záróakkordja*, Világgazdasági Blog, <http://vilaggazdassagi.blog.hu> [letöltve: 2012.08.23.]

⁵ LUDVIG Zsuzsa: *Integrációs és dezintegrációs folyamatok a FÁK-térségben – gazdasági megközelítésben*. Kelet-Európa Tanulmányok III. Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, 2008. 27.

lehetetlen a FÁK-on belül az Európai Unió példáját követni, ami ugyanakkor az alapítók egyik alapötlete volt, különösen Kravcsuk ukrán elnöké.”⁶

A FÁK országai – jogosan vagy alaptalanul – a saját szuverenitásukat féltik. Ennek talán legfőbb oka az, hogy Oroszország nem tudott olyan politikai állást foglalni és mutatni, mely egy olyan középutat talált volna a múlt és a jövő között – az újonnan megszerzett nemzeti szuverenitás és az integráció között –, hogy ezeket a kételyeket eloszlassa. Még Alekszandr Lukasenko, Fehéroroszország elnöke is 2007. február 6-án készült Reuters interjúban⁷ azt mondta, hogy az orosz politika egyre jobban hasonlít az amerikaiakra.

Olyan feltevések is fellelhetők, miszerint gazdasági kapcsolatok, főként az energiafüggőség teszi lehetővé Oroszországnak, hogy természeti adottságait – elsősorban a kőolajat és a gázt – használja fegyverként a geopolitikai előnyök megszerzésére, kompromisszumok megkötésére, különböző preferenciák és ‘ajándékok’ osztogatására, ezzel korlátozva a tagállamok szuverenitását. Természetesen a valóság és benne a kapcsolati rendszerek ennél sokkal összetettebbek.

A tagállamok szuverenitása kétoldalú: az egyik oldalon a politikai szuverenitás áll szemben a gazdasági, pénzügyi, kereskedelmi és energiaügyi függőséggel Oroszországgal szemben, melyből ezek az országok nem sietnek kiszakadni. Lehetőségük lenne rá, egy-egy tagállam nagy kőolajlelőhelyekkel rendelkezik, de az orosz tőke és az orosz befektetések szabad áramlása a térségben most fontosabb számukra.

A FÁK-on belül multilaterális és több bilaterális szinten is vannak nézeteltérések. Például az orosz-ukrán nézet- és érdekeltek a gáz- és kőolajszállítás árairól, a közös történelmi mivoltokról és a fekete-tengeri flottáról, de megemlíthető még a 2003-as ukrán-orosz konfliktus a Tuzla-sziget kapcsán, amikor Ukrajna a saját hadseregét is mobilizálta. Ezzel ellentétben a mostani ukrán elnök új lapot fordított az Oroszországgal való kapcsolatokban, de fenntartotta az EU-integrációs folyamatokat és az USA-val való együttműködést is.

Ezekből az esetekből nem azt a téves következtetést kell levonni, hogy itt Oroszország konfrontálódik a többi országgal, hiszen a többi posztszovjet ország között is vannak feszültségek, például a fehérorosz-ukrán határegyezmény és a Szovjetunióból visszamaradt 100 millió dolláros tartozás. A legjelentősebb problémák ugyanakkor a Hegyi-Karabah, Dél-Oszétia, Abházia és Pridnyesztrovje térségek körül kialakult konfliktusok.

Komoly energetikai és ezzel egyben politikai probléma még a Kaszpi-tenger lelőhelyeinek felosztása, ugyanakkor Üzbegisztán, Kirgizisztán és Tádzsikisztán között is vannak területi és társadalompolitikai nézeteltérések.

A FÁK-on belüli partnerek tehát csak akkor hajlandóak politikai kompromisszumra, amikor annak gazdasági háttere és haszna is van. Mint vezető ha-

⁶ Srećko ĐUKIĆ: *Kraj SSSR-a i Rusija*. Beograd, Službeni Glasnik, 2011. 211.

⁷ ĐUKIĆ i. m. 211.

talomnak, Oroszország kezében van a térség rendezésének kulcsa. Egy rugalmasabb, agilisebb és naprakész politikával motiválni tudná az együttműködést. A FÁK szorosabb integrációjának előremozdításához maga az államok szuverenitása és ahhoz való szoros ragaszkodásuk szab gátat. A posztszovjet államok nem engednek újonnan megszerzett nemzeti identitásukból, ugyanakkor megtartanak maguknak azokat a privilégiumokat (gazdasági, energiaügyi), melyeket a Szovjetunió idejében szereztek. Ezzel egy időben több FÁK-ország is az EU-integrációs folyamatok felé törekszik, holott mindenféle, ennél akár kisebb szintű integrálódást is fékeznek a FÁK-on belül.

„A globális világválság idején, Oroszország az a sziget, ahova érdemes lenne kikötni, amíg tart a vihar. A rubel pedig tartalékvaluta egy hatalmas térségben az eurozóna és a yuan birodalma között.”⁸ 2008-ban a Kremlben a külpolitika egyik fő irányvonalának szabták meg azt, hogy a Független Államok Közössége jelentene alternatívát a környező országok integrációs folyamataira az Európai Unióval szemben. Ezzel megint visszaállítanák Oroszország vezető szerepét a térségben.

2010-ben Oroszország elnökölt a FÁK élén, ekkor indította a szabad kereskedelmi térségről szóló programját. Az alapítás óta először sikerült az országoknak – természetesen Oroszországgal az élen – egy multilaterális dokumentumot elkészíteni és elfogadtatni. Az okmány teli volt kivételekkel és kitételekkel, de maga az aktus szimbolikája jóval nagyobb erővel bírt.

2011 decemberében a Független Államok Közössége 20 éves fennállását ünnepelték. Oroszország arra törekszik, hogy másfajta perspektívát nyerjen: abból indul ki, hogy a hosszú történelmi, gazdasági és kulturális összetartozás jegyében a FÁK-nak nincs alternatívája, az euro-atlanti, az ázsiai, a különböző régiós és politikai integrációs folyamatok ellenére. Az orosz szomszédok nem sietnek az orosz integrációba, de elfogadják a konkrét gazdasági javaslatokat, a pragmatikus dolgokat, amíg Oroszország a politikai játszmákat folytatja. Ezekben a játszmákban a FÁK-országok csak akkor vesznek részt, ha gazdasági hasznot látnak benne. A jelenleg fennálló globális világrendszerben Oroszország arra kényszerül, hogy elsősorban politikai és gazdasági szempontok alapján erősebb hatalomnak számító Amerikai Egyesült Államokkal és az Európai Unióval mérkőzzön meg, nagy nyersanyagkészlete ellenére is. Azért, mert ott több lehetőség van, több ‘babér terem’, Oroszországban pedig állítólag több az ostor és az erőszakoskodás. A körülmények változnak és a globális válság új dimenziókat nyitott minden téren, ezzel teret adva Oroszország számára egy új gazdasági pólus megteremtésére és a ‘regionális vezető hatalommá’ degradálódott státuszából a visszaemelkedésre.

⁸ ĐUKIĆ i. m. 213.

4. FÁK és országai

Az egyes országok viszonya és története több terület alapján kerül bemutatásra. Néhol többnyire politikai, néhol szinte kizárólag gazdasági, néhol pedig megfelelő arányban áll a két terület, attól függően, hogy melyek az aktuális kérdések és mi az, ami a FÁK-on belüli működésüket befolyásolja.

4.1. Oroszország: dimenziók és realitások 2008 után

Területe 17 millió km², lakossága 143 millió, fővárosa Moszkva (11,6 millió lakos). Területét tekintve a világ legnagyobb országa. A rendszerváltás nagyon súlyos árat követelt a lakosságtól, de Putyin hatalomra kerülése ezt megfordította. A világ második legnagyobb kőolaj kitermelője és exportőre.

Ahhoz hogy a FÁK-térségen belüli állapotokat jobban átlássuk, érdemes tekinteni magára Oroszországra, és arra, hogy hogyan érte a világgazdasági válság 2008-ban, hogyan sikerült kezelnie azt, miként lábalt/lábal majd ki belőle, és milyen hátrányokkal vagy éppen előnyökkel indulhat tovább.

Az orosz válság érdemben három nagyobb időszakra osztható:⁹

1. 2008 ősze, amikor Moszkva aktív monetáris és korlátozott költségvetési intervenciót hajtott végre, hogy megmentse a bankrendszert és segítsen refinanszírozni nagyipari csoportjainak kintlévőségét. Ebben a periódusban az orosz vezetés hitelpiaci problémaként kezelte a kérdést, bízott a tartalékaiban és nem számított arra, hogy a válság a reálgazdaságot is eléri.

2. 2008–2009 tele, amikor a Kreml egyszerre volt kénytelen szembesülni a világgazdasági árak zuhanásának következményeivel, készleteinek végességével és az első aggasztó reálgazdasági adatokkal. Ez az orosz válságkezelés érdemi időszaka, ekkor születtek a stratégiai döntések, amelyekhez a későbbiekben is tartotta magát a vezetés.

3. 2009 tavaszától mostanáig, amikor a nemzetközi helyzet enyhült, javultak a nyersanyagpiaci kilátások, ugyanakkor a nemzeti össztermék továbbra is meredeken és a korábbi prognózisokat meghaladóan zuhant. A kormányzat ekkor már inkább kivárt, taktikai lépéseket tett, de a korábbi stratégiáján nem változtatott.

„Még ma sem látszódik tisztán, hogy milyen külgazdasági prioritások fognak a jövőben letisztulni. Bár az Európai Unió egyértelműen a modernizációs horgony szerepét töltheti be, az utóbbi években Kínával való gazdasági kapcsolatok indultak látványos fejlődésnek, s erősödtek továbbá Oroszország FÁK-on belüli integrációs törekvései is. Az azonban bizonyosnak látszik, hogy Oroszország a jövőben is a világgazdaság multipoláris átalakulása mellett száll majd

⁹ DEÁK András György: A gazdasági válság és strukturális következményei. In: LUDVIG Zsuzsa – MEISEL Sándor (szerk.): *Kelet-Európa Tanulmányok VIII.* Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, 2011.

síkra, s egyúttal annak befolyásos és elismert szereplője, egyfajta pólusa kíván lenni. Vonzáscentruma a FÁK-térség államaiból kerülhet ki.”¹⁰

<i>OROSZORSZÁG</i>	2001	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GDP növekedés	5,1%	7,2%	8,1%	5,6%	-7,9%	4,3%	7,6%*	6,8%*
ipari termelés növekedése	4,9%	7,3%	6,0%	2,0%	-10,8%	8,8%	5,0%	4,6%*
mezőgazd. termelés növ.	6,9%	1,6%	3,0%	10,8%	1,4%	-11,3%	22,1%	1,0%*
FÁK export hányada 0/100	14	16	15	15	16	15	15	—
FÁK import hányada 0/100	26	23	15	14	15	14	15	—

*becsült adatok ([http:// www.cisstat.com/eng/](http://www.cisstat.com/eng/))

Az hogyan lehet, hogy 2009-ben az összes feltörekvő ország növekedést könyvelt el, Oroszországban pedig 7,9 százalékos csökkenés volt? A fent látható táblázatból és a fellelhető irodalomból következtethetünk arra a hibára, melybe Oroszország még a Szovjetunió idején is mindig beleesett. A kőolaj és a földgáz árainak esése lesz Oroszország gazdasági fejlődésének legnagyobb féke, s így váltakoznak a ciklusok is: A kőolaj és a földgáz árainak eséséből minden fejlett ország profitál, az oroszok pedig veszítenek.

2012. augusztus 22-vel Oroszország tényleges tagja lett a Kereskedelmi Világszervezetnek, angol rövidítéssel a WTO-nak. Innen úgy tűnik, Oroszország nem sietett a tagság felé, hiszen hasznot belőle csak hosszútávon tud realizálni. A jövőt illetően pedig olyan vélemények is megjelentek, hogy a WTO-n belüli tevékenykedése sem lesz zökkenőmentes. Mindenesetre, ez nagymértékben változtatja meg a Független Államok Közösségében a gazdasági utakat – főleg azokat, melyek Moszkván keresztül haladnak.

4.2. *Fehéroroszország: az utolsó diktatúra Európában*

Területe 207 ezer km², lakossága 9,5 millió, fővárosa Minszk (1,9 millió lakos). Fontos útvonalak haladnak át rajta a német–lengyel síkságon keresztül Nyugat-Európa felé, Minszkből ágaznak el a vasútvonalak is a szomszédos országokba. Hátránya annyi, hogy nincs tengerpartja.

Fehéroroszország az egyik élharcosa és kezdeményezője a szovjet térség integrációs folyamatainak, alapítója és aktív tagja a FÁK-nak, az Eurázsiai Gazdasági Közösségnek, Oroszországgal államszövetséget alkot, több mint 300 megállapodás aláírója a FÁK keretein belül. Egyetlen olyan európai ország, mely nem

¹⁰ LUDVIG Zsuzsa: Oroszország szerepe a világgazdaságban. In: MAJOROS Pál (szerk.): *Régiók a világgazdaságban*. Budapest, Perfekt a Sanoma company, 2011.

tagja az Európa Tanácsnak, és efféle integrációs törekvéseket nem is tapasztalunk, talán maga a politikai berendezkedése nyomán, melyet erősen meghatároz a jelenleg is regnáló elnök: Alekszandar Lukasenko.

<i>FEHÉR- OROSZORSZÁG</i>	2001	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GDP növekedés	4,7%	11,4%	8,6%	10,0%	0,2%	7,7%	5,3%	—
ipari termelés növekedése	5,9%	12,6%	9,0%	11,0%	-2,8%	10,5%	9,5%	3,0%*
mezőgazd. termelés növ.	1,7%	1,7%	4,4%	8,9%	1,0%	2,5%	6,6%	2,5%*
FÁK export hányada 0/100	60	53	46	44	45	54	49	—
FÁK import hányada 0/100	70	72	66	66	65	59	61	—

*becsült adatok (<http://www.cisstat.com/eng/>)

Európa ‘utolsó diktatúrája’-ként emlegetett államban folyamatos a gazdasági növekedés, Oroszországgal való kapcsolatai pedig teljesen eklektikusak – minden attól függ, hogy éppen milyen kérdésről van szó: sok befolyása van a napi politika alakulására az Oroszországból Fehéroroszországba szállított, csökkentett árú kőolajnak és földgáznak, amit aztán átdolgozva exportálnak, vagy a vezetéken keresztül reexportálnak, így nagy pénzügyi hasznot termelve maguknak.

4.3. *Ukrajna: felbonthatatlan kapcsolatok*

Területe 604 ezer km², lakossága 45,5 millió, fővárosa Kijev (2,8 millió lakos). Fontos vezetékrendszer elosztóállomása, a Fekete-tenger óceáni kapcsolatot biztosít számára, legjelentősebb kikötővárosa Odessza. Kelet-Európa és Közép-Ázsia felől fontos útvonalak haladnak át rajta.

A FÁK-on belül legfontosabb partnere Oroszország, ahol az FÁK-országokba történő export csaknem 70, az onnan történő import körülbelül 60 százalékát teszi ki. A két állam viszonya ugyancsak sokban függ az energiapolitikától.

UKRAJNA	2001	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GDP növekedés	9,2%	21,1%	7,3%	2,1%	-15,9%	4,1%	8,2%*	8,0%*
ipari termelés növekedése	14,2%	12,5%	10,0%	-3,0%	-21,9%	9,0%	8,8%	9,0%*
mezőgazd. termelés növ.	10,2%	-0,1%	-6,5%	17,1%	-1,8%	-1,5%	17,5%	4,6%*
FÁK export hányada 0/100	28	26	38	36	34	36	38	—
FÁK import hányada 0/100	56	52	48	27	29	44	45	—

*becsült adatok ([http:// www.cisstat.com/eng/](http://www.cisstat.com/eng/))

A 2004-es NATO értekezleten kinyilvánították Grúzia és Ukrajna tagsági lehetőségét, de Oroszország és a nyugat-európai országok ellenzésére döntés nem született. Ezt a gesztust Juscsenko elnök Ukrajna európai integrációja felgyorsításának minősítette – mivel Ukrajna igenis az euro-atlanti szervezetekben is látja jövőjét, ezért hangsúlyozta, hogy Oroszország számára Ukrajna NATO-tagsága teljesen más, mint Ukrajna EU-tagsága és hogy a két ország történelmi távolodnak egymástól. Egyértelmű utalás ez a nyugati országokhoz való közeledésre.

Eddig, mintha Ukrajna egy lépéssel nyugat felé, két lépéssel kelet felé haladt volna. Az európai integrációra törekedő, és Oroszországtól egyre jobban távolodni látszó Ukrajnában a változásokat az hozta, amikor az oroszbarát Viktor Janukovics 2006 és 2007 között miniszterelnöki, majd 2010-től köztársasági elnöki pozícióba került. A FÁK-tagság előnyeit is addig a mértékig használja ki, amíg neki megfelel.

4.4. Azerbajdzsán: A Kaszpi-térség kőolaj- és gázközpontja

Területe 86 ezer km², lakossága 9,2 millió, fővárosa Baku (2,1 millió lakos). Korábban hozzá tartozott Nahicsevány, amit Örményország vesz körül, de a karabahi háború idején kinyilvánította függetlenségét és elszakadt. Nem úgy, mint Hegyi-Karabah, mely lakosságának 2/3-át örmények alkotják, és melynek elszakadását Azerbajdzsán reguláris hadsereggel akadályozta meg.

Azerajdzsán csak 1993. szeptember 24-én lett hivatalosan tagja a FÁK-nak. Ekkor írta alá a Kollektív Biztonságról szóló szerződést, melyből aztán 1999-ben kilépett.

Jó viszonyokat ápol Oroszországgal, sokat támaszkodik Moszkvára az Örményországgal való konfliktus és a területén található autonóm területek körüli viták rendezésében. Azerbajdzsán kőolajlelőhelyeit rövid időre mérték fel a szakemberek, hacsak újabbakat fel nem fedeznek. 25 éven belül előfordulhat, hogy kőolajimportra kényszerül, ezért ezt belátva, a kormány a gazdaságot is ilyen irányba fejleszti nagy mértékben. 2007 – 2009 között a befektetések (38 milliárd dollár) 85 százalékát nem a kőolajiparra költötték.

Szomszédjai közül Oroszország az első, akivel megállapodást kötött a közös határokról.

AZER-BAJDZSÁN	2001	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GDP növekedés	9,6%	10,6%	25,0%	10,8%	9,3%	5,0%	9,6%*	8,5%*
ipari termelés növekedése	5,0%	6,0%	24,0%	6,0%	8,6%	2,5%	-3-5%*	2,0%*
mezőgazd. termelés növ.	11,1%	7,5%	4,0%	6,1%	3,5%	-2,2%	5,8%	2,5%*
FÁK export hányada 0/100	9	21	18	3	10	9	11	—
FÁK import hányada 0/100	31	34	34	33	34	31	27	—

*becsült adatok (<http://www.cisstat.com/eng/>)

4.5. Moldova: véget nem érő reformok

Területe 33,7 ezer km², lakossága 3,5 millió, fővárosa Chisinau (800 ezer lakos). Európa félreeső szögletében helyezkedik el, de a Dnyeszter folyó széles torkolatán keresztül van kijárata a Fekete-tengerre.

Területén két, magát önállóknak is kikiáltó köztársaság létezik, a viszályok a FÁK csatlakozáskor némileg enyhültek, de Transznisztria 1995-ben önállóknak nyilvánította magát, és továbbra sem kíván Moldovához csatlakozni. 2010-ben megbukott a népszavazáson az ország új alkotmánya is, ezzel megerősítve azt a tényt, hogy Moldovának politikailag, de ugyanúgy gazdaságilag is még sokat kell fejlődnie. Legfőbb kereskedelmi partnerei a FÁK-on belül találhatóak.

4.6. Örményország: az orosz gazdasági és katonai szövetséges

Területe 30 ezer km², lakossága 3,4 millió, fővárosa Jereván (1,3 millió lakos). Felszínének közel 90%-a 1000 méternél magasabban fekszik. A magas hegyek mellett mély völgyek, törésvonalak találhatóak, melyekben fontos utak futnak össze Közel- és Közép-Kelet irányába.

Örményország a mai napig el van zárva minden irányból, de ennek ellenére is magas gazdasági növekedést tudott felmutatni 2009-ig. Területén az orosz hadsereg erői állomásoznak az 1992. augusztus 21-én kötött szerződés alapján.

Hegyi-Karabah Azerbajdzsán területéhez tartozik, mégis ebben a fejezetben illendő megemlíteni: Az egykori autonóm terület 1988-ban Örményországhoz szeretett volna csatlakozni, majd 1991-től Örményország támogatásával harcolt az azerek ellen a függetlenségéért. 1996-ban kikiáltotta függetlenségét, azóta is összetűzésben van a két ország, melyeknek határvonala zárva van.

Örményországnak nem csak Azerbajdzsánnal van határvitája, hanem Grúziával is. Grúzia délnyugati részén megközelítőleg 340 ezer örmény él Örményországon kívül.

4.7. Kazahsztán: Közép-Ázsia vezető országa

Területe 2,7 millió km², lakossága 16,6 millió, fővárosa Asztana (706 ezer lakos). A szovjet utódállamok második legnagyobb területű országa. A föld mélyén jelentős ércvagyon lapul, amely kitermelése napjainkban kezdődött csak meg, így ez alapozza az ország gazdaságának fejlődését. Hátrány azonban az elzártsága, pontosabban az, hogy csak Oroszországgal és Oroszországon keresztül tud kapcsolatokat teremteni, ha ez megromlana, végleg bezárulna előtte a nyugat-európai piac. Exportra szánt kőolajának és földgázának egy részét már a Kaszpi-tenger alatti csővezetéken keresztül szállítja, Oroszország megkerülésével.

Kazahsztán fejlődését az erős és elismert vezetőnek – Nurszultán Nazarbajevnek köszönheti. Sajátos gazdasági programja több befektetőt csalt Kazahsztánba, mint Oroszországba, így megalapozta az ország vezető szerepét. Többek között Kazahsztán volt az első volt Szovjetuniós tagország, aki az EBESZ soros elnöki tisztségét látta el. Élvezi a USA teljes támogatását katonai és gazdasági együttműködés terén egyaránt, annak ellenére, hogy Amerikának nem tetszik szoros kapcsolata Moszkvával.

KAZAHSZTÁN	2001	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GDP növekedés	13,5%	9,6%	8,9%	3,3%	1,0%	7,3%	8,4%	7,8%*
ipari termelés növekedése	13,8%	10,4%	5,0%	2,0%	1,7%	7,5%	4,4%	4,0%*
mezőgazd. termelés növ.	17,3%	7,3%	8,9%	-6,9%	14,6%	-11,7%	26,7%	2,3%*
FÁK export hányada 0/100	30	20	17	16	17	13	14	—
FÁK import hányada 0/100	51	47	45	46	47	46	52	—

* becslült adatok (<http://geostat.ge/>)

4.8. Kirgizisztán: orosz, kínai és amerikai tengelyek mentén

Területe 198,5 ezer km², lakossága 5,5 millió, fővárosa Biskek (800 ezer lakos). Fekvése kedvezőtlen, ritkán lakott, mezőgazdasági termeléssel csak a folyóvölgyekben foglalkoznak. A 'sivatag víztornyának' nevezik, mert itt halmozódik fel hó formájában az a csapadék, ami nem hull le a sivatagokban, de a folyók révén visszajut oda.

2005-ben buktatták meg az oroszok által elnökké kinevezett és 1990-től uralkodó Aszkar Akajev vezért. Habár a politikai helyzet bizonytalan, sokan hiszik, hogy itt valódi demokrácia van kibontakozóban.

4.9. *Tádzsikisztán: az elfeledett ország*

Területe 143 ezer km², lakossága 7,6 millió, fővárosa Dusanbe (700 ezer lakos). Területének 9/10-e magas hegyvidék, mely a fizikai kapcsolatokat is meghatározza. Csak a folyók mentén van lehetősége kapcsolatot tartani a szomszédos Üzbegisztánnal és Kirgizisztánnal, mivel a magashegység 4000 méter feletti háóin nincsenek rendszeres közlekedési útvonalak.

Hivatalos adatok alapján Tádzsikisztánban 120 nemzet és nemzetiség él. Magas gazdasági növekedése ellenére még mindig elmaradott és szegény ország, mely a FÁK keretein belül próbál érvényesülni.

4.10. *Türkmenisztán: mi is van arrafelé?*

Területe 491 ezer km², lakossága 6,7 millió, fővárosa Asgabat (800 ezer lakos). Távolság esik Oroszország fejlettebb európai területeitől is.

Területének 80%-a sivatag, szinte zsákutca, az utak és vasutak a keleti parton, illetve a Kaszpi-tenger mentén futnak. Ha összekapcsolná közlekedési rendszerét az iránival, létrejöhetne a valamikori selyemút, ezáltal lehetősége nyílna több ázsiai országgal való kapcsolatok bővítésére. 1995-ben az ENSZ-ben elfogadták Türkmenisztán semlegességéről szóló határozatot. 2005-ös FÁK konferencián saját tagi státuszát megváltoztatva társult taggá vált.

És hogy mi is van arrafelé? Kőolaj és gáz, melyet jelenleg Oroszországnak és ezen keresztül Ukrajnának ad el, orosz vezetéken keresztül. „Nem titok, hogy a türkmenisztáni földgáz nélkül, legalább is a pár elkövetkező évben lehetetlen lesz biztosítani Oroszország gazdasági fejlődését és exportvállalását az Európai Unió felé és a FÁK országokba”.¹¹

4.11. *Üzbegisztán: gazdag ország, szegény nép*

Területe 447 ezer km², lakossága 29,6 millió, fővárosa Taskent (2,3 millió lakos). A közép-ázsiai köztársaságok lakóinak közel 60%-a Üzbegisztánban él, neki van jelenleg a legfejlettebb gazdasága, kiérdemelte a 'Közép-Ázsia Mezopotámiája' nevet is. Egyre több szélsőséges csoport küzd sikertelenül a hatalomért, Islam Karimov, az országot keménykézzel irányító diktátor ellen.

Földrajzi fekvése fontos a nyugati hatalmak számára, mivel határos Afganisztánnal és vasúttal is kapcsolódik Európához. Taskent eddig nem mutatott

¹¹ ĐUKIĆ i. m. 482.

érdeklődést azzal kapcsolatban, hogy egyedül lépjen fel a nemzetközi földgázpiacon. Ezt a szerepet az orosz Gazprom vállalatnak adta át.

4.12. Grúzia: a különnc, hátat fordított szomszéd

Területe 69,7 ezer km², lakossága 4,7 millió, fővárosa Tbiliszi (1,4 millió lakos). Azerbajdzsánnal együtt hidat alkot a Fekete- és a Kaszpi-tenger között.

Területén két autonóm *köztársaság* is létezik: Abházia (8,6 ezer km², 538 ezer lakos) és Adzsár-föld (3 ezer km², 382 ezer lakos).

1993. december 9-én csatlakozott a FÁK-hoz. Eduard Sevardnadze beleegyezett a tagságba, mikor a harcok által megtizedelt hadsereg teljes szétesésének félelmében az oroszok segítséget ajánlottak fel. Az elnököt 2003-ban leváltották és az ellenzék vezetője, Mihail Szakasvili került az elnöki székbe, aki a 2008-as választásokon újra mandátumot szerzett. Miután elvesztette Dél-Oszétiáért folytatott háborúját, a Külügyminisztérium által szétküldött értesítőben, 2008. augusztus 18-án tudatta a FÁK-tagokkal, hogy kilép a szervezetből. Hivatalos tagsága egy évvel később szűnt meg. Megszakította diplomáciai kapcsolatait Oroszországal, bezáratták a moszkvai és a tbiliszi nagykövetségeket. Az összes posztszovjet ország közül, a balti-államokat kivéve, Grúzia volt az első, aki az euro-atlanti csatlakozási hajlandóságát kimutatta.

A Kaukázus hegyei közt élő oszétok az Oroszország területén lévő Észak-Oszétiával kívántak egyesülni. Függetlenségi háborút vívtak, Szakasvili egy megtervezett katonai akcióval próbált véget vetni a harcoknak. A támadást 5 nap alatt elvesztette, mert az oroszok segítséget biztosítottak a megtámadottaknak. A háború befejeztével Oroszország elismerte Dél-Oszétia és Abházia függetlenségét, és felvette velük a diplomáciai kapcsolatot.

2012 októberében tartott parlamenti választásokon Bidzina Ivanisvili pártja nyerte a többséget. Ivanisvili szorosabb kapcsolatot szeretne ápolni Moszkvával, de megtartaná az eddig kiépített kapcsolatokat is: „Ha azt kérdezik, hogy Amerika vagy Oroszország, azt válaszolom, hogy jó viszonyra van szükségünk mindenkivel”.¹² Maga Szaakasvili még egy évig elnökként hatalmon marad, 2013-ban elnökválasztást tartanak Grúziában.

¹² MTI: A grúz elnök lemondását követeli az ellenzék, Index.hu, http://index.hu/kulfold/2012/10/02/a_gruz_elnok_lemondasat_koveteli_az_ellenzek/ [letöltve: 2012.11.12.]

GRÚZIA	2001	2004	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GDP növekedés	4,8%	6,2%	12,7%	2,1%	-3,78%	6,25%	7,0%*	6,8%*
ipari termelés növekedése	5,0%	8,6%	5,0%	—	—	—	—	—
mezőgazd. termelés növ.	8,0%	-7,0%	12,0%	—	—	—	—	—
FÁK export hányada	45,5	50,6	38,0	36,0	—	—	—	—
FÁK import hányada	33,8	35,6	35,0	33,0	—	—	—	—

becsült adatok (<http://geostat.ge/>)

5. Egy működő alternatíva: Sanghaji Együttműködés Szervezete

„A Sanghaji Együttműködés Szervezetét (SESZ) a világban sokan a harcias és erős medve valamint az egyre nagyobb erőre kapó sárkány veszélyes szövetkezésének tekintik.” (Ludvig Zsuzsa)¹³

Oroszul Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), angolul Shanghai Cooperation Organisation (SCO), magyarul Sanghaj Együttműködési Szervezet (SESZ). 2002. június 7-én alapították Szentpétervárott, Oroszországban. Alapító államok: Oroszország, Kína, Kazahsztán, Kirgizisztán és Tádzsikisztán. Jelenlegi tagjai: Oroszország, Kína, Kazahsztán, Kirgizisztán, Tádzsikisztán, Üzbegisztán; megfigyelők: India, Irán, Mongólia, Pakisztán; csatlakozási tárgyalások folynak Fehéroroszországgal és Sri Lankával; meghívott résztvevők: FÁK, Türkmenisztán. Székhelye Peking, Kína.

A SESZ az eurázsiai interkontinentális együttműködések közé sorolható, a világon a legnagyobb területű és széleskörűen magában foglal mindenféle regionális és egyéb együttműködést. A SESZ országok területe az eurázsiai terület 61%-át foglalja magában, és itt él a Föld lakosságának egynegyede. Más mutatók alapján is egyedülálló, hiszen magában tudja az USA utáni legerősebb gazdaságot – a kínait. A világ legnagyobb kőolaj-, energetikai és nyersanyagforrásaival rendelkezik. A SESZ egy új együttműködési formáció, különböző kulturális, ipari és politikai berendezkedésű, eurázsiai államok között.

Elődje a Sanghaji Ötök, melyet 1996 tavaszán alapítottak. Borisz Jelcin a következő szavakkal illette az új szervezet bemutatását: „Mostantól egyetlen ország sem diktálhatja saját akaratát az emberiség többi tagjainak”. Mindenki értette, hogy voltaképp kiről is van szó. Jelcin tudta, hogy az egyközpontú világ mekkora veszély Oroszország számára, a szerveződést pedig figyelemmel kísérte a világ, hiszen Kína eddig senkivel és senki ellen nem szövetkezett bármilyen megfon-

¹³ LUDVIG ZSUSZA: Oroszország és Kína: a partnerség határán. In: *Műhelytanulmányok 80. szám*. Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, 2008. 19.

tolásból, most mégis belement egy látszólag USA és NATO ellensúlynak indult kezdeményezésbe. Kínánál azonban világosan látszik (kifelé), hogy elszánt a gazdasági növekedésben, csak energetikai és pénzügyi célok vezérlik, mindenféle Amerika- és világgellenes nézetektől mentes. A SESZ hivatalos megalakulása a 2001. június 15-i nyilatkozattal vált lehetővé, ekkor lett tag Üzbegisztán is.

Kulcspozíciót az orosz-kínai, helyesebben a kínai-orosz kettős tölti be, ugyanis sokak szerint Oroszországnak a SESZ-ben a másodhegedűs szerepe jutott, amit Moszkva nehezen tud leküzdeni. A kínai gazdasági hatalom a hajtómotorja az együttműködés reális alapjainak, Oroszországnak pedig be kell látni, hogy Kína nélkül nem létezne együttműködés. Mindenki egymásra van utalva: Kína az ázsiai piacra és az ott található kőolaj- és nyersanyag lelőhelyekre, Oroszország pedig politikai hatalmának és befolyásának megtartására, valamint a pénz- és tőkebeáramlásra. Tehát, a reális állapotok messze állnak az ideálistól: amíg Kína a gazdaságban érdekelt és nem foglalkozik politikai kérdésekkel, addig Oroszország inkább a politikai, minthogy a gazdasági hasznot látja az együttműködésben.

A SESZ egy multipoláris világ kialakításának lehetőségét mutatja fel – Jelcin elnök tervei tehát megvalósulni látszanak. Condoleezza Rice, amerikai külügyminiszter is a következőképpen fogalmazott Irak megtámadása ügyében: „Franciaországot meg kell büntetni, Németországot figyelmen kívül hagyni, Oroszországnak megbocsátani és különös figyelmet fordítani a Kínával való együttműködésre.”¹⁴

Oroszország már a SESZ-en keresztül tudja kezelni a közép-ázsiai térség feletti gazdasági és energetikai befolyását. Számára talán valamivel jobb lehetőségeket biztosít a SESZ, mint a FÁK, azért is, mert Kínában egy sokkal szorosabb partnerre talált, mint a posztszovjet térség államaiban. Az orosz és a kínai fél legnagyobb jelentőséget a társadalompolitikai-földrajzi érdekeknek tulajdonít. Természetes külügyi egyetértés az amerikai hegemoniának való ellenállás. Továbbá a SESZ egy olyan lehetőség, melyben egyesülhetnek az orosz katonai, politikai potenciál és – nem mellesleg – nyersanyag kapacitás a kínai gazdasági és ipari kapacitással. Lassan elkerülhetetlen nemzetközi faktor lehet. Távoljövőre pedig olyan kilátások is léteznek, hogy az USA gyengülése esetén, Kína önálló erős államként léphetne a világ vezető államai közé, ezáltal a közös érdekek Moszkvával is eltűnhetnének, miután az oroszok Amerikában találhatják meg újabb szövetségeseit.

Minden olyan célt, amit a FÁK volt hivatott betölteni, úgy látszik a SESZ kivitelez.

¹⁴ ĐUKIĆ i. m. 277.

A FELJELENTŐ ÉS A SÉRTETT ELJÁRÁSJOGI HELYZETÉNEK ELHATÁROLÁSI PROBLÉMÁI

GOTTLIEB PÉTER

1. Általános kérdések

1.1. A feljelentő fogalma

Ahhoz, hogy a dolgozat címében szereplő témával részletesen tudjunk foglalkozni, szükséges a *sértett* és a *feljelentő* fogalmának meghatározása.

Az előbbi fogalmának meghatározásakor viszonylag könnyű dolgunk van,¹ hiszen a Be. a büntetőeljárásban részt vevő személyek című fejezetében meghatározza a sértett fogalmát.² A sértett fajtái a büntetőeljárásban: a '*sima*' sértett, a *magánvádló*, a *pótmagánvádló* és a *magánfél*. A törvény több helyen egy mondatban említi e fogalmakat, ezért úgy tűnhet, hogy egy személy, egy adott ügyben csak egy fogalom alá tartozhat. Ahogy azt lejjebb látni fogjuk, egy személy, egy konkrét ügyben egyszerre több alanyi kör alá besorolandó. Ennek okán, ahol a törvény a '*sima*' sértett fogalmát említi, az ott megfogalmazott rendelkezések a magánvádlóra, a pótmagánvádlóra és a magánfélre is vonatkoznak (visszafelé ez nincs így).

A feljelentő fogalmát a törvény explicit módon nem határozza meg. „A Be. nem említi a feljelentőt mint a büntetőeljárásban részt vevő személyt.”³ A definíció megtalálásához szükséges a törvény elemzése.

Nyelvtani értelmezéssel arra a meghatározásra juthatunk, hogy a feljelentő az, aki a feljelentést megtette. „A feljelentés olyan, a hatósághoz intézett közlés, amely arra vonatkozik, hogy bűncselekmény elkövetésének gyanúja merült fel, valamint, hogy ezt meghatározott vagy ismeretlen személy követte el, és amelynek célja a közlésben szereplő adatok alapján az eljárás megindítása”.⁴ A közlés

¹ Jelen műben nem kívánok részletesen foglalkozni a sértett fogalmával, megelégszem annak a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényben (a továbbiakban: Be.) szereplő definíciójával.

² A Be. 51. § (1) bekezdése szerint „sértett az, akinek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette.”

³ SZABÓ Petra: Visszaélést megalapozó többletjogok vagy garanciák? (Feljelentői jogok és adatvédelem.) *Ügyészek Lapja*, 2008/1. 48.

⁴ Uo. 48. Ez a meghatározás tartalmában megegyezik a belügyminiszter irányítása alá tartozó

történhet írásban vagy szóban.⁵ Minden más, a hatósághoz intézett közlés bejelentés csupán.⁶ Véleményem szerint a feljelentés további fogalmi ismérve, hogy az tartalmazza a feljelentő adatait (legalább nevét és címét), mivel a Be. több helyen is olyan rendelkezéseket tartalmaz, melyhez elengedetlenek ezen adatok megléte.⁷ Álláspontom szerint az ún. „névtelen feljelentés” így csupán bejelentésnek minősül.

A feljelentés egyetlen korlátja a hamisan vádolás. Az sem szükséges, hogy a feljelentő közvetlenül észlelje a bűncselekményt, hallomásból vagy a médiából is értesülhet róla.⁸

A kérdés azonban itt még nincs lezárva, mivel előfordulhat, hogy olyan személy tette a feljelentést, aki egyben az adott bűncselekménynek más alanya is, legtöbbször egy mondatban használja a sértett és a feljelentő fogalmát, szükséges annak megválaszolása, hogy e két fogalom által meghatározott alanyi kör milyen viszonyban lehet egymással: részben lefedik egymást, s így egy személy lehet egy adott ügyben egyszerre feljelentő és sértett is, vagy egyáltalán nem fedik le egymást, és így egy adott ügyben egy személy vagy csak sértett vagy csak feljelentő lehet. Arra kérdésre tehát, hogy a feljelentő és a sértett fogalma alá egy jogalany, egy adott ügyben, egyszerre tartozhat-e, a törvény rendszertani értelmezésével kaphatunk választ.

E kérdés megválaszolásához vegyünk két példát a Be.-ből. Az első az eljárás során keletkezett iratról történő másolás szabályai közül való:

„70/B. § (1) Az eljárás során keletkezett iratról – ideértve a bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság által beszerzett, illetőleg a büntetőeljárásban részt vevő személyek által benyújtott, valamint csatolt iratot is – az a bíróság, ügyész, illetőleg nyomozó hatóság, amely előtt az eljárás folyamatban van, a büntetőeljárásban részt vevő személyek kérelmére a (2)–(7) bekezdés szerint legkésőbb a kérelem előterjesztésétől számított nyolc napon belül másolatot ad ki.

(2) A nyomozás befejezéséig a gyanúsított, a védő, a fiatalkorú törvényes képviselője, a sértett és képviselője másolatot kaphat a szakvéleményről, vala-

nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 23/2003. (VI. 24.) BM–IM együttes rendelet 100. §-ában található feljelentésfogalommal.

⁵ Be. 172. § (1) bekezdés.

⁶ KISS Sándor – LASSÓ Gábor – RUZSÁS Róbert – SZEBENI László – SZEPESI Erzsébet – SZÉKELY Ákos – VARGA Zoltán – VASKUTI András: *KOMMENTÁR a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényhez* (szerkesztette: dr. Jakucs Tamás), CompLex Jogtár Plusz; lezárva: 2011. március 31., CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.

⁷ Pl. Be. 181. § (3) bekezdése; 190. § (5) bekezdése; célszerű lenne, ha a jogalkotó a belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 23/2003. (VI. 24.) BM–IM együttes rendelet 100. §-ában található feljelentésfogalmat e tartalmi elemmel kiegészítené..

⁸ SZABÓ i. m. 49.

mint az olyan nyomozási cselekményről készült iratról, amelyeknél jelenlétüket e törvény lehetővé teszi; az egyéb iratról pedig akkor, ha ez a nyomozás érdekeit nem sérti. A sértett a nyomozás során keletkezett más iratokról a tanúkénti kihallgatását követően kaphat másolatot.

(3) A feljelentő részére – ha nem a (2) bekezdésben felsoroltak valamelyike – csak a feljelentésről adható másolat.”

A (3) bekezdésből egyértelműen megállapítható, hogy a feljelentő egyszerre lehet az adott ügyben gyanúsított, védő, fiataikorú törvényes képviselője, sértett vagy sértetti képviselő is.

A másik példa a feljelentés elutasítása esetén benyújtható panasz szabályozásából van:

„195. § (2) A feljelentő nem élhet panasszal a feljelentés elutasítása miatt, ha a bűncselekménynek nem sértettje.”

Ez a példa is – miként az első – rámutat arra, hogy egy jogalany egy személyben lehet sértett és feljelentő is, hiszen kimondja, hogy a feljelentő lehet a feljelentett bűncselekmény sértettje is egyben.

E megállapítások nyomán a feljelentő fogalmát a következőképpen határozom meg: *feljelentő az, aki a hatósághoz intézett olyan közlést, amely arra vonatkozik, hogy bűncselekmény elkövetésének gyanúja merült fel, valamint, hogy ezt meghatározott vagy ismeretlen személy követte el, és amelynek célja a közlésben szereplő adatok alapján az eljárás megindítása, továbbá a közlés tartalmazza a közlő nevét és címét.*

1.2. A feljelentő, mint az eljárás alanya?

Első látásra úgy tűnhet, hogy a feljelentő nem alanya a büntetőeljárásnak. Ennek oka, hogy a feljelentő nem kapott önálló helyet a Be. a büntetőeljárásban részt vevő személyek című fejezetében, sem a törvény másik fejezetben. Ennek okán felmerülhet a kérdés, hogy a feljelentő a büntetőeljárásnak alanya-e, és ha igen, mely meghatározott alanyi körbe fér be.

Az egyértelműen megállapítható, hogy a feljelentő önmagában nem terhelt, nem védő, nem sértett, nem magánvádló, nem pótmagánvádló, nem magánfél, nem ezek képviselője, valamint nem segítő. A felsorolt alanyokon kívül két további alany vehet részt a büntetőeljárásban: az egyéb érdekelt és az egyéb érdekelt képviselője.⁹

A kérdés: a feljelentő egyéb érdekelt-e? A kérdés azért lényeges, mert amennyiben a feljelentő alanya a büntetőeljárásnak, számos jogosultság illeti meg, míg ha nem, a feljelentés megtételéhez fűződő jogán kívül más joggal nem igazán rendelkezik.

⁹ Az utóbbi az egyéb érdekelt jelenléte esetén jöhet csak szóba, így vele külön nem kívánok foglalkozni.

A Be. szerint egyéb érdekelt az, akinek a jogára vagy a jogos érdekére a büntetőeljárásban hozott határozat közvetlen hatással lehet.¹⁰

A felmerülő kérdés e meghatározásból: a feljelentő jogára vagy jogos érdekére közvetlen hatással lehet-e a büntetőeljárásban hozott határozat?

„Amikor feljelentést teszünk, jogos vagy jogosnak vélt érdekeinkben szenvedünk csorbát; vélelmezzük, hogy valamely közérdek rövidült meg. Mindezek előidőzőjét személyhez kötjük, ismert vagy ismeretlen formában. Úgy ítéljük meg, hogy a bajra a megfelelő orvoslást a büntetőjog eszközei adhatják”¹¹

E meghatározásból egyértelműen kiolvasható az, hogy a feljelentőnek jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy a feljelentése nyomán eljárás induljon. Ha nem így lenne, az adott jogalany nem tenne feljelentést.

Az államnak is érdeke, hogy a bűncselekményekre fény derüljön. Ha csak olyan bűncselekményekre derülne fény, ahol van sértett, és a sértett feljelentést tett, illetve amelyeket a hatóság hivatalból észlelt, akkor azon bűncselekmények, amelyek nem tartoznak ezek közé, felderíthetetlenek maradnának. Az államnak hálásnak kell lenni minden olyan esetben, amikor különösebb érdekelttség nélkül tesz valaki feljelentést. Ha az nem így lenne, és a feljelentő funkciója a büntetőeljárás megindításában kiteljesedne,¹² és nem biztosítanánk neki semmiféle jogot az eljárás későbbi szakaszában, a feljelentőnek semmi érdeke nem lenne a feljelentés megtételéhez, feljelentése csupán egyszerű bejelentés lenne. Jelenleg azonban álláspontom szerint – szerencsére – nem ez a helyzet, és a feljelentő jogos érdekei nyomán a törvény jogokat biztosít részére.

A Be. 171. § (1) bekezdése egy konkrét jogot biztosít mindenkinek, a feljelentés jogát (ki kell hangsúlyozni, hogy ez a legtöbb bűncselekmény esetében csupán jog, de vannak olyan bűncselekmények, amelyek esetében kötelezettség)¹³. E szerint bűncselekmény miatt bárki tehet feljelentést. Azonban e jog tartalma nem merül ki abban, hogy a feljelentőnek joga van az információit átadni valamely formában a hatóságnak. Az Alaptörvény XXV. cikke ezt a jogot

¹⁰ Be. 55. § (1) bekezdés.

¹¹ ORBÁN András: A feljelentő, a feljelentett, a hatóság és az eljárás: a feljelentés-kiegészítés. *Belügyi Szemle*, 1995. november. 56.

¹² SZABÓ i. m. 48.

¹³ A Be. 171. § (1) bekezdésének második fordulata szerint „a feljelentés kötelező, ha annak elmulasztása bűncselekmény”. A hatályos jog szerint a következő bűncselekmények esetén kötelező mindenki számára a feljelentést: az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatása, az alkotmányos rend elleni szervezkedés, lázadás, rombolás, hazaárulás, hűtlenség, ellenség támogatása, kémkedés, nemzetközi gazdasági tilalom megszegése, külföldre szökés (a felsorolt bűncselekmények esetében, ha az készül, vagy azt még nem leplezték le). Ezen túl a hivatalos személyeknek feljelentési kötelezettsége van, amennyiben e minőségében még le nem leplezett vesztegetésről, vagy nemzetközi kapcsolatban még le nem leplezett vesztegetésről szerez hitelt érdemlő tudomást.

biztosítja mindenkinek.¹⁴ A feljelentéshez való jog tartalmába beletartozik az is, hogy a feljelentése nyomán meginduljon a nyomozás, illetve az egész büntetőeljárás.¹⁵

Ez a feljelentés beérkezését követő processzusban is megmutatkozik. A hatóság három dolgot tehet, ha egy feljelentés érkezik hozzá:

1. Az első esetben, ha a feljelentés alapján a nyomozás elrendeléséről, illetőleg a feljelentés elutasításáról megnyugtatóan nem tud a hatóság állást foglalni, elrendeli a feljelentés kiegészítését.¹⁶ E jogintézmény esetén is megjelenik a korábbiakban említett feljelentésfogalomnak azon eleme, mely szerint a feljelentésnek tartalmaznia kell a feljelentő adatait (legalább nevét és címét), hiszen ennek hiányában a feljelentőt a hatóság nem tudná meghallgatni.¹⁷ A feljelentés kiegészítés azonban a továbbiakban taglaltak (döntés a nyomozás elrendeléséről vagy a feljelentés elutasításáról) megalapozását szolgálja, így e jogintézménnyel nem kívánok részletesebben foglalkozni.

2. A második esetben, a feljelentés nyomán elrendeli a nyomozást.¹⁸ Itt a feljelentő akarata érvényesül, hiszen közlésében foglaltaknak megfelelően nyomozás indul az adott ügyben. Ez esetben a feljelentő részéről bármiféle jogorvoslatnak nem lenne értelme.

3. A harmadik esetben a hatóság a feljelentést határozattal elutasítja.¹⁹ Ha e rendelkezést a panaszjogot tartalmazó,²⁰ illetve a feljelentő panaszjogát korlátozó rendelkezéssel²¹ együtt vizsgáljuk, arra juthatunk, hogy a feljelentő jogát érinti a hatóság feljelentést elutasító határozata. Ez a panaszjogot korlátozó rendelkezés létjogosultságából lehet levezetni. Amennyiben a feljelentő jogát nem érintené a hatóság feljelentést elutasító határozata, úgy e jogszabályi rendelkezés nélkül sem élhetne panasszal az elutasító határozat ellen, arra a Be. 195. § (1) bekezdése nem teremtene alapot. A feljelentés elutasítása az a közvetlen rendelkezés, amely a feljelentést elutasító határozatban a feljelentőre nézve rendelkezést tartalmaz, és amely feljelentéshez való jogát, illetve a feljelentés megtételéhez fűződő jogos érdekét érinti, és így arra közvetlen hatással lehet.

Az egyéb érdekelt, s így a feljelentő a tárgyaláson megjelenhet,²² ott fel szólalhat,²³ stb. Így nem csupán jogos érdekét, hanem jogát is érinti a hatóság

¹⁴ Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.

¹⁵ Természetesen csak akkor, ha nincs törvényben kizáró ok (pl. a feljelentett halála stb.).

¹⁶ Be. 172/A. §

¹⁷ Be. 172/A. § (2) bekezdés.

¹⁸ Be. 170. § (1) bekezdés.

¹⁹ Be. 174-175/A. §

²⁰ Be. 195. § (1) bekezdés.

²¹ Be. 195. § (2) bekezdés.

²² Be. 55. § (1) bekezdése.

²³ Be. 314. § (1) bekezdése.

olyan határozata, amely nyomán nem kerül sor a büntetőeljárás tárgyalási szakaszára.

Ezek után kijelenthetjük, hogy *a feljelentő az eljárás alanya, s ezen belül az egyéb érdekeltek csoportjába tartozik.*

2. A feljelentő és a sértett elhatárolási problémái a gyakorlatban

2.1. A feljelentő panaszjoga

2011. július 13-án lépett hatályba az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX. törvény, mely többek között módosította a nyomozás során igénybe vehető jogorvoslat szabályait. A korábbi szabályozás szerint a nyomozás keretében, akire nézve az ügyész vagy a nyomozó hatóság határozata rendelkezést tartalmazott – ha a Be. törvény kivételt nem tett –, a határozat ellen a közléstől számított nyolc napon belül panasszal élhetett. Nem volt helye panasznak a más szakértőt kirendelő és a gyanúsított vagy a védő által szakvélemény elkészítésére felkért személy szakértőként való bevonását engedélyező határozat ellen,²⁴ a nyomozás határidejének meghosszabbításáról rendelkező határozat ellen,²⁵ a nyomozás folytatását elrendelő határozat ellen,²⁶ a panaszt elbíráló határozat ellen.²⁷ Panasszal élhetett továbbá az, akit az ügyész vagy a nyomozó hatóság intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása érintett. Az intézkedés vagy intézkedés elmulasztása tárgyában nem volt helye panasznak a Be. VII. Fejezet VII. Címe szerinti bizonyítási eljárások tekintetében,²⁸ a nyomozás elrendelése, a feljelentés kiegészítésének elrendelése miatt, valamint a nyomozó hatóság egyéb adatszerző tevékenysége során végzett eljárási cselekmények, a tanú kihallgatása, és a szaktanácsadó közreműködése miatt.²⁹

Az új szabályozás szerint a nyomozással kapcsolatban az élhet panasszal, akire nézve az ügyész vagy a nyomozó hatóság feljelentés elutasításáról, a nyomozás részbeni mellőzéséről, felfüggesztéséről, illetve megszüntetéséről, kényszerintézkedés elrendeléséről (VIII. Fejezet) további vagyoni jogok vagy érdekek korlátozásáról, valamint vagyoni jellegű kötelezettségek megállapításáról hozott határozata közvetlen rendelkezést tartalmaz. A feljelentő nem élhet pa-

²⁴ A Be. 195. § (1) és (2) bekezdéseinek 2011. július 12-ei állapota szerint.

²⁵ A Be. 176. § (4) bekezdésének 2011. július 12-ei állapota.

²⁶ A Be. 188. § (2) bekezdésének, valamint 191. § (2) bekezdésnek 2011. július 12-ei állapota.

²⁷ A Be. 195. § (6) bekezdésének 2011. július 12-ei állapota.

²⁸ A szemle, a helyszíni kihallgatás, a bizonyítási kísérlet, a felismerésre bemutatás, a szembesítés, a szakértők párhuzamos meghallgatása.

²⁹ A Be. 196. § (3) bekezdésének 2011. július 12-ei állapota.

nasszal a feljelentés elutasítása miatt, ha a bűncselekménynek nem sértettje.³⁰ Panasszal élhet az továbbá, akinek az ügyész vagy a nyomozó hatóság intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása a jogait vagy érdekeit közvetlenül sérti. Az intézkedés vagy intézkedés elmulasztása tárgyában nincs helye panasznak a Be. VII. Fejezet VII. Címe szerinti bizonyítási eljárások tekintetében,³¹ a nyomozás elrendelése, a feljelentés kiegészítésének elrendelése miatt, valamint a nyomozó hatóság egyéb adatszolgáltató tevékenysége során végzett eljárási cselekmények, a tanú kihallgatása, és a szaktanácsadó közreműködése miatt.³²

Az intézkedés vagy intézkedés elmulasztása tárgyában benyújtató panaszok szabályozásában annyi változás történt, hogy korábban érintettnek kellett lennie a panasz benyújtójának, jelenleg viszont jogaiban vagy érdekeiben közvetlenül sértett személynek kell lennie a panasz előterjesztőjének. Álláspontom szerint ez nem hozott tartalmi változást a törvénybe.

A nyomozás során született határozatok tekintetében – a változás nyomán – a következő tárgyakban hozott határozatok ellen nem lehet panasszal élni 2011. július 13-ától (korábban lehetett e tárgyakban panaszt benyújtani): a kizárásról; a védőnek a kirendelés alóli felmentéséről; a védő kirendelésének visszavonásáról, ha annak oka megszűnt; az igazolási kérelem elbírálásáról; az ügyek egyesítéséről, elkülönítéséről, áttételéről; a tanú és a szakértő mentességre történt hivatkozásának el nem fogadásáról; a szakértő kirendeléséről, kizárásáról, felmentéséről; a tolmács kirendeléséről, kizárásáról, felmentéséről; a határozat kijavításáról; a szakértő bevonásáról; a halaszthatatlan nyomozási cselekmény elleni jogorvoslat elbírálásáról, valamint az olyan intézkedéseket tartalmazó határozatok ellen, melyet az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság határozatba foglalt. Továbbá a feljelentő nem élhet panasszal a feljelentés elutasítása miatt, ha a bűncselekménynek nem sértettje.

E jogszabályi változások miatt a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának elnöke, Dr. Baka András az Alkotmánybírósághoz fordult, és beadványában kérte az alkotmányellenesség megállapítását és e jogszabályhelyek megsemmisítését. „A Legfelsőbb Bíróság elnöke szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében deklarált jogorvoslati jog alkotmányellenes korlátozását eredményezi a Tv. 6. §-ával módosított Be. 195. § (1) és (2) bekezdése, amely – tartalmát tekintve – szűkítette a nyomozás során hozott határozatok elleni panaszjogot. A személyek jogait lényegesen befolyásoló határozatok ellen az Alkotmány alapjogként biztosítja a jogorvoslati jogot, ezért a például az igazolási kérelem elutasítása, a tanú és a szakértő mentességre történő hivatkozásának el nem fogadása, a védő kirendelés alóli felmentésére irányuló kérelmének elutasítása stb. esetén az érintettet

³⁰ A hatályos Be. 195. § (1) és (2) bekezdései.

³¹ A szemle, a helyszíni kihallgatás, a bizonyítási kísérlet, a felismerésre bemutatás, a szembesítés, a szakértők párhuzamos meghallgatása.

³² A hatályos Be. 196. § (3) bekezdései.

megilletné a jogorvoslathoz való jog. A Legfelsőbb Bíróság elnökének megítélése, hogy ezen rendelkezések megfogalmazása nem felel meg a normavilágosság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] követelményének sem, mivel „nem világos, hogy pontosan mit takar” a „további vagyoni jogok vagy érdekek korlátozásáról, valamint vagyoni jellegű kötelezettségek megállapításáról hozott határozata kitétel.”³³

„Az Alkotmánybíróságnak ezért elsőként azt kellett megvizsgálnia, hogy a panaszjog hatályos szabályozása eredményeként előfordulhat-e olyan ‘érdemi’ sérelem, amellyel szemben nincs jogorvoslásra lehetőség. A korábban hatályos rendelkezések szerint — a Be.-ben foglalt kivétellel — mindenki panasszal élhetett, akire nézve az ügyész vagy a nyomozó hatóság határozata rendelkezést tartalmazott [Be. korábban hatályban volt 195. § (1) bekezdése], illetőleg akit az ügyész vagy a nyomozó hatóság intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása érintett [Be. korábban hatályban volt 196. § (1) bekezdése]. A módosítás eredményeként elsősorban az élhet panasszal, akire nézve az ügyész vagy a nyomozó hatóság feljelentés elutasításáról, a nyomozás részbeni mellőzéséről, felfüggesztéséről, illetve megszüntetéséről, kényszerintézkedés elrendeléséről (VIII. Fejezet), további vagyoni jogok vagy érdekek korlátozásáról, valamint vagyoni jellegű kötelezettségek megállapításáról hozott határozata közvetlen rendelkezést tartalmaz [Be. 195. § (1) bekezdés], illetőleg akinek az ügyész vagy a nyomozó hatóság intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása a jogait vagy érdekeit közvetlenül sérti [Be. 196. § (1) bekezdése]. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a hatályos szabályozás — bár egyértelműen szűkíti a nyomozás során hozott határozatokkal szemben benyújtható panaszok körét — változatlanul biztosítja, hogy akinek jogát vagy jogos érdekét érdemben érinti a nyomozó hatóság határozata, intézkedése vagy ennek elmulasztása, panasszal élhessen. Erre tekintettel az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében deklarált jogorvoslati jog sérelmét nem állapította meg.

Hasonlóképpen nem találta megalapozottnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból következő normavilágosság követelményének megsértését. Az Alkotmánybíróság már a 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában elvi élel mutatott rá arra, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság — amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme — megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon”. Már ebben a határozatában kimondta, hogy a jogszabályi „rendelkezés bizonytalansága azonban a törvény alkalmazása során feloldható” (ABH 1992, 135, 142.). A jelen ügyben az Alkotmánybíróság hasonló következtetésre jutott „a további vagyoni jogok vagy

³³ Az Alkotmánybíróság 166/2011. (XII. 20.) AB határozata; *Magyar Közlöny*; 2011. évi 155. szám, 2011. december 20.; 38070.

érdekek korlátozásáról, valamint vagyoni jellegű kötelezettségek megállapításáról hozott határozat” kifejezéseket illetően, ezért az indítványt elutasította.”³⁴

A határozat e részéhez Dr. Lévy Miklós alkotmánybíró fűzött különvéleményt, mely különvéleményhez Dr. Holló András és Dr. Kiss László alkotmánybírók csatlakoztak:

„Álláspontom szerint sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot a Be. 195. § (1) és (2) bekezdésének szabályozása, aminek következtében jelentősen szűkült a nyomozás során hozott határozatok elleni panasz lehetősége.

1. A határozat indokolásának III/3. pontja megállapítja, hogy a Be. 195. § (1) és (2) bekezdése megváltoztatta a nyomozás során panasszal támadható határozatok körét. A korábbi szabályozástól eltérően, miszerint akire nézve a határozat rendelkezést tartalmazott, panasszal élhetett, a hatályos Be. 195. § (1) bekezdése tételesen felsorolja a panasszal kifogásolható határozatokat. Nevezetesen: akire nézve az ügyész vagy a nyomozó hatóság feljelentés elutasításáról, a nyomozás részbeni mellőzéséről, felfüggesztéséről, illetve megszüntetéséről, kényszerintézkedés elrendeléséről (VIII. Fejezet), további vagyoni jogok vagy érdekek korlátozásáról, valamint vagyoni jellegű kötelezettségek megállapításáról hozott határozata közvetlen rendelkezést tartalmaz, a határozat ellen a közléstől számított nyolc napon belül panasszal élhet. A feljelentő pedig nem élhet panasszal a feljelentés elutasítása miatt, ha a bűncselekménynek nem sértettje.

2. A Be. szabályozásának áttekintése és elemzése eredményeképp megállapítható, hogy a módosítás — a Be. változatlanul hagyott és nem vitatott 196. § (3) bekezdésében kizárt eseteken túlmenően — olyan érdemi határozatok ügyészi, illetve felettes ügyészi felülvizsgálatának kötelezettségét szünteti meg, amelyeknél a jogorvoslathoz való alapjog lényege, a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.] a tisztességes eljárás részelemeit képező eljárási jogok alkotmányos védelmét biztosítja.

2.1. Ilyen határozatok különösen:

az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság kizárásáról (Be. 32. §, 39. §), a szakértő kizárásáról (Be. 103. §), illetve a tolmács kizárásáról (Be. 114. §), a védőnek a kirendelés alóli felmentéséről [48. § (6) bekezdés], az ügyek egyesítéséről és elkülönítéséről szóló döntések.

Álláspontom szerint az e tárgyban hozott határozatok felülvizsgálatára irányuló kezdeményezés kizárása a jogorvoslati jog szükségtelen és aránytalan korlátozását jelenti. Az eljárás ‘gyorsítása’, a nyomozás ‘ésszerű’ tartama, mint az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogállamiság normatív tartalmából és a tisztességes eljáráshoz való jogból levezethető alkotmányos követelmény [ld.

³⁴ Uo. 38080–38081.

14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 254.] és a tisztességes eljárás más elemeinek összevetése alapján — a többségi döntéssel ellentétben — arra a következtetésre jutottam, hogy utóbbiaknak kell elsőbbséget biztosítani a jogorvoslati jog gyakorlása útján.

2.2. A hatóság tagjainak, valamint az eljárásban közreműködő szakértő, illetve tolmács kizárásának szabályai a tisztességes eljáráshoz való jog biztosítékait jelenti. A határozat indokolása a III/7.2. pontban idézi a Bíróság Salduz kontra Törökország ügyben hozott nagykamarai ítéletének releváns megállapításait. A kizárási szabályok és a tisztességes eljáráshoz való jog összefüggésében is fontos, hogy a Bíróság gyakorlata szerint, még ha a 6. cikknek az is az alapvető hivatása a büntetőjogban, hogy biztosítsa a méltányos eljárást egy illetékes 'bíróság' előtt, amely dönt a felhozott „büntetőjogi vádak megalapozottságát” illetően, ebből nem következik, hogy érdektelenséget mutatna a bírósági eljárás előtti fázisokat illetően. Így a 6. cikk — különösen annak 3. §-a — szerepet játszhat az alapügyben eljáró bíróhoz fordulás előtt is, ha — és abban a mértékben, amennyiben — féltő, hogy eredeti figyelmen kívül hagyása az eljárás méltányosságán súlyos csorbát ejtene (50. pont).

Az állam büntető igényének érvényesülésekor a tárgyilagos és az elfogulatlan eljárás, az elfogultság látszatának elkerülése – mint a tisztességes eljárás egyik lényeges eleme – a nyomozás során is olyan érdek, amelynek törvényhozái elismerését jelentik az ügyész, a nyomozás során eljáró hatóságok, illetve már a nyomozás szakaszában a szakértő és a tolmács kizárási szabályai. Ezek nem csak az eljárás alá vont személy és védője helyzetében fontosak, hanem a bűncselekmény áldozatainak, a sértetteknek és képviselőiknek helyzetét is meghatározzák.

2.3. A védő kirendelésére és felmentésére vonatkozó szabályozás alapvető – és alig túlbecsülhető – jelentőségű a védelemhez való jog szempontjából. A Be. a kirendelés, az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény pedig a kirendelt védő felmentése tekintetében széles körű mérlegelési lehetőséget ad az eljáró hatóságoknak [34. § (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság és a Bíróság következetes gyakorlata szerint megkívánt hatékony, valós, reális védelemhez való jog érvényesülésének garanciája a jogorvoslatihoz való jog mind a büntetőeljárás alá vont személy, mind pedig a védő tekintetében.

2.4. Az ügyek egyesítése és elkülönítése tárgyában hozott nyomozási és ügyészi határozatok mind a büntetőeljárás alá vont, mint pedig a bűncselekmény sértettje helyzetére is kiható döntések, amelynek nem csupán eljárási, hanem büntető anyagi jogi következményei is lehetnek (halmazat, halmazati büntetés). E döntések megalapozottsága vagy önkényessége szintén egyik elem lehet annak megítélésében, hogy a büntető igény érvényesítése tisztességesnek tekinthető-e vagy sem. Ezért e döntések felülvizsgálatát kezdeményező jogorvoslatihoz való jog korlátozása – a panasz rövid időn belül történő elbírálásának előírása mellett

[Be. 195. § (3)-(4) bekezdés] – sem szükségesnek, sem pedig arányosnak nem tekinthető.

3. Összegezve: Az Alkotmánybíróságnak a Be. 195. § (1) és (2) bekezdését, a rendelkezések alkotmányellenessége miatt meg kellett volna semmisítenie. E megsemmisítés időpontját *pro futuro* úgy kellett volna megállapítani, hogy a törvényalkotónak legyen ideje az eljárás gyorsítása mellett az alkotmányossági szempontok érvényesítésére is akkor, amikor a nyomozás során széles körben biztosított panasz lehetőségét szűkíteni kívánja.³⁵

A feljelentő panaszjogát korlátozó rendelkezésről a különvélemény hallgat, a határozat indokolása szerint pedig a hatályos szabályozás változatlanul biztosítja, hogy akinek jogát, vagy jogos érdekét érdemben érinti a nyomozó hatóság határozata, intézkedése vagy ennek elmulasztása, panasszal élhessen. Ezen indokolásból az olvasható ki, hogy az Alkotmánybíróság szerint a feljelentő jogát, illetve jogos érdekét érdemben nem érinti a nyomozó hatóság nyomozást megszüntető határozata. Ezzel a fentiekben kifejtett szempontok miatt nem értek egyet, és álláspontom szerint a Be. 195. § (2) bekezdése beleütközik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésben³⁶ biztosított jogorvoslathoz fűződő jogba.

Felmerül a kérdés, hogy a nyomozás részbeni mellőzéséről, felfüggesztéséről, illetve megszüntetéséről szóló határozat a feljelentő részére tartalmazhat-e közvetlen rendelkezést, és így van-e joga a feljelentőnek e határozatok ellen panasszal élni (ez akkor fordulhat elő, ha feljelentő feljelentése nyomán megindul a nyomozás, de azt a hatóság valamilyen ok miatt nem folytatja – ide nem értve természetesen azt az esetet, amikor vádemelés követi nyomozást)?

Létezik olyan álláspont, amely szerint a nyomozás felfüggesztéséről vagy megszüntetéséről rendelkező határozatok a feljelentőre nem tartalmaznak rendelkezést, ezért az azok ellen a feljelentő részéről benyújtott panaszokat indokolás nélkül el kell utasítani.³⁷ Tudomásom szerint a gyakorlatban is ez az álláspontja uralkodik.

Ezzel nem értek egyet, álláspontom szerint e határozatok tartalmaznak közvetlen rendelkezést a feljelentő részére. Ennek egyik formája a fentebb említett jogos érdek, mely a feljelentőt az eljárás lefolytatásához köti. Ha a nyomozás nem folytatódik, sérül a feljelentőnek az eljárás lefolytatásához fűződő jogos érdeke. A másik formája a feljelentő egyéb érdekelt státuszában jelenik meg. Abból, hogy az egyéb érdekelt, s így a feljelentő a tárgyaláson megjelenhet,³⁸ ott felszólalhat³⁹ stb. az derül ki, hogy a feljelentőnek jogos érdeke az, hogy tár-

³⁵ Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleménye az Alkotmánybíróság 166/2011. (XII. 20.) AB határozatához; *Magyar Közlöny*; 2011. évi 155. szám, 2011. december 20.; 38093–38095.

³⁶ „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

³⁷ SZABÓ: i. m. 52.

³⁸ Be. 55. § (1) bekezdés.

³⁹ Be. 314. § (1) bekezdés.

gyalás nyomán, a bíróság döntsön a feljelentése nyomán indult eljárásról; más-különben a törvény nem biztosítaná számára e jogokat. Ha az eljárás nem jut el a bíróságig, sérül a feljelentőnek a feljelentéshez fűzött ezen jogos érdeke. A sértettnek ezt a jogát – korlátozottan – a pótmagánvád intézménye biztosítja.

Összességében elmondható, hogy a feljelentő jogorvoslathoz való jogát a Be. 195. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenesen korlátozza, az eljárás további szakaszaiban pedig a jogalkalmazóra hárul az a feladat, hogy a feljelentő jogorvoslathoz jogát érvényesíteni tudja. Ennek a feladatnak a jogalkalmazó akkor tud eleget tenni, ha a nyomozás részbeni mellőzéséről, felfüggesztéséről, illetve megszüntetéséről szóló határozatok esetében elismeri a feljelentő panaszjogát is.

2.2. *A feljelentő, a sértett és a pótmagánvád*

Elemzésre nem szorul, hogy a sértett mely esetekben élhet a pótmagánvád lehetőségével.⁴⁰

A pótmagánvád lehetőségével csak a sértett élhet. A büntetőeljárás egyik legfontosabb mozzanata az, amikor a hatóság megkülönbözteti egymástól a feljelentőt és a sértettet. Amennyiben az eljáró hatóság itt hibázik, a vád törvénytelen lesz.

Mivel a panaszt elbíráló határozatban a hatóságnak utalnia kell – amennyiben fennáll – a pótmagánvád lehetőségére,⁴¹ a hatóságnak kell megítélni, hogy a feljelentő sértette-e.

Ahogy fentebb említettem, a törvény értelmezéséből a feljelentő és a sértett eljárásjogi viszonyát egy jogalany vonatkozásában a következő módon lehet meghatározni:

A jogalany

1. *sértett és feljelentő is egyben*. Ez akkor fordulhat elő, ha maga a bűncselekmény sértettje teszi a feljelentést.

2. *csak feljelentő* (nem sértett). Ez esetben egy személy olyan bűncselekmény miatt tett feljelentést, amely jogát vagy jogos érdekét nem sértette vagy veszélyeztette.

3. *csak sértett* (nem feljelentő). Az eljárás más személy feljelentése nyomán vagy hivatalból indult.

Az 1. és a 3. pont a pótmagánvád szempontjából azért lényeges, mert a jogalany csak ekkor élhet ezen intézménnyel. A 2. pont esetében a feljelentőre és az egyéb érdekeltre vonatkozó szabályok vonatkoznak az adott jogalanyra. Ez esetben nincs lehetősége a pótmagánvád benyújtására.

⁴⁰ Be. 199. § (2)-(3) bekezdése.

⁴¹ Be. 229. § (3) bekezdés.

Azt, hogy egy adott cselekmény valakinek a jogát vagy jogos érdekét sértette vagy veszélyeztette, csak konkrét esetben lehet megítélni.⁴²

A hatóságoknak nagy felelősségük van, amikor elhatárolják egymástól a feljelentőt és a sértettet. Megjegyzendő, hogy a törvénytelen vád problémája mellett a sértett Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz fűződő joga⁴³ is sérül, ha a hibás minősítés miatt nem élhet a pótmagánvád lehetőségével (a hatóság határozatán a hibás jogorvoslati tájékoztatás eredményezheti ezt).

⁴² Tudatosan használom a cselekmény szót, mivel valaki akkor is sértetti pozícióban van, ha az eljárás során kiderül, hogy az adott cselekmény nem bűncselekmény. Célszerűbb lenne, ha a törvény is a cselekmény szót használná.

⁴³ Az Alaptörvény XVIII. cikkének (7) bekezdése.

A KONZULI VÉDELEM, MINT AZ EURÓPAI SZOLIDARITÁS EGYIK BÁSTYÁJA

GÖRÖG DÓRA

1. Előszó

Tanulmányaink során a konzuli és diplomáciai ismereteinket a nemzetközi közjog jogterületén belül sajátíthattuk el. Így tudjuk, a konzuli védelem egyike a konzuli tevékenységeknek. A jelen tanulmány azonban nem csupán ennek taglalására szorítkozna, hanem ezzel együtt, egy másik jogterületre is kitérne, mégpedig az európai jogra. Ahogy az Európai Unió egyre jobban kihat a mindennapi életünkre, úgy válik az uniós polgárságból fakadó jogosultságok gyakorlása mindennapivá, és a tagállamok állampolgárainak olyan jogává, amelyet minden jogterületen figyelembe kell venni, és valamennyi államnak szavatolnia kell.

Így a jelen tanulmányban egyfelől foglalkozni kívánok a harmadik országokban fennálló konzuli védelem intézményével, annak gyakorlati megvalósulásával, valamint be kívánom mutatni a jogterület uniós szabályozás alá vonásának folyamatát és a vonatkozó irányelveket.

2. A konzul hatásköre

A konzul feladatköre széles kört fog át. Ide tartoznak az útlevélügyek, a vízumrendészet, gyámsági ügyek, anyakönyvezési feladatok, hajózási és légügyi feladatok, sőt a konzul mint közjegyző jár el a közjegyzői feladatokban, hagyatéki ügyekben, továbbá külföldi okiratokat is felülhitelesít, mi több, segítséget nyújt a bajba jutott állampolgároknak.

Mint látjuk, a konzuli feladatkör számos jogterületet érint. Ezek a tevékenységi körök fontosak és speciálisak. A *gyámsági ügyekben* a konzulnak javaslattelti joga van a gyám és gondnok jelölését tekintve. Az anyakönyv-vezetői feladatok végzését illetően, pedig a konzul jogállása a hazai anyakönyvvezetővel esik egyenlő tekintet alá. A *felülhitelesítés* a gyakorlatban csupán egy formális aktus,

ennek intézménye viszont csökkenti a hamisítás eseteit. A konzul rábélyegzi a hitelesítési záradékát, valamint ellátja azt aláírásával.¹

Az állampolgárok külföldi tartózkodása szempontjából pedig különösen nagy jelentőséggel bír a *konzuli védelem*. Hargitai József a Bécsi Egyezmény alapján a konzuli védelem két elemét határozta meg, az egyik a küldő állam honosainak védelmét foglalja magában, a másik a küldő állam honosai részére való segítség és támogatás nyújtását.²

A konzuli védelemről szóló törvény meghatározza a *segítségnyújtás* lehetséges eseteit. Így például balesetben, katasztrófa, háború, vagy fegyveres összecsapás esetén, vagy ha a polgár erőszakos bűncselekmény áldozatává válna, fennáll a konzuli védelem lehetősége.³

Az Európai Bíróság a *LeGrand-ügyben* a diplomáciai védelem fontosságát emelte ki. Az ítélet értelmében USA megsértette az 1963. évi Bécsi Egyezmény 36. cikkének több bekezdésében foglalt jogokat, mely szerint nem tájékoztatta a LeGrand testvéreket a letartóztatásuk után az Egyezményben foglalt jogaikról, különös tekintettel arra, hogy ez által USA megfosztotta Németországot a konzuli jogainak gyakorlásában, ennek következtében a két német állampolgárt kivégezték.⁴

A konzuli kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezmény 36. cikke deklarálja, hogy a konzuli tisztviselőknek joguk van ahhoz, hogy a küldő állam honosaival kapcsolatba lépjenek és őket felkeressék. A küldő állam honosai számára is lehetővé teszi az Egyezmény, hogy érintkezzenek a konzuli tisztviselőkkel. A fogadó állam hatóságainak pedig kötelezettsége a küldő állam konzuli képviselőinek értesítése, amennyiben az érdekelt személy kéri. Külön kiemelendő, hogy az értesítésnek késedelem nélkül kell történnie, a letartóztatott, bebörtönzött, előzetes letartóztatásba helyezett, feltartóztatott személynek is késedelem nélkül kell felvilágosítást adni jogairól.

A LeGrand-ügy szemléltette, milyen súlyos következményekkel járhat a konzuli védelem, ha mint állampolgári jog kiiktatásra kerül.

A *segítségnyújtás* tehát a konzuli szolgálat alapvető feladata. Hargitai József a segítségnyújtás fogalma alá helyezi a felvilágosítást, és az információadást is, tekintve, hogy ez manapság a megelőző (preventív) jelleg felé kezd mutatni, ennek célja, hogy az állampolgárok a „bajba jutás” előtt is kapcsolatot teremthetnek a konzulátussal a megfelelő, hiteles információhoz jutás érdekében.

¹ HARGITAI József: *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*. Budapest, Aula Kiadó, 2005. 336–340.

² HARGITAI i. m. 78.

³ 2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről.

⁴ Dr. SCHIFFNER Imola: *A diplomáciai védelem a nemzetközi jogban*. PhD-értekezés, 2010. Szeged, 167–182.

3. A ‘saját’ állampolgárok konzuli védelme

A gondolatokat továbbfűzve, jelen részben arra térnek ki a *Nottebohm-estet* alapul véve, hogy a diplomáciai, konzuli védelemnek előfeltétele az állampolgárság intézményének megléte.

A Guatemalában tartózkodási joggal rendelkező német állampolgár *Nottebohm*, honosításért folyamodott Liechtensteinben, a háborús intézkedések deportálásának következményeként. Kérdésként merül fel, hogy Guatemalának el kell-e ismernie a liechtensteini állampolgárság adományozását.

A Bíróság hangsúlyozta, hogy maga az állampolgárság egy jogi kapcsolat megtestesítője, amely a személy és az állampolgárságot adományozó állam között áll fenn, jelzésértékül, hogy azzal az állammal minden más államnál szorosabb kapcsolatban van. A „valódi kapcsolat” doktrína értelmében Liechtenstein diplomáciai védelmet nem terjeszthetett ki *Nottebohmra* Guatemalával szemben.

A diplomáciai jog tehát akkor illeti meg az állampolgárt, ha a polgár és az állama közötti tényleges kapcsolat áll fenn.

A *Barcelona Traction* ügyben a Nemzetközi Bíróság ugyancsak a *Nottebohm-ügyben* kimondott „valódi kapcsolat” elvét vette alapul. Az eset személyi köre nem a természetes személyeket, hanem a jogi személyeket érintette. A Bíróság szerint az az állam nyújthat egy vállalatnak diplomáciai védelmet, amelyikben bejegyezték, és amely állam területén a vállalat bejegyzett irodával rendelkezik. Itt is elmondható, hogy a vállalat és az érintett állam között értelmezhető, valódi kapcsolatnak kell lennie.⁵

A hazai jogszabályokat illetően, a magyar állampolgárok konzuli védelmét a 2001. évi XLVI. törvény deklarálta.

A magyar állampolgár külföldön történő védelmét Magyarország a konzuli szolgálat útján látja el. A konzuli tisztviselő látja el az állampolgár érdekvédelmét, valamint a törvényben meghatározott közigazgatási hatósági feladatokat.

Mindemellett a 2001. évi XLVI. törvény egyéb tevékenységeket is a konzuli szolgálat körébe utal. A konzuli szolgálat a hazai és külföldi szervezetekkel egyaránt együttműködik. A konzuli szolgálat a védelemnyújtás módját maga választja meg, mégpedig a helyi viszonyokkal, szokásokkal összhangban. Elmondható, hogy a konzuli védelem érvényesítése privilegizált, mivel megelőzi a többi a konzuli feladat ellátását, ez utóbbiak ugyanis nem hátráltathatják az állampolgár érdekének védelmét.

A konzuli szolgálat alanyi körét a törvény pontosan meghatározza, így a konzuli szolgálatot Magyarország diplomáciai és konzuli képvisellete, valamint a miniszter és a konzuli képviselő látja el.⁶

⁵ Dr. SCHIFFNER i. m. 167–182.

⁶ 2001. évi XLVI. törvény (1)-(3). §

A konzuli védelemről szóló törvény kijelöli a személyi hatályt, mely a magyar állampolgárokra terjed ki. Fontosnak tartom azonban kiemelni, hogy a törvény e (3) szakasza már a hatályos, uniós fogalommal is összhangban van. Mely tartalmazza a konzuli védelem aspektusait az uniós állampolgárokra nézve is. A tanulmány későbbi soraiban erre részletesen kitérek.

4. Az uniós polgárság és az ebből fakadó konzuli védelem

Az uniós polgársággal járó jogok egy részét már az integráció kezdetén garantálták a szerződések, de magát az uniós polgárság fogalmát a Maastrichti Szerződés vezette be 1993-ban. Ezt követően a Lisszaboni Szerződés hozott lényeges változást az uniós polgárságra vonatkozóan, mivel bővült az uniós polgársághoz kapcsolódó jog azzal, hogy az Alapjogi Chartát szerződéses rangra emelte.

Az uniós polgárságnak két vetületét különíthetjük el, egyrészt megjelenik ideológiai eszközként, másrészt az Unió politikájában mára integrációs eszközzé is vált. Ennek történeti háttere, hogy a második világháború után európai értékeket kellett találni, mint az emberi jogok tiszteletben tartás, jogállamiság intézménye, demokrácia, emberi méltóság, majd további törekvésként ki kellett alakítani az *európai azonosságtudat* alapjait. Ma az Unió egyértelmű célként tűzi ki egy ún. „európaiság” megteremtését. Tulajdonképpen maga az európaiság gondolata több évtizedes múltra tekint vissza, már a hetvenes években létrejött a „polgárok Európája” fogalom. Az, hogy eme intézménynek van létjogosultsága, ehhez az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatával aktívan hozzájárult. Az uniós polgárság a vertikális hozzátartozás és horizontális összetartozás érzését erősíti. Annyit mondhatunk, hogy egyfajta európai identitás kialakulóban van.⁷

Több uniós elsődleges jogforrás is rendelkezik az uniós polgárságról. Az EUM- Szerződés 20. cikke (korábban EKSz 8., majd EKSz 17. cikk).

Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára, mint fentebb kitértem rá, az állampolgárság egyfajta előkérdés.

A rendelkezés értelmében, aki egy uniós tagállam állampolgára, az uniós polgársággal is rendelkezik. Ez nem helyettesíti azonban a nemzeti állampolgárságot. Az uniós polgár egy különleges szereplője a társadalmi életnek, hiszen az uniós polgársággal olyan többlet jogokat kaptak az egyes nemzetek állampolgárai, ami az állampolgárság korábbi szabályozásának tükrében korábban elképzelhetetlen volt. Párat nevesítve, a tagállamok területén szabad mozgás és tartózkodás joga, uniós dokumentumokhoz való hozzáférés, és a dolgozat szempontjából nagytitkos alá vett harmadik államban bármely tagállam diplomáciai és konzuli hatóságának védelméhez való jog.

⁷ BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC könyvkiadó, 2010. 513–514.

Egy uniós polgár politikai jogokkal rendelkezik, ami sokkal szélesebb egy nemzet állampolgáráénál. Itt a politikai jogok két oldala az aktív és a passzív választójog, és ezzel nem az állampolgárságuk szerinti tagállamban is élhetnek az európai parlamenti választások során.

Az uniós polgárság biztosítja továbbá a szabad mozgáshoz, tartózkodáshoz, munkavállaláshoz, letelepedéshez való jogot. Egy, az uniós polgárság adta jog, hogy az uniós polgár anyanyelvén fordulhat a Közösség szerveihez, továbbá petíciót nyújthat be az Európai Parlamenthez, vagy az Ombudsmanhoz.

Témám szempontjából az uniós polgárságnak azon aspektusát szeretném kiemelni, miszerint minden uniós (így akár magyar) polgárt is megillet más EU-tagállamok diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban, abban az esetben, ha nincs az adott államnak diplomáciai képviselője.⁸

Az *Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselői általi védelméről* szóló határozat, melyet a Tanács keretében ülésező képviselők által került elfogadásra, kilenc cikkben fogalmazza meg, és tűzi ki célul az európai állampolgárok konzuli védelmét, figyelmen kívül hagyva azok valamely európai nemzethez való tartozásukat. Ezzel is célul tűzve ki az Unió közös építését, annak erősítését, figyelembe véve az uniós polgárság fogalmát, mint az Európai Unióról szóló szerződés hagyatékát.

A konzuli védelem e formájának erősítésével, az Unió azonosságát és egységének érzékeltetését kívánják a többi ország, különösen harmadik országok figyelmébe ajánlani.

Azzal, hogy az uniós polgárok számára közös védelmi intézkedéseket irányoznak elő, az európai összetartás eszméjét kívánják továbbvinni és erősíteni.

Ennek folyamata a következőképpen zajlik. Két kritérium megléte esetén részesülhet az uniós polgár konzuli védelemben. Ha a tartózkodási helye szerinti állam felségterületén saját tagállama egyrészt nem rendelkezik állandó képviselővel, valamint nincs elérhető tiszteletbeli konzul sem, aki az ügyben eljárna.

Ezután a diplomáciai vagy konzuli képviselők akkor adnak helyt a kérelemnek, ha az uniós polgár igazolta uniós polgárságát valamely dokumentummal. Előfordulhat az is, hogy az okmányait elvesztette, vagy ellopták, ez esetben bármilyen igazolás elfogadható.

Ezzel egyidejűleg a saját tagállamának központi hatósága ellenőrzi és igazolja azt, hogy az érintett személy az ő állampolgára.

Számos emberi jogi alapelv érvényesül ennek az intézménynek a megvalósulásával, létezésével, például az egyenlő elbánás elve, vagy a diszkrimináció tilalma, hiszen minden segítséget kérő személyt ugyanazon módon kell kezelni, és úgy, mint ha a tagállam saját állampolgáráról lenne szó.

A bajba jutott állampolgárnak van egy el nem felejtendő kötelezettsége. Mivel készpénzelőleget vagy pénzsegélyt kaphat, nem szabad megfelejtkezni en-

⁸ http://www.euvo.hu/index.php?op=tenyek_attekintes&id=19 (letöltés: 2012. 08. 07. 12:20)

nek a visszatérítéséről sem. A visszatérítési kötelezettségvállalásról egy formanyomtatványt kell kitölteni. Ez egy olyan okmány, amely egyoldalúan kötelezi az állampolgárt, hogy minden neki fizetett költséget fizessen vissza az állampolgársága szerinti tagállam kormányának. Nem nyújtható készpénzelőleg azonban, ha a saját tagállamának hatóságai nem adták meg a szükséges engedélyt.⁹

5. Az Európai Unió mint a konzuli védelem pártfogója

Érdekes nagyító alá vennünk, hogy milyen szerepet tölt be az Európai Unió a konzuli védelem terén. Az Unió jogteremtő mechanizmusa egyre több jogterületre is terjed ki, és ebből a konzuli védelem sem maradhatott ki.

A konzuli védelem uniós szabályozása négy jogforrásban jelenik meg:

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 23. cikkében;
- Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 46. cikkében;
- Az Európai Unióról szóló szerződés 35. cikkében;
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. cikkében.

Így az Európai Bizottság célul tűzte ki, hogy segít a tagállamok kormányainak abban, hogy megvalósuljon egy új jogintézmény, miszerint biztosítva legyen a konzuli védelem más uniós tagországok állampolgárai számára.

A Bizottság szorgalmazza továbbá azt az eljárást is, miszerint az EU tagországai által kiállított új útlevelekben legyen helye az EKSz uniós polgár védelméről szóló szakasznak.

„Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.” [23. cikk (az EKSz korábbi 20. cikke).]¹⁰

E szakasz deklarálása után a tagállamok megkezdik a nemzetközi tárgyalásokat, hogy e védelem biztosítva legyen. Ennek tudatában a Tanács koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelveket fogadhat el, egyfajta különleges jogalkotási eljárás keretében, hogy a fent említett védelmi célok megvalósuljanak.

Az Alapjogi Charta a következőképpen deklarálja e védelmet:

„Bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.” (Alapjogi Charta 46.cikk)

⁹ 95/553/EK Határozat. (A tagállamok kormányainak a Tanács kertében üléselő képviselői által elfogadott 1995. december 19-i határozat.)

¹⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés.

Így konzuli védelemben részesülhet az EU-tagállam állampolgára, és akkor is vonatkozik rá ez, ha bajba kerül egy olyan Európai Unió kívüli országban, ahol saját tagállamának nincs konzulátusa.

A „bajba kerülés” fogalmába sorolhatjuk azt, ha az EU-polgárnak elveszik az útlevele vagy balesetet szenved, netán erőszakos bűncselekmény áldozatává válik, vagy büntetőeljárás alanyává válik, ennek folytán letartóztatják, vagy fogva tartják. Ugyanakkor segítségnyújtásra szorul akkor is, ha politikai zavargások, fegyveres konfliktusok állnak fenn az adott országban, példaként említve az ‘arab tavaszt’, amikor a biztos alapokon fekvőnek hitt politikai rendszerek váltságba kerültek.¹¹

A *Konzuli védelemről szóló törvény* is deklarálja az EKSz 20. cikkének lefektetett téziséét, ahogy a fenti sorokban már utaltam erre. A törvény személyi hatálya magyar állampolgárokra terjed ki (3.§ (1)). A konzuli védelemről szóló új rendelkezéseket a (3)-(5) szakaszokban helyezték el. Azzal a különbséggel, hogy a (3) szakasz a harmadik állampolgár konzuli védelmét szabályozza, a (4) és (5) szakaszok azonban az Európai Unió polgárának érdekvédelmére térnek ki.

Magyarország esetében tehát, *harmadik állampolgár érdekvédelmét* a magyar konzuli szolgálat is elláthatja, illetve ahol Magyarországnak nem működik konzuli képviselete, ott harmadik állam konzuli szolgálata is elláthatja magyar állampolgár konzuli védelmét. Ez kölcsönösségen alapuló olyan szolgálat, amely a törvény szavai szerint nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján történik. *Az uniós polgárokra vonatkozóan* a törvény tulajdonképpen ugyanazt veszi alapul, mint ha a harmadik állampolgár védelmét néznénk. Magyar állampolgár védelmét az Európai Unió tagállama is elláthatja, az Unió polgárának védelmét pedig a magyar konzuli szolgálat. Jogalapot erre az európai jogi aktus, továbbá nemzetközi szerződés, vagy viszonyosság ad. A viszonyosság szolgál alapul arra is, hogy a magyar állampolgár védelmét az Európai Unió bármely tagállama ellássa.

Mindkettő törvényi szabályozásba beépít a jogalkotó egy feltételt. A „feltéve, hogy azt a fogadó állam nem ellenzi” törvényi rendelkezés mondja ki, hogy a fogadó állam engedélye nélkül, eme konzuli képviselet nem jöhet létre.

Az egyenlő elbánás elve, valamint a diszkrimináció tilalma jelenik meg azon rendelkezésben, hogy az Európai Unió polgárát a magyar állampolgárral azonos elbánásban kell részesíteni, fenn kell állniuk azonban azoknak a feltételeknek, mely a konzuli védelem nyújtásához szolgálnak.

¹¹ <http://konzuliszolgalat.kormany.hu/az-allampolgarok-konzuli-vedelme> (letöltés: 2012. 08. 08. 13:39)

6. Az EU mint újabb jogforrások megteremtője

Mint ahogy a fenti sorokban említésre került, az Európai Unió e nemzetközi jogterületnek nevezhető, konzuli területen is megvetette a lábát, és az Európai Parlament hozzájárulásával a Tanács számos iránymutatást, határozatot hozott létre minden Uniós polgár védelme érdekében.

Az egyik ilyen új intézmény a 'vezető állam' elve (2008/C 317/06). Ez a harmadik országokban érvényesülő elv. Így jelentős konzuli válság esetén, a kijelölt vezető államnak azt kell biztosítania, hogy valamennyi európai uniós polgár segítséget kapjon, mindeközben pedig arra kell törekednie, hogy ellássa az országban képvisellel rendelkező tagállamok közti koordinálást.

A tagállamok önkéntes alapon vállalják a vezető állam szerepét, ehhez meg kell szerezniük a többi állam támogatását. Ennek ellenére a tagállam folyamatosan figyelemmel kíséri a saját állampolgárainak helyzetét, és tájékoztatja a vezető államot.

Amelyik tagállam elvállalja a vezető állam szerepét, ennek tényét a harmadik országban levő konzuli képviselőkkel tudomására hozzák. Lehetséges, hogy egynél több vezető állam is van, ekkor ők megosztják egymás között a feladatokat.

A vezető állam nagy felelősséget vállal magára, például evakuálás esetén a vezető állam addig viseli a felelősséget, amíg az evakuált személyek megérkeznek a kijelölt, biztonságos helyre.

Az európai szolidaritás eszméjét célul tűzve, a vezető állam feladatainak ellátásához hozzájárulnak a tagállamok is. Így a vezető állam válság esetén felkérheti a többi tagállamot, hogy noha önkéntes alapon, de bocsássanak rendelkezésre logisztikai és humán erőforrásokat. Helyi szinten pedig a nemzeti válságkezelési csoportok is közreműködhetnek. A vezető állam nemcsak a tagállamok segítségét veheti igénybe, hanem a Közösségtől is kérhet a válságkezeléshez eszközöket. Ennek nyomán az Európai Bizottság helyi delegációjának logisztikai támogatását is igénybe veheti.

Természetesen a vezető államnak rendkívül nagy kiadásokkal kell számolnia. A vezető állam azonban felkérheti a tagállamokat, hogy térítsék meg neki a feladatok ellátása során felmerült költségeket. A hozzájárulás mértéke a segítségben részesített személyek arányának megfelelően alakul. Ahogy korábban említésre került, a bajba jutott állampolgár tartozik visszafizetési kötelezettséggel, tehát a tagállam megtérítheti kiadásait a segítségben részesült személlyel.

Egy további intézmény is aktiválásra került, az EU *MIC (Monitoring and Information Center)*, ez az Európai Bizottság Monitoring és Információs Központja, amely az operatív koordinációért felel.¹²

¹² Konzuli Főosztály: COCON munkacsoport feljegyzése 2011. július 8.

A válsághelyzet megoldására született az a Tanácsi határozat is, amely az *ideiglenes úti okmány* létrehozásáról szól, és amellyel segítséget lehet nyújtani az Unió szorult helyzetbe került polgárai részére is. Ennek az okmánynak a létrehozása bizonyítja az uniós polgárság megerősödését és gyakorlati életben való megvalósulását. Az ideiglenes úti okmány, azaz az emergency travel document (ETD) egy egyszeri utazásra kiállítható úti okmány. Ennek kiállítására annak az államnak a hatósága jogosult, amelynek az érintett személy az állampolgára. Az okmány kiállításához meghatározott feltételeknek kell érvényesülniük.

Mindenképpen valamely uniós tagállam állampolgárának kell lennie a kedvezményezettnek, azzal együtt, hogy önmaga igazolására szolgáló okmánya vagy elveszett, vagy ellopták. Valamint egy olyan ország területén kell tartózkodnia, ahol a származási állama nem rendelkezik ezen okmány kiállítására felhatalmazott külképviselettel. Az utolsó kritérium, hogy a származási tagállam hatósága engedélyt adjon ennek kiállítására. Egy formanyomtatványt kell kitöltenie a kérelmezőnek, majd ennek hiteles másolatát kell a származási ország hatóságának megküldeni.

7. Válságkezelés, hogy is működik a gyakorlatban?

A politikai rendszerváltás az észak-afrikai államokban új kihívást jelentett a külképviseleteknek, hiszen 2011 első felében több válsággóc is kialakult, nevéstve Líbiában, Tunéziában, de Jemenben, Elefántcsontparton, Japánban és Szíriában is.

Egy országban kialakult válsághelyzet megoldásának, legyen az egy földrengés, tsunami vagy politikai lázadás, meghatározott sorrendje van.

A megteendő intézkedéseket a külképviselet és a Külügyminisztérium együttesen valósítja meg.

7.1. A Külügyminisztérium mint a konzul háterszága

A Külügyminisztérium honlapján megtalálható egyes országra lebontott utazási tanácsokat folyamatosan karban tartják, e tanácsok a válsághelyzet erősödésére tekintettel szigorodnak.

Továbbá a kritikus térségek, zónák ilyenkor biztonsági besorolással lesznek ellátva. A KüM három kategóriába sorolja az egyes veszélyes államokat vagy térségeket, melyek a következők:

- Utazásra nem javasolt országok/térségek – ez az első csoport;
- Fokozott biztonsági kockázatot jelentő országok – ez a második csoport;
- Aktuális biztonsági kockázatot nem hordozó országok – ez a harmadik csoport.¹³

A konzul biztos háttere és bástyája a Külügyminisztérium és az ott dolgozó munkatársak. Így a Külügyminisztériumi munkatársakra is nagy felelősség hárul, mivel ők adnak tanácsot a konzulnak. De ők kezdenek el ilyenkor tárgyalni a hazai utazásszervezőkkel is.

A konzul megtárgyalja a Külügyminisztériummal a cselekvési jogosultság terjedelmét, számba veszik a technikai feltételeket. E kör bővítésére javaslatként formájában mindig lehetőség van. Eközben a magyar állampolgárok név- és címlistájának folyamatos frissítése is zajlik.

Számolni kell evakuálási útvonalak kijelölésével, gondoskodni kell az élelmiszer, üzemanyag- készletek felhalmozásáról. Számba kell azt is venni, hogy milyen saját és egyéb szállítási eszközök állnak rendelkezésre. Ezzel kapcsolatban azt is tisztázni kell, milyenek a légi, vízi, szárazföldi viszonyok, határátke-lők. Szintén a külképviselet feladata az evakuáló repülőgép indítása.

7.2. A konzuli válságkezelés és a magyar szerepvállalás

Láthatjuk, hogy számos feladatot kell ellátni egy-egy krízis kialakulása során, a konzulnak pedig mindig felkészültnek kell lennie. Így a konzulnak nyomon kell követnie a biztonsági, közegészségügyi helyzet változásait, a ki és beutazás szabályainak betartását.

Az *Európai Unió Tanácsának soros elnökségét* Magyarország a konzuli válságkezelés tekintetében is különösen jól zárta. Figyelemmel arra, hogy a 2011 januárjában kezdődő elnökségi időszakunk során jelentős hatású válsághelyzetek alakultak ki, így a legjobban erőt próbáló válságmegoldás Líbiát érintette, azonban Tunéziában, Egyiptomban, Elefántcsontparton, Bahreinben is helyt kellett állni, továbbá ide sorolhatjuk Jement, Japánt és Szíriát is.

Líbia Magyarországi képviselete háláját fejezte ki a magyar nép felé, mivel Magyarország olyannyira részt vett a háborús cselekmények következményeinek enyhítésében, hogy 10 líbiai sérültet gyógyítottak Budapesten a Honvéd Kórházban, a magyar állam költségén, melyet Martonyi János Külügyminiszter ajánlott még fel 2011 áprilisában. 2012 nyarán még további 68 sérültet kezeltek a magyar orvosok. Magyarország e humanitárius tettevel méltón képviselhetette magát a nemzetközi porondon.¹⁴ Annál is inkább, mert 5 év után Líbia ismét nagykövetségi szintre emelte budapesti diplomáciai jelenlétét.

¹³ <http://konzuliszolgalat.kormany.hu/utazasra-nem-javasolt-tersegek> (letöltve: 2012.08.07.)

¹⁴ <http://www.kormany.hu/hu/kulugyminiszterium/hirek/libia-koszonetet-mondott-sebesultjeinek-magyarorszagi-orvosi-kezeleseert> 2012. november 14. 0:48

A válságmegoldások keretében nyolc telefonkonferenciát kezdeményezett a Külügyminisztérium, mivel szükségessé váltak a kommunikációs intézkedések. A válsággal sújtott országokra vonatkozóan szigorítani kellett az utazási tanácsokat, vészhelyzeti terveket kellett aktualizálni, gondoskodni kellett a központi és a külképviseleti honlap frissítéséről, a sürgősségi hívásokra nagy hangsúlyt fektetve. Természetesen nehéz feladatot jelentett az evakuálási tervek összehangolása is.

Említést érdemel egy olyan új magyar elnökségi kezdeményezés, amellyel a Magyar Elnökség hatékony munkamódszert dolgozott ki, kiaknázva a világháló adta lehetőségeket. Ez a *CoOL (Consular Online)*, ami egy zártkörű információs felület, amely egyhangú elismerést váltott ki a tagállamok részéről. Aktív információáramlás jellemzi a felületet, ennek nyomán 53 témakörben 1.321 tagállami és uniós operatív információ cserélt gazdát. Mivel a soros elnökségünk ideje nem volt mentes a válságoktól, ezért a CoOl vált a konzuli válságkezelés leghatékonyabb fórumává. Számszerűsítve az üzenetváltásokat, Líbiát tekintve 144 volt, Egyiptom esetében 96, Japánál 76.

Mint már a fenti fejezetben említésre került, azonban újra hangsúlyozni kell, hogy a Vezető Állami szerepkör a koordináció hasznos eszközévé válhatna. E felsorolt válsághelyzetek közös jegye ugyanakkor az volt, hogy egyetlen helyen sem volt Lead State, azaz vezető állam.

Gyakorlati példákkal megvilágítva a válsághelyzetek kezelését elmondható, hogy a *libiai válság* egy nem minden napi próbatételt jelentett, a tripoli nagykövetség rendkívül nagy munkaterhet vitt a vállán. Továbbá megoldatlan volt a nem Európai Unióhoz tartozó államok, valamint USA és Kanada képviseletei védelmi feladatainak ellátása. Az elnökség egy további elismert akciója volt a 2011. február 27-i MALÉV charteres járat indítása, amely nem csak 22 magyar állampolgárt menekített ki Tripoliból, de 66 európai állampolgárt is szállított Budapestre.

8. Zárszó

Napjainkban egyre több uniós polgár utazik, dolgozik a saját államán kívül, köszönve a szabad mozgáshoz való jog deklarálásának. Az uniós polgárság intézménye pedig még több lehetőséget biztosít az EU-polgároknak jogaik gyakorlásához.

Fel kell ismernünk azonban, hogy a személyek szabad áramlásának joga, valamint az uniós polgárságból fakadó számos jogosultság felelősséget, kötelezettséget ró arra, aki ezt garantálta, azaz az Európai Unióra. Noha az Európai Unió kimondta, hogy minden EU-polgár egyenlő, ezzel garanciát is vállalt arra, hogy konzuli védelemben részesítse minden tagállama polgárait. Az uniós pol-

gárság megteremtése új intézményként él a gyakorlatban, ennek egy vetülete, a konzuli védelem minden EU-polgárra szélesedő ereje, ami az európai szolidaritás lépcsőjéhez vezet.

Témámmal arra szerettem volna rávilágítani, hogy amit egy jogterület lezárt részének hiszünk, vagy úgy véljük, hogy egy terület már nem hordoz magában megújulást, mint például a diplomáciai és konzuli jog, ennek ellenkezőjére e tanulmány témája szolgálhat példaként. Minden jogterületnek vannak kiaknázatlan spektrumai, napjainkban pedig éppen az európai jog szolgálhat megújuló forrásként.

Összegezvén tehát, a konzuli védelemhez kapcsolódó uniós rendelkezések nemcsak a könnyebb, hatékonyabb eljárást célozzák meg az uniós polgárok védelmét illetően, hanem ennek hátterében az Unió olyan új törekvése jelenik meg, amely az európai polgárok egyenlőségének szem előtt tartását szorgalmazza, egy egységes Unió megtartásával, valamint az uniós polgárság garantálásával.

A BÍRÓSÁG ELÉ ÁLLÍTÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK VÁLTOZÁSA

IDZIG IZABELLA

Az egyes eljárások, ezen belül a büntetőügyek elhúzódása közel sem új keletű, és nem is specifikusan hazai probléma. E kérdés a jogbiztonság tudata és érzete mellett nemcsak azért meghatározó jelentőségű, mert az igazságszolgáltatás hatékonyságának minősítése döntően az eljárások időtartama, mint objektív paraméter alapján történik, hanem azért is, mert az eljárások ésszerű határidőn belül befejeződésének elvét – többek között – az Európai Emberi jogi Egyezmény 6. cikkelye a „*fair trial*” követelményei között tartja számon.^{1,2}

A vádemelés elhalasztása, az óvadék, a tevékeny megbánás (közvetítői eljárás) jogintézménye mellett a büntetőeljárások gyorsítását a büntetőeljárásról szóló törvény³ ötödik részében szabályozott ún. külön eljárások közül a bíróság elé állítás, a távollévő terhelttel szembeni eljárás, a tárgyalásról lemondás, a tárgyalás mellőzése, illetve a – XXVIII/A. Fejezet beillesztésével – a kiemelt jelentőségű ügyek eljárási szabályainak bevezetése is szolgálni hivatott. Az alábbiakban az említettek közül a Be. XXIV. fejezetében szabályozott külön eljárás, a bíróság elé állítás történetét és szabályozását igyekszem áttekinteni.

A francia eredetű, 1808-ban *citation directe* néven ismertté vált, a magyar büntetőeljárásban régre visszanyúló, elsőként „közvetlen idézés” megjelöléssel illetett jogintézmény az 1870-es évektől – az ún. Ideiglenes Bünvádi eljárás szabályaiban – érhető tetten.⁴ E szabályozás szerint az öt évnél rövidebb tartamú börtönbüntetéssel fenyegetett bűncselekmény esetén az ügyész a törvényszéknél a terhelt végtárgyalásra történő idézését indítványozhatta, amennyiben a bűncselekmény elkövetését a nyomozás során felderítették, a terheltet az elkövetés során tetten érték, vagy beismerő vallomást tett. Az 1896. évi XXXIII. törvény-cikk (továbbiakban: I. Bpi.) 281. §-a a bíróság elé állítást akként szabályozta,

¹ GRÁD András: *Kézikönyv a strassbourgi emberi jogi ítélkezésről*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2005.

² BÁRD Károly: *Tárgyalás a vádlott távollétében – emberijog-dogmatikai analízis*. In: WIENER A. Imre: *Ünnepi Kötet*. Bibliotheca Iuridica Libri Amicorum. 10. 213.

³ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: Be.).

⁴ FAYER László: *A magyar bünvádi perrendtartás vezérfonala*. Budapest, Franklin Társulat, 1905.

hogy a főtárgyalásra közvetlen idézésnek van helye öt évig terjedhető szabadságvesztés büntetéssel vagy ennél enyhébben büntetendő cselekmény esetében: 1. ha tettenkapás forog fenn (142. §), vagy 2. ha a terhelt bűnösségét bíróság előtt beismerte és beismerése a nyomozás vagy a vizsgálat adataival teljes összhangzásban áll.^{5,6}

A büntető igazságszolgáltatás egyszerűsítéséről szól 1921. évi XXIX. törvénycikk III. pontja az eljárások egyszerűsítését a vádirat mellőzése révén igyekezett elősegíteni. Eszerint tettenkapás esetében (Bp. 142. §) a terheltet a kir. ügyészség elé kell állítani. Ha a cselekmény a 2. § 1. vagy 2. pontja alá esik és a bizonyítékok rendelkezésre állanak, a kir. ügyészség a terheltet ügyének tárgyalása végett nyomozás nélkül vádirat mellőzésével három napon belül a kir. törvényszék elé állíthatja. Ily esetben a tanúk, esetleg szakértők megidőzéséről vagy elővezetéséről a kir. ügyészség gondoskodik; a főtárgyaláson a vádirat felolvasása helyett a vádat a kir. ügyész előszóval terjeszti elő; a törvényszék a vádlott részére a Bp. 56. §-ában felsorolt eseteken kívül is rendelhet védőt. Ha a terheltnek a törvényszék elé állítása az előbbi bekezdésben meghatározott idő alatt nem történt meg és az előzetes letartóztatás indítványozására törvényes ok nincs, a terheltet a kir. ügyészség köteles nyomban szabadlábra helyezni.⁷

A büntető törvénykezés egyszerűsítéséről ezt követően az 1930. évi XXXIV. törvénycikk III. fejezete tartalmazott újabb szabályozást. A királyi törvényszék, mint egyesbíróság eljárásának egyszerűsítését a jogszabály 107-108. §-ai tartalmazták. A jogszabály szerint „tettenkapás esetében” a terheltet a kir. ügyészség elé kellett állítani. A testi sértés, illetve lopás meghatározott eseteiben, ha a bizonyítékok rendelkezésre álltak, a királyi ügyészség a terheltet ügyének tárgyalása végett nyomozás nélkül vádirat mellőzésével három napon belül a királyi törvényszék elé állíhatta.

A tanúk, szakértők megidőzéséről vagy elővezetéséről az ügyészség gondoskodott, a főtárgyaláson a vádirat felolvasása helyett a vádat az ügyész szóban azaz ‘előszóval’ terjesztette elő. Ha a terheltnek a törvényszék elé állítása az említett három napon belül nem történt meg, és az előzetes letartóztatás indítványozására törvényes ok nem volt, az ügyész a terheltet szabadlábra helyezni volt köteles. Olyan bűncselekmény esetén, amelynek jogi és ténybeli megítélése egyszerű volt, a nyomozás csak a vád tájékoztatására legszükségesebb adatok felderítésére szorítkozott, ekkor a nyomozó hatóság rövid, „tényvázlatszerű” tájékoztatást terjesztett az ügyészség elé, az pedig – amennyiben a nyomozás kiegészítését nem tartotta szükségesnek – alakszerű vádirat vagy vádindítvány mellőzésével késedelem nélkül a tárgyalás kitűzését indítványozta a királyi tör-

⁵ 1896. évi XXXIII. törvénycikk 281. §.

⁶ FINKEY Ferenc: *A magyar büntető perjog tankönyve*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1916.

⁷ 1921. évi XXIX. törvénycikk 8. §

vényszék egyesbírájánál. Az indítványban, valamint a vádlott részére szóló idézésben röviden meg kellett jelölni a vád tárgyává tett bűncselekményt. Ha a bizonyítékok rendelkezésre álltak vagy nyomban a bíróság elé terjeszthetők voltak, az ügyészség a terheltet az ügy tárgyalása végett három napon belül bíróság elé állíthatta. Ez esetben a tanúk, szakértők megidézéséről – esetleges elővezetéséről – az ügyészség gondoskodott. A tárgyaláson a vádat az ügyész „előszóval” terjesztette elő. E rendelkezés hatályba lépésével az 1921:XXIX. tc. 8. §-a hatályát veszítette, a törvényszéki eljárásra az általánostól eltérő szabályok vonatkoztak. Eszerint: a nyomozás során készített tájékoztatást, vagy a terhelt, avagy a tanúk kihallgatásáról esetleg készített jegyzőkönyvet nem volt szabad a bíróság elé terjeszteni, a bíróság előtti tárgyalás azzal kezdődött, hogy az ügyész szóban – ‘előszóval’ – adta elő, hogy a terheltet mely bizonyítékok alapján mely bűncselekmény elkövetésével vádolja. Ezután az ügyész – kikérdezés formájában – kihallgatta „a vád ténybeli elemeinek bizonyítására szükséges” tanukat, az esetleg szükséges szakértőt. Ezt követően a vádlott, illetve védője intézhetett kérdéseket a tanúhoz, illetve a szakértőhöz., majd a bíróság intézett kérdést a terheltre, hogy kíván-e nyilatkozni. Ha vádlott nyilatkozott, tőle az ügyész és a védő is kérdezhetett. A bíró a felesleges tanúk kihallgatását megtilthatta, illetve figyelemmel volt arra is, hogy az ügyre éppen nem tartozó körülmények bizonyításával a tárgyalás menetét ne késleltessék (Bp. 296. §-ának 2. bekezdése). Az eljárás eredményeképpen „a kir. ügyész mérlegeli a bizonyítás eredményét s annak megfelelő határozatot kér, illetve indítványt terjeszt elő, amire a vádlott és védője nyilatkozhatik, a bíró pedig kihirdeti határozatát.”⁸

A rendelkezések számos ponton mutatnak hasonlóságot a mai szabályozással, a bíróság elé állításra az elkövetéstől rendelkezésre álló három nap viszont mára megtízszereződött.

A büntető perrendtartásról szóló 1961. évi törvény⁹ a Bíróság elé állítás vádirat és tárgyalás kitűzése nélkül című fejezetében szabályozta e jogintézményt. „Járásbíróság hatáskörébe tartozó ügyben, továbbá megyei bíróság hatáskörébe tartozó olyan bűncselekmény esetében, amelyre a törvény öt évig terjedhető börtönnél nem súlyosabb büntetést állapít meg, ha a bűncselekmény ténybeli és jogi megítélése egyszerű és az összes bizonyítékok nyomban a bíróság elé tárhatók, az ügyész az előzetes letartóztatásban lévő terheltet az ügy tárgyalása végett vádirat mellőzésével a bíróság elé állíthatja attól a naptól számított három napon belül, amelyen a letartóztatást elrendelte, illetőleg azt a terheltnek a rendőrség részéről történt átadása alkalmával fenntartotta. Ebben az esetben a bíróság az ügy tárgyalására nem tűz határnapot s idézéseket sem bocsát ki, a tanúk és a szakértők előállításáról az ügyész gondoskodik.”¹⁰

⁸ 1930. évi XXXIV. törvénycikk 108. §.

⁹ A büntető perrendtartásról szóló 1961. évi III. törvény (továbbiakban: II. Bp.).

¹⁰ 1951. évi III. törvény 150. §.

E szabályozás értelmében az eddigiek szerinti tettenérés már nem szerepelt feltételként, az alkalmazhatóság köre viszont annak ellenére bővült, hogy a szűkesnek mutakozó garanciális előírások elkerülték a korabeli kodifikátorok figyelmét. Fontos jellemző, hogy csak előzetes letartóztatásban lévő terhelt esetén volt jöhetett szóba. A büntető perrendtartásról szóló 1951. évi III. törvényről szóló 1954. évi V. törvény 55. §-a szerint „a Bp. 150. §-a hatályát veszti.”¹¹

A rendelkezés tehát a bíróság elé állítás jogintézményét megszüntette, a törvény indokolása szerint egyrészt csorbította a terhelti védekezés lehetőségét, másrészt megghiúsította a tárgyalás előkészítését. Az I. Be.¹² ismerte ugyan a külön eljárások jogintézményét, de a bíróság elé állítás rehabilitálása e körbe dogmatikailag nem illeszkedett, tekintve, hogy azok kizárólag a terhelt személyéhez kapcsolódóan jelentek meg a törvény szabályozásában.

Az egyes büntető rendelkezések módosításáról és kiegészítéséről rendelkező 1966. évi 16. tvr. „bíróság elé állítás vádirat és tárgyalás kitézése nélkül” címmel, VIII/A. fejezetként, de nem a külön eljárások keretei között illesztette vissza a büntetőeljárásba a tettenkapást. A részben tágabb, részben viszont szűkítő feltételeket tartalmazó rendelkezés lehetővé tette a szabadlábon lévő terhelttel szembeni eljárást, de az addigiakkal szemben csak a járásbírósi hatáskörbe tartozó bűncselekmények esetén, valamint azon túl, hogy egyszerű ténybeli és jogi megítélésű ügyekben lehetséges a külön eljárás, szükséges volt az, hogy a terhelt a bűncselekmény elkövetését elismerje, vagy tetten érék.¹³ Bár nem törvényi, sőt nem is tvr. szintű szabályozás, mégis említést kell tenni az e körben a bíróságokra háruló feladatokat szabályozó 106/1966. (IK 13.) IM számú utasításról. Az eddigi jogszabályok döntően az ügyész feladat- és hatásköröként határozták meg a bíróság elé állítás kapcsán felmerülő teendőket, ehhez képest e szabályozás előírja, hogy a terhelt kihallgatásának megkezdése előtt a bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy az ügy elbírálása egyáltalán a hatáskörébe tartozik-e, hogy illetékes-e az eljárásra, nem fiatalok-e a terhelt, illetve, hogy vád tárgyává tett bűntettre a törvény nem rendelt-e ötévi szabadságvesztésnél súlyosabb büntetést. Az utasítás a fentiekben túl további feladatokat is meghatároz, mégpedig a bíróság elnökének teendőjeként, hiszen ő az, aki az eljáró tanácsot kijelöli, gondoskodik a tárgyalás megtartásának feltételeiről, értesíti az ügyészt a tárgyalás helyéről, gondoskodik a megküldött ügy iratainak lajstromozásáról, a lefoglalt dolgok nyilvántartásba vételéről, valamint arról, hogy az iratokat, valamint azokat a lefoglalt dolgokat, amelyek az ügyben tárgyi bizonyítékként szolgálnak, a kijelölt tanács késedelem nélkül megkapja.

A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény harmadik részében, immár a külön eljárások között, a 345-349. §-aiban szabályozta a bíróság elé állításra

¹¹ 1954. évi V. törvény 55. §.

¹² A büntetőeljárásról szóló 1962. évi 8. tvr.

¹³ GÖDÖNY József: A bíróság elé állításról. *Belügyi Szemle*, 1966/10.

vonatkozó rendelkezéseket. Az eljárás alkalmazható volt a járásbíróság, illetőleg katonai bíróság hatáskörébe tartozó olyan bűncselekmény miatt, amelyre a törvény ötévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb büntetést rendel, a terhelt a bűncselekmény elkövetésétől számított hat napon belül bíróság elé állítható, ha az ügy megítélése egyszerű, a bizonyítékok rendelkezésre állnak és a terheltet tetten érték vagy a bűncselekmény elkövetését beismerte.¹⁴

A szabályozás szerint a nyomozást a vétségi eljárás szabályai szerint kellett lefolytatni; a nyomozás iratainak ismertetése azonban mellőzhető volt. Az őrizet – hetvenkét órán túl ügyészi jóváhagyással – az első tárgyalás befejezéséig tartott. A nyomozás befejezése után a nyomozó hatóság az iratokat a bíróság elé állítás végett az ügyésznek küldte meg, az ügyész azokat haladéktalanul megvizsgálta. Ha törvényi feltételei fennálltak, közölte a gyanúsítottal, hogy milyen bűncselekmény miatt, milyen bizonyítékok alapján állítja bíróság elé. Ha a gyanúsítottak nem volt védője, gondoskodott annak kirendeléséről, valamint arról, hogy a védő az ügyet megismerhesse és az őrizetben levő gyanúsítottal a tárgyalás előtt beszélhessen. Amennyiben a bíróság elé állítás feltételei hiányoztak, vagy az ügyész a gyanúsítottat egyéb okból nem állította a bíróság elé, úgy vagy vádat emelt, vagy visszaküldte az iratokat a nyomozás lefolytatása végett a nyomozó hatóságnak. Az ügyész a bíróságot – vádindítvány benyújtása nélkül – haladéktalanul értesítette a külön eljárásról, majd a vádlottat – a nyomozó hatóság közreműködésével vagy egyéb módon – a bíróság elé állította azzal, hogy biztosította, hogy a bizonyítási eszközök a tárgyaláson rendelkezésre álljanak és a tárgyalásra védőt rövid úton megidézze. A tárgyaláson az ügyész és a védő részvétele kötelező volt. Az ügyész a vádat szóban terjesztette elő, majd az iratokat és a tárgyi bizonyítási eszközöket a bíróságnak átadta. A bíróságnak lehetősége volt az iratokat az ügyésznek visszaküldeni, mégpedig abban az esetben, ha a bűncselekmény elkövetésétől a bíróság elé állításig több mint hat nap eltelt, vagy a bűncselekményre a törvény ötévi szabadságvesztésnél súlyosabb büntetést rendelt, illetőleg ha a tárgyaláson felvett bizonyítás eredményének megfelelően pótnyomozás szükségessége merült fel. Ebben az esetben fellebbezésnek nem volt helye, a vádlott fogvatatása kérdésében a bíróság hozott döntést. A bíróság a tárgyalást egy ízben, legfeljebb hat napra napolhatta el. Ha a bizonyítási eszközök nem álltak rendelkezésre, és ezért a tárgyalás hat napon belül nem volt folytatható, illetőleg újabb elnapolás szükséges, a bíróság az iratokat az ügyésznek visszaküldeni rendelte. A vád megváltoztatása, illetőleg kiterjesztése esetén a tárgyalást akkor lehetett folytatni, ha a bíróság elé állítás feltételei a megváltozott, illetve a kiterjesztett vád szerinti bűncselekményre is fennálltak,

¹⁴ 1973. évi I. törvény 346. §.

egyébként a bíróság az iratokat az ügyésznek visszaküldte. A bíróság elé állítás keretében hozott ítéletet három napon belül írásba kellett foglalni.¹⁵

Az 1979. évi Be. novella¹⁶ e jogintézmény alkalmazási körét akként módosította, hogy a külön eljárás nem alkalmazható akkor, ha a terhelt szigorított őrizete rendelhető el, míg az 1978. évi IV. törvény az eddigi 6 napos határidőt 8 napra emelte fel.¹⁷

A büntetőeljárások gyorsítását szolgáló jogintézményeket mind a tudomány,¹⁸ mind a gyakorlat folyamatosan vizsgálta, azok egyre inkább elfogadottá váltak,¹⁹ szabályaik a jogalkalmazás tapasztalataira is tekintettel alakultak.²⁰

Az Országos Ítéltábla székhelyének és illetékességi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról szóló 1999. CX. tv. harmadik része a Be. bíróság elé állításra vonatkozó szabályait – 2000. március 1-jei hatállyal – akként módosította, hogy immár a 8 évnél nem súlyosabban büntetendő bűncselekmény elkövetése esetén is lehet helye a jogintézmény alkalmazásának, az addigi 8 nap helyett 15 napon belül.

A végül 2003 júliusában hatályba lépett Be.²¹ ugyancsak a külön eljárások között szabályozta a jogintézményt, az 517. §-a szerint az ügyész a terheltet a bűncselekmény elkövetésétől számított tizenöt napon belül bíróság elé állíthatja, ha a bűncselekményre a törvény nyolcévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb büntetést rendel, az ügy megítélése egyszerű, a bizonyítékok rendelkezésre állnak, a terheltet tetten érték, vagy a bűncselekmény elkövetését beismerte. Ha a bíróság elé állítás (1) bekezdés a)-c) pontjában meghatározott feltételei fennállnak, tettenérés esetén az ügyész a terheltet a bűncselekmény elkövetésétől számított tizenöt napon belül bíróság elé állítja.²²

A büntetőeljárásról szóló 2002. évi I. törvény módosította az előbb hivatkozott feltételeket, a külön eljárás alkalmazását a helyi bíróság hatáskörébe, illetve

¹⁵ MAROS Lászlóné – dr. SAFRANKÓ Margit: A bíróság elé állítás vádirat és tárgyalás kitűzése nélkül a gyakorlatban. *Magyar Jog*, 1969/8. 461–468.

¹⁶ 1979. évi 4. tvr.

¹⁷ MOLDOVÁNYI György: A bíróság elé állítás, a tárgyalás mellőzése pénzbüntetés kiszabása esetén és a különleges eljárások szabályozása az új büntető eljárási törvényben. *Belügyi Szemle*, 1973/10. 12–18.

¹⁸ CSÉKA Ervin: Bűnözési helyzet, eljárás – egyszerűsítés, nyomozás. In: *Tények és Kijátások. Tanulmányok Királyi Tibor tiszteletére*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995. 18.

¹⁹ NÁNÁSI László: A büntetőeljárási törvény egyes új jogintézményei. A IV. Nemzetközi Nyári Jogakadémián, Kecskeméten, 1998. augusztus 28-án dr. Erdei Árpád alkotmánybíró előadásához fűzött korreferátum szerkesztett változata. *Ügyészek Lapja*, 1998/6.

²⁰ KIRÁLY Tibor: A magyar büntető eljárásjog fél évszázados történetének vázlata. *Belügyi Szemle*, 2003/1.

²¹ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény.

²² 1998. évi XIX. törvény 517. §.

katonai büntetőeljárásra tartozó bűncselekmény esetén tette lehetővé, illetve rendelkezett arról, hogy a magánvádló és a pótmagánvádló nem indítványozhat bíróság elé állítást. Ennek egyértelműsítése végett, hogy a tárgyalást nem az ügyész, hanem a bíróság tűzi ki, módosult a Be. 519. § (1) bekezdése is, amely szerint „Az ügyész haladéktalanul értesíti a bíróságot, ha a vádlottat bíróság elé kívánja állítani, ebben az esetben a bíróság nyomban kitűzi a tárgyalás határnapját.”²³

Időközben folyamatos – a tudomány képviselői által is „megtámogatott” – törekvések indultak el a büntetőeljárások gyorsítása és egyszerűsítése érdekében.^{24, 25, 26}

A büntetőeljárások időszerűségének javítása céljából a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló 2009. évi LXXXIII. törvény 43. §-a ismét módosította a Be. 517. § (1) és (2) bekezdését. Eszerint az ügyész a terheltet a bűncselekmény elkövetésétől számított harminc napon belül bíróság elé állíthatja, ha *a)* a bűncselekményre a törvény nyolcévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb büntetést rendel, *b)* az ügy megítélése egyszerű, *c)* a bizonyítékok rendelkezésre állnak, *d)* a terheltet tetten érték, vagy a bűncselekmény elkövetését beismerte. (2) Ha a bíróság elé állítás (1) bekezdés *a)-c)* pontjában meghatározott feltételei fennállnak, tettenérés esetén az ügyész a terheltet a bűncselekmény elkövetésétől számított harminc napon belül bíróság elé állítja.”²⁷

További változás, hogy a módosítás hatálybalépésétől a bíróság elé állítás előtt elrendelt személyi szabadságot elvonó vagy korlátozó kényszerintézkedés a bíróság elé állítás napján tartott tárgyalás befejezéséig tart.²⁸ Ha az 517. § (1) bekezdésében meghatározott feltételek is fennállnak, az őrizetbe vétel bíróság elé állítás céljából is elrendelhető, az őrizet legfeljebb hetvenkét óráig tarthat. Ha a bíróság az iratokat az ügyészhez visszaküldi, az ügyész indítványára az általános szabályok szerint határoz a személyi szabadságot elvonó vagy korlátozó kényszerintézkedésekről. Ezen túl a vád előterjesztése után a bíróság az iratokat az ügyésznek visszaküldi, ha a bűncselekmény elkövetésétől a bíróság elé állításig több mint harminc nap telt el, a bűncselekményre a törvény nyolcévi szabadságvesztésnél súlyosabb büntetést rendel, vagy a bizonyítási eszközök nem állnak rendelkezésre.²⁹

²³ 2002. évi I. törvény 254. §.

²⁴ BÓCZ Endre: A Be. új novellája elé. *Magyar Jog*, 2005/12. 716.

²⁵ LŐRINCZY György: Büntető igazságszolgáltatás és az „olcsóbb állam”. *Magyar Jog*, 2006/10. 602–614.

²⁶ BARD Károly: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2007. 15.

²⁷ A büntetőeljárások időszerűségének javítása céljából a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló 2009. évi LXXXIII. törvény 43. §.

²⁸ HERKE Csongor: *A büntetőeljárás gyorsításának új jogintézménye és további lehetőségei*. Magyar Büntetőjogi Társaság, 2009. <http://www.mbjt.hu/HerkeCsongor20091014.pdf>.

²⁹ A büntetőeljárások időszerűségének javítása céljából a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló 2009. évi LXXXIII. törvény 46. §.

Az egyes büntető tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXI. törvény 42. §-a szerint: „, a tárgyaláson védő részvétele kötelező,”³⁰ Az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról 2011. évi LXXXIX. törvény rendelkezéseit az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló 2011. évi CL. törvény 2012. január 1. napjától hatályos rendelkezései követték. A hatályos Be. XXIV. Fejezetében szabályozott külön eljárás során a törvény rendelkezéseit a jelölt fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni, tehát úgy az általános, mint a különös szabályok egyaránt irányadóak. A külön eljárás alkalmazhatósága csak meghatározott feltételek fennállása esetén lehetséges. Az e kört érintő Be. módosítás óta, tehát 2012. január 1. napjától, immár a terhelt gyanúsítottként történő kihallgatásától – és nem a bűncselekmény elkövetésétől – számított harminc napon belül van rá mód, abban az esetben, ha bűncselekményre a törvény nyolcévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb büntetést rendel, az ügy megítélése egyszerű, a bizonyítékok rendelkezésre állnak, illetve a terhelt a bűncselekmény elkövetését beismerte.

Míg a Be. 517. § (1) bekezdése a lehetőségét teremti meg, a (2) bekezdés a külön eljárás kötelező alkalmazását írja elő az előbb említett első három feltétellel egyidejű együttállása esetén. Érdemes megjegyezni, hogy az (1) bekezdés c) pontja szerinti tettenérés, illetve a d) pontban írt beismerése vagylagos feltétel, míg a továbbiak – értelemszerűen – együttes feltételek. Fontos megkötés, hogy magánvádló, illetőleg a pótmagánvádló a terhelt bíróság elé állítását nem indítványozhatja. A bíróság elé állítás indítványozásának lehetősége tehát kizárólag a közvádló, azaz az ügyész monopóliuma, magánvádas és pótmagánvádas eljárásokban nem alkalmazható. A Be. 518. § szerint, ha a bíróság elé állítás feltételei fennállnak, és az ügyész a gyanúsítottat bíróság elé kívánja állítani, közli a gyanúsítottal, hogy mely bűncselekmény miatt, milyen bizonyítékok alapján állítja bíróság elé. Az ügyész haladéktalanul gondoskodik arról, hogy a gyanúsított védőt hatalmazhasson meg, ha a gyanúsítottnak nincs védője, védőt rendel ki. Ha a terhelt őrizetben van, gondoskodik arról, hogy a védő a terhelttel a tárgyalás előtt beszélhessen. Ennek alapján tehát az ügyész úgy látja, hogy e külön eljárás feltételei fennállnak, és – a kötelező esetet kivéve – a gyanúsítottat a bíróság elé kívánja állítani, ezt közli a gyanúsítottal annak egyidejű közlésével, hogy azt mely bűncselekmény miatt és milyen bizonyítékok alapján indítványozza. Mivel a Be. 522. § (1) bekezdése szerint az eljárás során védő részvétele kötelező, abban az esetben, ha a gyanúsítottnak nincs védője, akkor az ügyésznek haladéktalanul gondoskodnia kell arról, hogy a gyanúsított védelme érdekében védőt hatalmazhasson meg. Ha a gyanúsítottnak erre nincs módja, ebben az esetben az ügyész rendel ki számára védőt.

A tárgyalás mielőbbi megtarthatósága érdekében az ügyész arról, hogy a terheltet bíróság elé szándékozik állítani, haladéktalanul értesíti a bíróságot, a bí-

³⁰ 2010. évi CXLI. törvény 42. §.

róság pedig nyomban kitűzi a tárgyalás határnapját, az iratokat az ügyészhez visszaküldi, az ügyész indítványára az általános szabályok szerint határoz a személyi szabadságot elvonó vagy korlátozó kényszerintézkedésekről. Az ügyész a terheltet – szükség szerint a nyomozó hatóság közreműködésével – a bíróság elé állítja, a védőt rövid úton megidézi, egyúttal biztosítja, hogy a bizonyítási eszközök a tárgyaláson rendelkezésre álljanak. Az ügyész felelőssége arról gondoskodni, hogy azok, akiknek a részvétele kötelező, a tárgyaláson feltétlenül jelen legyenek. A bíróság elé állítás előtt elrendelt személyi szabadságot elvonó vagy korlátozó kényszerintézkedés a bíróság elé állítás napján tartott tárgyalás befejezéséig tart, tehát az előzetes letartóztatás időtartamára vonatkozó általános szabályok e körben nem alkalmazhatók. Ha a különjárás előbbieken tételezett feltételei fennállnak, az őrizetbevétel bíróság elé állítás céljából is elrendelhető, ekkor az őrizet legfeljebb hetvenkét óráig tarthat.

E különjárás során a tárgyalás előkészítésére vonatkozó szabályokat tartalmazó XII. fejezet rendelkezései értelemszerűen nem alkalmazhatók. Az eljárás speciális voltára tekintettel szükséges garanciális jellegű rendelkezés szerint a tárgyaláson a védő részvétele kötelező. Az ügyész az iratokat és a tárgyi bizonyítási eszközöket a bíróságnak a tárgyalás megkezdése előtt átadja, a vádat pedig – az általános szabályozástól ugyancsak eltérően, de a jogtörténeti hagyománynak megfelelően – nem írásban, hanem szóban terjeszti elő, ami leginkább az előállításról készült feljegyzés ismertetésével történik. A bíróság – meghatározott esetben – az iratok ügyésznek történő visszaküldéséről határozhat, mégpedig akkor, ha a gyanúsított kihallgatásától a bíróság elé állításig több mint harminc nap telt el, vagy a bűncselekményre a törvény nyolcévi szabadságvesztésnél súlyosabb büntetést rendel, illetve ha a bizonyítási eszközök nem állnak rendelkezésre. A visszaküldésre a vád előterjesztése után van lehetőség. Ha erre nincs ok, a vádlottat és a tanút a tanács elnöke kihallgatja. A cél, hogy a bíróság az ügyet mielőbb elbírálja, ám ha a bizonyítási eljárás az adott tárgyaláson valamely okból nem fejezhető be, a bíróság a tárgyalást egy alkalommal, legfeljebb nyolc napra elnapolhatja. Ha a tárgyaláson felvett bizonyítás eredményének megfelelően további bizonyítási eszközök felkutatása érdekében az ügyész megkeresése szükséges, és ezért a tárgyalás nyolc napon belül nem folytatható, illetőleg újabb elnapolás szükséges, a bíróság az iratokat visszaküldi az ügyésznek. A vád kiterjesztésének abban az esetben lehet helye, ha a bíróság elé állítás feltételei a kiterjesztett vád szerinti bűncselekményre is fennállnak, ellenkező esetben a bíróság az iratokat visszaküldi az ügyésznek.

Ez rendkívül fontos szabály, hiszen ha a bíróság elé állítás feltételei hiányoznak és a bíróság az iratokat még sem küldte vissza az ügyésznek, ez feltétlen hatályon kívül helyezési ok. Az iratoknak az ügyészhez történő visszaküldése miatt fellebbezésnek nincs helye, tekintve, hogy annak feltételeit maga a Be. tételesen és egyértelműen rögzíti.

A büntetőeljárások mielőbbi befejezése gyakorlatilag az adott ügyben érintett valamennyi résztvevő érdeke. Az időmúlás a bizonyítékok esetleges elenyészésével, az emlékezet halványulásával jár, az idő előre haladtával szükségszerűen nehezebb a bizonyítás, míg az ésszerű időn belüli befejezés esetén a terhelt nem áll hosszú évekig a büntetőeljárás hatálya alatt, a sértettnek – esetleges polgári jogi igény érvényesítése esetén a magánfélnek – mielőbbi lehetősége nyílik kártérítési igénye érvényesítésére. A társadalom várja és elvárja, hogy a bűnt a büntetés mielőbb kövesse, ezért a jogalkotónak és jogalkalmazónak egymással karöltve kell mindent megtennie annak érdekében, hogy a büntetőeljárások mielőbb jogerős befejezést nyerjenek. E célt – némi kihagyástól eltekintve – immár közel másfél évszázada igyekszik szolgálni az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a büntetőeljárás egyszerűsítéséről szóló R (87) 18. számú ajánlásával összhangban lévő bíróság elé állítás jogintézménye.

DIPLOMÁCIAI KIVÁLTSÁGOK ÉS MENTESSÉGEK *különös tekintettel a nemzetközi szervezetekkel kapcsolatos kérdésekre*

KÁNTÁS MELINDA

1. Bevezetés

A nemzetközi jog az egyik legdinamikusabban fejlődő jogág. A nemzetközi jog rendszerén belül helyezkedik el a jogág egyik legfontosabb területe, a diplomáciai kiváltságok és mentességek.¹ Egy olyan intézményről van szó, amely egy több évszázados múltra tekint vissza, és kiemelkedő szerepet töltött be és tölt be ma is egy adott állam külkapcsolataiban. Ahhoz, hogy akár egy állam külpolitikája, akár egy nemzetközi szervezet külkapcsolatai hatékonyan működjenek, olyan diplomáciai kapcsolatokat kell kiépíteni, amely mindkét, adott esetben valamennyi fél számára kedvező feltételeket biztosít. A legtöbb nemzetközi szerződés² létrejött a gondosan kialakított diplomáciai kapcsolatok nélkül aligha valósulhatott volna meg.

Amikor diplomáciáról beszélünk, az esetek túlnyomó többségében, mint a médiában, gyakorlatban, szakirodalomban³ államok egymás közötti képviselőinek a kiváltságairól és mentességeiről hallunk. De mi a helyzet a nemzetközi szervezetekkel? Milyen szerepet töltenek be a nemzetközi jogban? Kik állnak valójában a nemzetközi szervezetek mögött, tisztségviselői kinek a nevében kötik meg a nemzetközi szerződéseket? Vajon megilletik őket olyan kiváltságok és mentességek, mint egy adott állam diplomatáit, vagy kevésbé kedvező elbánásban részesülnek?

Tudományos munkám célja, hogy mindezen kérdésekre a lehető legponto-

¹ Az 1961. évi Bécsi Egyezmény a diplomáciai testületről és a diplomáciai képviseletről szóló 1987. évi XIII. törvényerejű rendelet; Az 1963. évi Bécsi Egyezmény a konzuli képviseletről szóló 1987. évi XIII. törvényerejű rendelet.

² Az 1969. évi Bécsi Egyezmény a szerződések jogáról szóló 1987. évi XII. törvényerejű rendelet.

³ Többek között: KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2009.; HARGITAI József.: *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*. Budapest, Aula, 2005; NAGY Károly: *Nemzetközi Jog*. Budapest, Püski Kiadó, 1999; Malcolm Nathan SHAW: *International Law. In the United Kingdom at the University Press, Cambridge*, 2003.

sabb válaszokat adjam. Célom, hogy a diplomáciai kiváltságokat és mentességeket egy olyan szemszögből vizsgáljam, amely e területen az újdonság erejével hat, hiszen kutatásaim során a nemzetközi szervezetekhez kapcsolódó forrásokat látva, Magyarországon igen kevesen foglalkoztak eme téma alapos kutatásával, mivel nem váltott ki különösebb akadémiai érdeklődést.

Való igaz, hogy a nemzetközi szervezet a nemzetközi jog viszonylag új intézménye, amely talán most kezdi kiforrni magát. De biztos, hogy annyira új nemzetközi jogalanyról van szó? Ha a kérdést a nemzetközi jog jogalanyai szempontjából közelítjük meg, akkor a válasz egyértelműen nem. Ha viszont a nemzetközi szervezetet a diplomáciai kapcsolatok területén vizsgáljuk, akkor valóban egy újonnan fejlődő intézményről van szó az államokhoz képest. Hiszen kezdetleges diplomáciai kapcsolatokról állam és állam vonatkozásában már az ókorban is beszélhetünk, míg ténylegesen működő nemzetközi szervezetről csak 1945⁴ után. Természetesen előképei ennél jóval korábban megjelentek, de e nemzetközi szervezeteknek még nem voltak politikai vonatkozásai.

Kutatásaim során azokra a sarkalatos pontokra kívántam hangsúlyt fektetni, amely egyértelművé teszi azon különbségeket, amely lényeges eltérést mutat az államok diplomáciai kapcsolataihoz képest. Ahhoz, hogy egységében lássuk a folyamatot, néhány gondolat erejéig meg kell fogalmaznunk, mikor beszélünk nemzetközi szervezetekről, mit jelent az, hogy diplomáciai kiváltságok és mentességek, melyek azok az egyezmények, amelyek a nemzetközi szervezetek diplomáciai kapcsolatait szabályozzák, milyen konkrét példák születtek ezzel kapcsolatban akár Magyarország tekintetében, akár nemzetközi viszonylatban.

Végezetül néhány személyes meglátással, tapasztalattal, észrevétellel zárul a kutatás témája.

2. A nemzetközi szervezetek

A nemzetközi jog alatt évszázadokon át elsőként az államok közötti kapcsolatok jogi szabályrendszerét értették. Egyre több területen megjelent az együttműködés és a szabályozás olyan igénye, amelyre a szerződéskötési technikák kevésnek bizonyultak. Már az ókori Hellaszban megjelentek a nemzetközi szervezetek előképei az olimpiai játékok és a jóshelyek vonatkozásában, továbbá Nagy Károly is mélyrehatóan vizsgálta eme kérdést Magyarország és a nemzetközi jog külkapcsolatai tekintetében.⁵ A XIX. században pedig nyilvánvalóvá vált, hogy a multilaterális szerződések bizonyos esetekben megkönnyítik az egységes

⁴ Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) 1945. június 26-án jött létre San Franciscóban, amelynek jogelődje a Nemzetek Szövetsége volt.

⁵ NAGY Károly: *A nemzetközi jog valamint Magyarország külkapcsolatainak a története*. Budapest, Antológia Kiadó, 1995.

szabályozás biztosítását.⁶ Ebben a században jelentek meg az első nemzetközi szervezetek az európai folyami hajózás területén,⁷ amelyek elsősorban kooperációs feladatokat láttak el. Az első világháború után jelent meg az első politikai hatáskörrel rendelkező szervezet Nemzetek Szövetsége⁸ néven, a második világháború végét követően beszélhetünk az Egyesült Nemzetek Szervezetéről.

Egyes források szerint jelenleg 20 000⁹ szervezet van szerte a világon. Azonban a nemzetközi szervezetek sem tekinthetők örökéletűnek, hiszen előfordul, hogy feladatuk betöltését követően megszűnnek.

Amikor nemzetközi szervezetről beszélünk, többféle fogalom meghatározással találkozunk szemben magunkat. A köznyelv felfogásában olyan együttműködési forma is, melyet a nemzetközi jog nem tekint annak. A nemzetközi jog olvasatában a nemzetközi szervezet az államközi együttműködés olyan formája, amely kormányközi együttműködésen alapul, tehát államok hozzák létre. Természetesen vannak ún. nem kormányközi szervezetek, mint az ILA (Nemzetközi Jogi Egyesület); NOB (Nemzetközi Olimpiai Bizottság); FIFA (Nemzetközi Labdarúgó Szövetség).

A nemzetközi jog jelenleg is irányadónak tekinti Lord Fitzmaurice¹⁰ definícióját, amelynek alapján nemzetközi szervezet az, amit államok hoznak létre és az ő részvételükre épül; nemzetközi szerződésen alapuló saját alkotmánnyal;¹¹ saját szervekkel és a tagállamoktól eltérő jogalanyisággal. Alkotmány alatt valójában az alapító szerződést értjük, amelynek rendeltetését különleges típusú nemzetközi szerződés valósítja meg.¹² A konstitutív szerződés meghirdeti az általa létrehozott jogalany elsőbbségét tagállamai egyéb szerződési köteleivel szemben, továbbá fontos megjegyezni, hogy a szerződéshez fenntartás nem fűzhető. Az alapokmány módosítása esetén az új szöveg szembeszegezhető az azt eredetileg meg nem szavazó tagállammal. Ebben az esetben a tagállamot megilleti a szervezet elhagyásának joga.¹³ A szerződés további sajátossága, hogy nem

⁶ KOVÁCS i. m. 574–575.

⁷ Az 1868. évi Mannheimi Egyezmény a Központi Rajna Hajózási Bizottságáról; Az 1856. évi Párizsi Szerződés az Európai Duna Bizottságról.

⁸ A Nemzetek Szövetsége létrehozását 1919-ben a párizsi békekonferencián írták alá győztes államok Woodrow Wilson, amerikai elnök javaslatára.

⁹ KOVÁCS i. m.; BLAHÓ András – PRANDLER Árpád: Nemzetközi szervezetek és intézmények. Budapest, Aula Kiadó, 2011.

¹⁰ Sir Gerald Fitzmaurice, nemzetközi jogász, a Nemzetközi Bíróság tagja (1960–1973).

¹¹ Az alapító szerződést nem minden esetben nevezik alkotmánynak, egyéb általános elnevezések: ENSZ Charta (1945), Nemzetközi Bíróság Statútuma (1945), NATO Észak-atlanti Szerződésről szóló megállapodás (1949).

¹² KOVÁCS i. m. 577.

¹³ Nem érvényesül a *pacta tertiis nec nocent, nec pro sunt* (relatív hatály elve).

tartalmaz időbeli határt, vagy szokatlanul hosszú időhatárt rögzít pl. ESZAK,¹⁴ amelyet ötven évre hoztak létre. Az ilyen típusú szerződés csaknem félig zárt szerződés, amelynek következtében kizárólag a tagok hozzájárulásával kerülhet sor egy új állam felvételére a tagfelvételi eljárás során.

Valamennyi nemzetközi szervezet felépítésében szerepelni kell minimum szerveknek, mint a közgyűlés és a titkárság. Ahogy azt már korábban említettem, a nemzetközi szervezetek a nemzetközi jog önálló jogalanyai. A nemzetközi szervezet jogalanyisága objektív és szubjektív szempontból is vizsgálható. A szubjektív jogalanyiságából következik a tagállamokétól eltérő, saját, önálló jogalanyisága. Az önálló jogalanyiság lehet magánjogi és közjogi. A közjogi jogalanyiságba tartozik, hogy a szervezet a székhely állam területén diplomáciai jellegű mentességet élvez. Ami azt jelenti, hogy a szervezet saját nevében tud nemzetközi jogi természetű jogokat és kötelezettségeket vállalni. Érdekes kérdés, hogy az ilyen döntések mennyiben érintik a szervezetben részt nem vevő államokat. Ebben az esetben ezen államok maguk döntenek, hogy jogilag elfogadják az adott szervezetet. A jogalanyiság másik ága tekintetében csak az Egyesült Nemzetek Szervezete rendelkezik objektív jogalanyisággal, amelynek részletezésére később kívánok kitérni.¹⁵

3. A nemzetközi szervezetek külső kapcsolatrendszere

Diplomáciai kapcsolat csak kölcsönös megegyezéssel létesíthető, fenntartásához rendszerint diplomáciai képviseltek kölcsönös létesítése szükséges, azonban ennek hiányában is létrejöhet diplomáciai kapcsolat. Ilyenkor a kapcsolatot harmadik államban működő képviselő útján tartják fenn.

A nemzetközi szervezetek a nemzetközi rendszer viszonylag új elemei, hatásuk a világ kapcsolatrendszerére meghatározó. Jelenleg ezek a szervezetek az államok rendszerének kiegészítői. Fő funkciójuk az államok közötti együttműködés elősegítése. A nemzetközi szervezetek és intézmények azonban nem kizárólag konfliktusok rendezésére szolgálnak, hanem elősegítik az államok közötti békés kapcsolat kialakítását, együttműködnek a nemzetközi jogi elvek létrehozásában és fejlesztésében, emellett pedig humanitárius közszolgálatot is végeznek. Tevékenységük fontos olyan területen is, ahol az államok elsődleges érdekazonossága megnyilvánul – például a technikai, gazdasági, kulturális stb. –, így jön létre a nemzetközi együttműködés e szervezetek keretein belül. Diplomáciai kapcsolatokról nemcsak állam és állam között beszélhetünk, hanem állam

¹⁴ Európai Szén- és Acélközösség (1952–2002), 1950. május 9-én jött létre a Schuman-terv keretében.

¹⁵ CIJ: Az Egyesült Nemzetek szolgálatában elszenvedett károk tárgyában adott tanácsadó vélemény, 1949. április 11., Rec., 1949, 185.

és nemzetközi szervezetek kapcsán is, amely fent említésre került. A XX. század második feléig vezethető vissza az a folyamat, amikor maguk a nemzetközi szervezetek is aktív diplomáciai kapcsolatépítésbe kezdtek, missziókat létesítettek tagállamaikban s ezekre is külön-külön egyezmények születtek, amelyeket a szervezet és az általa küldött állandó missziót fogadó állam tárgyalt le, vagy esetleg az adott szervezet kiváltságairól és mentességeiről kötött egyezmény valamelyik része érintette a szervezeti missziókra vonatkozó jogi szabályokat.¹⁶

A nemzetközi szervezeteknek és tisztviselőiknek, és a tagállamok képviselőinek bizonyos védettségekkel¹⁷ kell rendelkezniük tevékenységük gyakorlása során, elsősorban a számukra székhelyet biztosító vendéglátó államban (host country).

Az ENSZ kiváltságairól és mentességeiről szóló 1946. évi New York-i Egyezménye kutatásaim alapján a legfontosabbnak ítélt dokumentum a kiváltságok és mentességek terén. Ez szolgál modellként számos más dokumentumnak, mint például az Egyesült Nemzetek szakosított intézményeinek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1947. évi New York-i Egyezménynek. Az egyezmény 1. cikke arra mutat rá, hogy az ENSZ jogi személyiséggel rendelkezik. Maga az egyezmény pedig négy különböző fő területet emel ki: az első magával a szervezettel foglalkozik, kimondja, hogy az ENSZ közvetlen adómentességet élvez, és megszorításoktól mentes. A második terület az ENSZ-tagállamok képviselőivel foglalkozik.

Kunz¹⁸ szerint az ENSZ-képviselők saját államuk képviselői, de az ENSZ által már nemzetközi képviselők is. A 4. cikk a mentességek alá sorolja a diplomaták letartoztatásának tilalmát, a szólásszabadságot, valamint az adómentességet. A harmadik terület az ENSZ-tisztviselők kiváltságaira és mentességeire helyezi a hangsúlyt, amely az Egyezmény 5. cikkében kerül konkretizálásra. Többek között olyan kiváltságok és mentességek körét emeli ki az említett cikk, mint a fogadó állam közüzemi szolgáltatásai alóli mentesség, hivatali minőségben végzett cselekmények esetén a tisztségviselőket megillető anyagi juttatások mentesek a közvetlen adó hatálya alól. A negyedik és egyben utolsó terület a szakértői tisztség és olyan általános kérdések bemutatásával zárul, mint a vitarendezési eljárás, az Egyezmény hatálybalépésével kapcsolatos rendelkezések megvitatása.

A kiváltságok és mentességek garantálják az ENSZ tevékenységének zavartalan működését. Továbbá a tagállamok kötelesek lemondani a mentességeikről, amennyiben ez akadályozhatja az igazságszolgáltatást. Az ENSZ együttműködni

¹⁶ Az Egyesült Nemzetek szakosított intézményeinek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1947. évi New York-i Egyezmény kihirdetéséről szóló 1967. évi 23. törvényerejű rendelet.

¹⁷ Az Egyesült Nemzetek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1946. évi New York-i Egyezmény kihirdetéséről szóló 1957. évi 15. törvényerejű rendelet.

¹⁸ Josef L. KUNZ: Privileges and Immunities of International Organizations. *The American Journal of International Law*, 41. 1947. 843; Edvard HAMBRO: Permanent Representatives to International Organizations, *Yearbook of World Affairs*, 30. 1976. 30–41.

köteles a tagállamok hatóságaival a lehető leghatékonyabb működés érdekében. Fontos megemlíteni, hogy mind a tagállamoknak, mind a nemzetközi szervezeteknek szükségük van arra, hogy egymással szoros és állandó kapcsolatban legyenek. Ezt kívánják biztosítani az államoknak a nemzetközi szervezetek mellé rendelt állandó képviselői. Érdekességként megemlíteném, hogy a nemzetközi szervezetek általában nem létesítenek képviselőt tagállamaikban. Az elmúlt évtizedben viszont kialakult az a gyakorlat, hogy a nemzetközi szervezetek is létrehoznak képviselőket egyes tagállamokban, ha ezt a válsághelyzet vagy egyéb körülmény úgy kívánja, különösen egy-egy szubrégióra vonatkozó feladatkörrel.¹⁹

4. A szervezetek kiváltságairól és mentességeiről szóló egyezmények

A diplomáciai kiváltságok és mentességek kapcsán nem szabad megfeledkezünk az 1961. és 1963. évi Bécsi Egyezményekről, előbbi a diplomáciai képviselők és személyzetek mentességeit és kiváltságait, míg az utóbbi a konzulátusok és a konzulok mentességeit és kiváltságait tartalmazza. Ezen kívül számos többoldalú egyezmény jött létre a nemzetközi szervezetek és tisztviselőik kiváltságairól és mentességeiről. Ezek közül pedig a legfontosabbak:

- az Egyesült Nemzetek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1946. évi New York-i Egyezmény;²⁰
- az Egyesült Nemzetek szakosított intézményeinek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1947. évi New York-i Egyezmény;²¹
- az Európai Tanács kiváltságairól és mentességeiről szóló 1949. évi Megállapodás és kiegészítő jegyzőkönyvei;²²
- az 1965. évi Jegyzőkönyv az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről;
- az 1951. évi ottawai Megállapodás a NATO nemzeti képviselők és a nemzetközi titkárság jogállásáról;²³

¹⁹ Példának okán megjegyezhető, hogy így jött létre a magyar kormány és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága közötti megállapodás alapján az utóbbi képviselője Budapesten, 1989-ben.

²⁰ Az Egyesült Nemzetek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1946. évi New York-i Egyezmény kihirdetéséről szóló 1957. évi 15. törvényerejű rendelet.

²¹ Az Egyesült Nemzetek szakosított intézményeinek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1947. évi New York-i Egyezmény kihirdetéséről szóló 1967. évi 23. törvényerejű rendelet.

²² Az Európa Tanács kiváltságairól és mentességeiről szóló 1949. évi Megállapodás és kiegészítő jegyzőkönyvei kihirdetéséről szóló 1991. évi LXXI. törvény.

²³ 1951. évi; a NATO, a nemzeti képviselők és a nemzetközi titkárság jogállásáról szóló 2000. évi XII. törvény.

– az 1963. évi Egyezmény a Duna Bizottság kiváltságairól és mentességeiről.²⁴

A kiváltságok megjelölése egyre szűkebb területre korlátozódott az államokhoz képest, így különösen a személyek sérthetlenségére, a hivatali épület és helyiségek, valamint az irattárak sérthetlenségére vonatkozik. A diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi Bécsi Egyezményből még ide sorolhatjuk a zászló- és címerhasználat, a nagyköveti gépkocsi zászlóhasználatát. Egyes szakirodalmak²⁵ szerint kiváltságnak számít még az adó- és vámmentesség is. Minden más a mentességek körébe tartozik, pl. poggyász. A mentesség azt jelenti, ami a nemzetközi jog alapján, kiváltság, ami azon felül jár. Általánosságban ez a felfogás érvényesül, azonban napjainkban a két fogalom már egyre jobban összemosódott.

A későbbiekben kerül kifejtésre, hogy bizonyos eltérésekkel a nemzetközi szervezetekre vonatkozó mentességi egyezmények összességükben hasonló jellegű szabályokat tartalmaznak:²⁶

- megállapítják az adott szervezet jogi személyiségét és jogképességét szerződések kötésére, ingó és ingatlan javak szerzésére és elidegenítésére;
- rendelkeznek az adott javak, épületek és az irattárak sérthetlenségéről;
- a szervezet tulajdona és javai mentesülnek az egyenes adók, valamint a vámok alól;
- a szervezetek szabad kapcsolatokat tarthatnak fenn saját képviselőikkel és tagállamaikkal, amennyiben szükséges, diplomáciai futárcomag és rejtjelezett üzenetek igénybevételével is;
- általában külön rendelkezéseket tartalmaznak a szervezet ülésein részt vevő tagállamok képviselőinek státusáról, amely hasonló a diplomáciai képviselők jogállásához. Amely alapján, a küldöttségek tagjai mentesek a letartóztatás alól, de mentességük funkcionális, azaz hivatalos tevékenységükhöz kötődik, gyakorlatban ez jellemző a szervezet tisztviselőire is;
- a szervezet vezetőit és annak helyetteseit teljes diplomáciai mentesség illeti meg, a tisztviselők mentességi köre jóval szűkebb, mint a diplomáciai képviselőké. E vonatkozásban az alábbi, gyakorlati jelentőségű rendelkezések születtek:
 - mentesség a székhelyállam joghatósága alól, de csak hivatalos cselekményeik vonatkozásában,
 - adómentesség a szervezet által fizetett illetmény és járandóság tekintetében (kivétel az USA, amely saját állampolgárai vonatkozásában nem fogadja el a fenti rendelkezést),

²⁴ 1963. évi, a Duna Bizottság kiváltságairól és mentességeiről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 1964. évi 10. törvényerejű rendelet.

²⁵ HARGITAI J.: *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*. Budapest, Aula Kiadó, 2005.; KOVÁCS P.: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2009.; NAGY K.: *Nemzetközi jog*. Budapest, Püski Kiadó, 1999.

²⁶ BLAHÓ–PRANDLER i. m. 100.

– mentesség a bevándorlásra és a külföldiekre vonatkozó egyéb rendelkezések alól, valamint vámmentesség.

– Külön kategóriába tartoznak a szakértők, akik nem a szervezet tisztviselői és nem is a tagállamok képviselői, hanem ad hoc megbízás és felkérés alapján bizonyos feladatot látnak el a szervezet számára. Az egyezmények funkcionális mentességet biztosítanak a szakértőknek. Fontos megjegyezni, hogy a feladataik teljesítése során végzett tevékenységükkel kapcsolatos mentesség megilleti őket a megbízásuk lejárta után is. A szakértőkre vonatkozó mentességek kötelező jellegét a Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleménye (1989)²⁷ is megállapította Dumitru Mazilu²⁸ professzor, román állampolgár esetében, akit még a Ceausescu-kormányzat idején akadályoztak meg abban, hogy emberi jogi rapporteur feladatait ellássa, ami abban nyilvánult meg, hogy az állam házi őrizetbe helyezte a Dumitru Mazilut, azzal az indokkal, hogy bírálta a Romániában működő kommunista rendszert, mivel az emberi jogokat megsértették. A román Külügyminisztérium visszavonta a diplomata útlevelét, valamint megakadályozták, hogy az ENSZ-albizottságának ülésén jelen legyen.

– A legtöbb szervezet utazási igazolványt is ad tisztségviselőinek, amelyet a tagállamoknak el kell fogadniuk. Ennek ellenére számos állam megköveteli a nemzeti útlevél bemutatását is a be- vagy átutazás alkalmával.²⁹

Minden állam lehet fogadó és küldő állam, amennyiben államközi diplomáciáról van szó, ugyanis itt eme két állam érdekeit kell figyelembe venni. Kettőnél több állam érdeke érvényesül az ún. tranzitállam esetében, amikor a tranzitállamon keresztül utazik a küldő államból a fogadó államba a diplomata. A harmadik államban azonban egyéb okból is tartózkodhat a diplomata, így például magáncélból. Szintén három érdeket kell figyelembe venni abban az esetben, amikor a nemzetközi szervezetek mellé akkreditált missziók és munkatársaik státusát akarja a nemzetközi jog meghatározni: a küldő állam, a fogadó szervezet és a székhelyállam érdekeit a kapcsolattartók kijelölése tekintetében. Viszont itt megint csak kétpólusú a viszonyrendszer a nemzetközi szervezetnek az államhoz küldött missziói esetében: itt a küldő szervezet és fogadó állam érdekeit egyeztetik. Míg az államok többsége nemzetközi szervezetek tagjai lehetnek, addig a fogadó államok száma korlátozott, például ezen a téren Ausztria, Svájc, USA a legkiemelkedőbb. A diplomáciai kiváltságok és mentességek terén a Bécsi Egyezmény inkább az államokra helyezte a hangsúlyt. A szervezetek kiváltságai és mentességei az egyezmények labirintusa, amelyeket főként a hazai követségek szabályoznak, ezek legtöbbször hasonló ambícióval rendelkeznek. Az 1946-os New York-i Egyezmény rögzítette az Egyesült Nemzetek (ENSZ) kiváltságait és

²⁷ Az Egyesült Nemzetek kiváltságai és mentességei egyezménye VI. cikk 22. szekciójának alkalmazhatósága tárgyában adott tanácsadó véleménye, 1989. december 15.

²⁸ Volt román ENSZ-nagykövet (1985-1992), ICJ: VI. bekezdés 22. szakasza az Egyesült Nemzetek kiváltságairól és mentességeiről, 1989. december 15.

²⁹ BLAHÓ –PRANDLER i. m.

mentességeit. Azonban az 1947-es New York-i Egyezmény csak bizonyos államok szabályozására terjed ki, amely kimondja, hogy minden egyes szervezetnek, minden szervezethez tartozó csoportnak külön egyezménye születik a kiváltságok és mentességek kérdésében. A szervezetek és a fogadó államok között egy sajátos kötelék van, amely általánosságban nehezen fogható meg, amelyet az illetékes hazai követségek szabályoznak. Itt említeném meg, hogy a diplomáciai képviselők az állam fővárosában vannak általában akkreditálva, egyes bonyolult politikai helyzeteket leszámítva: Izraelben a nagykövetségek túlnyomó többsége Tel Avivban van, mivel Jeruzsálem fővárossá nyilvánítását az ENSZ nem ismerte el:

„Ha nincs is az államot terhelő kötelezettség diplomáciai vagy konzuli kapcsolatok fenntartására, nem tekinthet el azon imperatív kötelezettségek elismerésétől, amelyek idevágóak, és amelyeket mára az 1961. és 1963. évi bécsi egyezményekben kodifikáltak.”³⁰

5. A nemzetközi szervezetek diplomáciájának elméleti alapjai

A nemzetközi szervezetek kiváltságai és mentességei három lehetséges alapon nyugszanak. Tradicionális értelemben abból indulhatunk ki, hogy a jogosultságok célja az, hogy a küldött a fogadó államban úgy érezze magát, mintha otthon lenne, ezt a nemzetközi jogban területenkívüliségnek nevezzük. A területenkívüliség elméletét Grotius³¹ dolgozta ki, vagyis a külképviseletet úgy kell tekintenünk, mintha a küldő állam területének része lenne, ahol a fogadó állam nem gyakorolhat felségjogokat.³² A második elmélet a képviseleti elmélet, amely a XVII. században Párizsban és Amszterdamban szolgálatot teljesítő Abraham de Wicquefort³³ brandenburgi diplomata emlékirataiban szerepel először. Eszerint a diplomatát azért illeti meg a különleges státusz, mivel ő uralkodóját személyesíti meg. Az uralkodók a különböző dinasztikus házasságok révén részben átvett, részben konkrét értelemben is családtagok voltak, a családon belül pedig a kölcsönös tisztelet elve érvényesült. Az uralkodói vendég külön palotát kap látogatása idejére, a meglátogatott szuverén is tudomásul veszi, ha a vendégül látott uralkodónak szüksége van arra, hogy ott tartózkodása idején is foglalkoz-

³⁰ CIJ: Az Egyesült Államok teheráni diplomáciai és konzuli személyzetének ügye, ord, 1979. december 15., Rec., 1979, 20.

³¹ HUGO Grotius (1543–1645): a nemzetközi jog atya, gyermekként került be a diplomácia világába, húsz évesen már választottbíró volt. Művei: A tengeri zsákmányjogról készített szakvélemény (*De jure praedae*); *De jure belli ac pacis*, libri tres.

³² *Extra territorium jus dicendi impune non patetur*: a területen kívül jogszerűen tagadhatjuk meg a bírói hatalmat.

³³ Francia titkos ügynök (1606–1682); G. R. Berridge; Maurice Keens-Soper; T. G. *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger* (2001). 5. Fejezet.

zon a birodalma ügyeivel. Ezek az uralkodói előjogok jelennek meg végső soron az őt helyettesítő képviselő különleges státusában, ezért a kiváltságok az érintett személy vagy az adott szervezet szuverén méltóságára vezethetők vissza. A harmadik elmélet nem más, mint a korábban említett „funkcionális szükségszerűség”,³⁴ amely a hatékony együttműködés szempontjából nélkülözhetetlen. A hatékony működés pedig nem más, mint a diplomáciai tevékenységnek a célnak megfelelő elvégzése, ezért gyakran normatív javaslatnak tartják a „funkcionális szükségszerűséget”. A funkcionalitási elmélet megmagyarázza, hogy miért vannak bizonyos érzékelhető különbségek az egymásra végső soron hasonlító különböző képviselettek státusa között. Az ENSZ alapokmányának 105. cikkelyének 1-2.§ a következőket mondja ki:

„1. A Szervezetet mindegyik tagjának területén megilletik a céljainak eléréséhez szükséges kiváltságok és mentességek.

2. Az Egyesült Nemzetek tagjainak képviselőit és a Szervezet tisztviselőit szintén megilletik a Szervezettel kapcsolatos feladataik független ellátásához szükséges kiváltságok és mentességek.”³⁵

Ezek alapján magától értetődik, hogy a nemzetközi szervezeteket védeni kell a külső behatásoktól, és tisztában kell lennünk azzal is, hogy a fogadó állam bárikor felléphet saját és tisztségviselői érdekében a kiváltságokat és mentességeket ért sérelmek esetén. Természetesen a „funkcionális szükségszerűségnek” vannak gyenge pontjai is. Hiszen figyelmen kívül hagyják azt, hogy eme előjogok a tárgyalások eredménye során, nem pedig előre lefektetett szabályok alapján születnek meg. Az említett tárgyalásokon általában a fogadó állam diplomáciai szempontból fontosabb minisztériumai vesznek részt. A másik gyenge pontja a nyitott szerkezetében rejlik, ezáltal az alapprobléma tisztán látható, hiszen a „funkcionális szükségszerűség”³⁶ mást jelent mind az egyén, mind az állam számára. Íme, egy példa, amikor a Világbank és az USA között némi ellentmondás alakult ki azzal kapcsolatban, hogy az Egyesült Államok a telekommunikációs költségeket csökkenteni szeretne volna, de a szervezet ebbe nem egyezett bele. Végül abban egyeztek meg, hogy nem kell csökkenteni a költségeket, mert az adott tarifák mellett is tökéletesen kivitelezhető telekommunikáció.

A mentességeknek valójában egy bizalmi kapcsolat az alapja a küldő állam és diplomatája, nemzetközi szervezet és nagykövete, külön megbízottja között. A nemzetközi szervezetek kiváltságai és mentességei teljesen eltérőek egymáshoz képest, mert míg bizonyos szervezeteknél teljes a mentességek köre, addig más szervezeteknél teljesen korlátozott. A „funkcionális szükségszerűségből”³⁷ következik, hogy a szervezetek munkaerő politikája nem tartozik a helyi jogha-

³⁴ FASULO L.: *An insider's guide to the UN*. New Haven–London, Yale University Press, 2004.

³⁵ Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, San Francisco, 1945. június 26.

³⁶ FASULO i. m. 155.

³⁷ FASULO i. m. 155–156.

tóság hatáskörébe. Pontosan ezért a nemzetközi szervezetek igényei feltehetőleg nem változnak napról-napról, ugyanakkor ennek az elvnek az alapproblémája nem magában a leírásban van, hanem a leírás normatív dimenziójában. Annak ellenére, hogy a nemzetközi szervezetek nem rendelkeznek saját területtel és népelességgel, mégis az adott állam területének, lakosságának a részét képezik, amiért kiváltságok és mentességek illeti meg őket.

6. Székhely-megállapodások

Annak ellenére, hogy a tagállamok többoldalú szerződésekben foglalják és biztosítják a nemzetközi szervezetek és a tisztviselők jogait, kiváltságait és mentességeit, emellett a szervezet székhelyét biztosító állam a szervezettel székhely-megállapodást is köthet. Előfordulhat, hogy a székhelyállam nem tagja az adott szervezetnek, így pl. korábban Svájc³⁸ nem volt tagja az ENSZ-nek, de tagja a szakosított intézményeknek, vagy Ausztria sem tagja az OPEC-nek, amelynek székhelye Bécsben található, de kétoldalú székhely-megállapodás rendezi a szervezet státusát. Előfordulhat akár a magyar gyakorlatban is, hogy a megállapodást nem székhely-megállapodásnak, hanem a 'jogi státusról' kötött megállapodásnak nevezik, például Svájc és ILO³⁹ között.⁴⁰

Hasonló székhely-megállapodásokat kötött az Egyesült Államok az ENSZ-szel, Franciaország az Európa Tanáccsal, Ausztria az ENSZ-szel és a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséggel, Magyarország a Duna Bizottsággal. Történeti érdekesség, hogy az ENSZ-re vonatkozó székhely-megállapodást már 1945-ben megkötötték,⁴¹ azt az Egyesült Államok szenátusa csak 1974-ben ratifikálta, ezért addig belső jogszabállyal rendezték az ENSZ jogállását.⁴²

A székhely-megállapodások tartalmilag megerősítik az adott szervezet jogállását, sérthetlenségét, mentességeit, ugyanezt a tisztviselőkre és a küldöttségek tagjaira is kivetítik. Fontos szabály még, hogy a szervezet üléseire érkező küldöttségek beutazását engedélyeznie kell a székhelyállamnak. Negatív példaként megemlítendő, hogy egyes arab államok nem engedélyezték az izraeli küldöttség részvételét az ott tartott ENSZ-konferenciákon. Arra is van példa, hogy a székhely-megállapodásoknak rendezniük kell bizonyos extrém helyzeteket is.

³⁸ Svájc 2002. szeptember 10-én csatlakozott az ENSZ-hez.

³⁹ Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (1919).

⁴⁰ BLAHÓ-PRANDLER i. m. 101.

⁴¹ International Organisations Immunities Act (1945): A nemzetközi szervezetek mentességeiről szóló 1946. évi New York-i Egyezmény.

⁴² 1977. évi 22. törvényerejű rendelet a nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló, New Yorkban az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXVIII. ülészakán az 1973. évi december hó 14. napján elfogadott egyezmény kihirdetéséről.

Így a svájci székhely-megállapodás engedélyezi, hogy egyes ott tartózkodó arab küldöttségek tagjai két feleséget is regisztrálhassanak Svájcban, annak ellenére, hogy a svájci belső jog az egynejűséget ismeri csak el.

A székhely-megállapodások eredeti és elsődleges rendeltetése az volt, hogy az egyes szervezetek központjának, székhelyének jogi helyzetét szabályozza. A szervezetek aktivitásának növekedésével az elmúlt évtizedekben egyre több országban nyíltak olyan képviseleti irodák, amelyeket az ENSZ szervei és szakosított intézményei, az EBESZ,⁴³ az Európai Unió és más szervezetek meghatározott célok ellátására hoznak létre, így hazánkban is.

7. A Duna Bizottság kiváltságai és mentességei Magyarországon

Számos ENSZ szakosított intézmény, valamint más nemzetközi szervezet a rendszerváltozást követően a régióbeli tevékenységük hatékonyságának biztosítása érdekében Budapesten nyitotta meg regionális képviseletét és összekötő irodáját. A nemzetközi szervezetek a főváros kiválasztásánál olyan feltételeket tartottak szem előtt, mint a magyar hatósággal fenntartott hatékony és megbízható munkakapcsolat; Budapest központi elhelyezkedése; fejlett infrastruktúra; magasan kvalifikált hazai munkaerő. Budapest, a közép- és délkelet-európai regionális irodák tevékenysége révén ezen szervezetek és a kormány által együttesen rendezett nemzetközi tanácskozásoknak, szakmai továbbképző programoknak adott helyet az elmúlt 20 évben. A Budapesten működő nemzetközi szervezetek közül a tudományos munka szempontjából a Duna Bizottság diplomácia kiváltságai és mentességei kerülnek részletezésre, mivel Magyarország kizárólag ezen nemzetközi szervezettel kötött a 2012. februári adatok szerint székhely-megállapodást.

Duna Bizottság és Magyarország: 1964. május 27-én került aláírásra a Duna Bizottság székhelyéről szóló megállapodás a Bizottság és akkor még a Magyar Népköztársaság Kormánya néven ismert Magyar Köztársaság között. Ezen megállapodás értelmében a Bizottság helyiségei sérthetetlenek, ahova az akkori Magyar Népköztársaság központi és helyi hatóságainak képviselői a szolgálati kötelezettségeik teljesítése közben a Bizottság elnökének távollétében a Bizottság Titkársága és szakszervei Igazgatójának beleegyezése nélkül nem léphetnek. A Kormány megvédi a Bizottság helyiségeit bármilyen támadással szemben és megakadályozza a Bizottság nyugalmanak megzavarását, méltóságának megsértését.

A Bizottság a Magyar Népköztársaság területén minden állami, helyi egyenes adó és illeték alól mentes, kivéve a kommunális és hasonló más szolgáltatá-

⁴³ Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (1975).

sokért járó díj megfizetése. A hivatalos használatra szolgáló tárgyak mentességet élveznek az ország területén minden vámilleték, behozatali és kiviteli korlátozás alól.

A tisztviselők kinevezését, megérkezését, végleges eltávozását, a tisztségük megszűnését a Külügyminisztériumban kell bejelenteni, amelynek alapján megtörténik a megfelelő személyi igazolványok kiállítása. A kinevezett tisztségviselők ugyanazokat a diplomáciai kiváltságokat és mentességeket élvezik, mint a diplomáciai képviselők, amelyek természetesen az tisztségviselővel együtt élő családtagokat is megillet. Ennek feltétele, hogy a családtag ne legyen magyar állampolgár, valamint állandó magyarországi lakos. Az igazgatási-műszaki személyzet tagjai és a velük egy háztartásban élő családtagok is ugyanazokat a kiváltságokat és mentességeket élvezik, mint a diplomáciai képviselők igazgatási és műszaki személyzete, feltéve, hogy nem magyar állampolgár és Magyarország területén nem rendelkezik állandó lakóhellyel.⁴⁴

A Bizottság ezen felül jogosult az ország területén a működéséhez szükséges célokra nyomdai termékeket kiadni a nyomdai kiadványokra vonatkozó törvényes rendelkezés alapján. A szervezet az általa más országból behozott tárgyakat az országban az illetékes magyar szervek engedélyezése nélkül nem értékesítheti.⁴⁵

8. Zárógondolatok

Amikor nemzetközi szervezetekről beszélünk, az esetek többségében mindenki az ENSZ-re gondol, annak ellenére, hogy az ENSZ mellett több nemzetközi szervezet is meghatározó szerepet tölt be a nemzetközi jogban, mint a NATO, európai szinten pedig a 2009. december 1-jétől létrejött Európai Unió. Természetesen jogosan teszik, hiszen 1945-ben az ENSZ volt az első olyan nemzetközi szervezet, amely bevonult mind a történelembe, mind pedig a köztudatba. Azt viszont kevesen tudják, hogy ennél sokkal korábban is léteztek nemzetközi szervezetek burkoltabb formában. Ehhez a történelem időbeli skáláján egészen az ókori görögökig kell visszamenni, egészen az első olimpiai játékokig, vagy akár a jóshelyekig, amely ma is működő szervezetek előképeként foghatók fel.

⁴⁴ 45/2001. (III. 27.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Duna Bizottság között a Duna Bizottságot, valamint annak tisztviselőit megillető kiváltságok és mentességek rendelkezéséről szóló, a Duna Bizottság székhelyéről, 1964. május 27-én, Budapesten aláírt Egyezményhez fűzött Kiegészítő Jegyzőkönyv kihirdetéséről.

⁴⁵ 1964. évi 14. törvényerejű rendelet a Budapesten, 1964. május 27-én aláírt, a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Duna Bizottság között „a Duna Bizottság székhelyéről a Magyar Népköztársaságban” tárgyában kötött Egyezmény kihirdetéséről.

Szerkezetét tekintve úgy működnek, mint egy állam parlamentje, nevezhetjük őket 'kisebb típusú parlamentnek'. Ahogy egy állam Alkotmánnyal, úgy egy nemzetközi szervezet Alapokmánnyal rendelkezik.

Összességében tehát elmondható, hogy a II. világháborút követően létrejött nemzetközi intézményrendszer legfontosabb feladata, hogy a 60 évvel ezelőtt kialakult nemzetközi jogrendet, külön kiemelve az ENSZ Alapokmányát, ráépülő szabályait az egész emberiség érdekében meg kell védeni. Emellett a nemzetközi együttműködés erősítésével az Alapokmány preambulumának megfelelően előmozdítani a „szociális haladást és a nagyobb szabadság mellett biztosított életfeltételek javítását”.⁴⁶ Amikor nemzetközi szervezet és állam kapcsolatáról beszélünk, valójában inkább az említett diplomáciai kapcsolatok ebben az esetben is állam és államok között jönnek létre. Hiszen egy nemzetközi szervezet székhelye általában a küldő államban található, de székhelyállam is lehet küldő állam. Megjegyzendő azonban, hogy nem minden küldő állam székhelyállam. Ha a szervezet küldi a diplomatát, akkor fizikailag a székhelyállamból jön ugyan, de nem annak a szuverénnek a nevében. Nem egy másik szuverént képvisel, ezért a mentességei sem azonos forrásból erednek. Főszabályként csak olyan nemzetközi szervezet létesíthet diplomáciai kapcsolatot egy állammal, amely székhelymegállapodással rendelkezik, de a gyakorlatban előfordulhat, hogy a székhelyállam nem tagja az adott szervezetnek. Ha megnézzük a Magyarországon működő nemzetközi szervezeteket, egyedül csak a Duna Bizottság tekintetében beszélhetünk székhely-megállapodásról. A többiek tekintetében csak a képviselő létezik. Kutatásaim során arra a következtetésre jutottam, hogy ha Magyarország a nemzetközi szervezetek számára legalább a diplomatákat megilleti kiváltságokat és mentességeket nyújtana, akkor több nemzetközi szervezet kapcsán nem csupán képviselők jönnének létre, hanem konkrét székhelyekről beszélhetnénk. Ugyanis a lehetőségeink adottak, ahhoz, hogy megfelelő egyenrangú pozíciót harcoljunk ki magunknak, amelynek kulcsa az eme szervezetek mentességeiben rejlik. Amennyiben hazánk kedvezőbb feltételeket kínál a többi tagállamhoz képest, akkor megszilárdíthatjuk a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatainkat. A nemzetközi szervezetek számára sarkalatos pont, miért nem kezeli államunk egyenrangú félként tisztségviselőit az egyes államok diplomatáival. Sajnálatos, hogy igen szűk kör foglalkozik a szervezetek diplomáciai kapcsolataival, holott személyes véleményem szerint ugyanolyan fontos lenne mélyebben elmerülni a nemzetközi szervezetek diplomáciai kapcsolataiban. Szinte alig található konkrét jogeset ehhez kapcsolódóan, amelyre talán az a válasz adható, hogy a nemzetközi szervezet zárt rendszert alkot. Tehát annyira védik tisztségviselőiket, hogy amennyiben esetleg felmerülne valamely kiváltsággal való visszaélés, a szervezet gondoskodik róla, hogy az esetek túlnyomó többsége a legnagyobb

⁴⁶ BLAHÓ A. – PRANDLER Á.: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Aula Kiadó, 2005.

titokban maradjon. Másrészt az esetek túlnyomó többségében fel sem merül a visszaélés még a gondolatiság szintjén sem, mivel azzal, hogy egy szervezet valamely tagját tisztségviselőjévé választja, amely magába hordozza azt a tényt is, hogy sor kerüljön a diplomáciai kapcsolatok megsértésére. Így eme kérdések megoldása még a közeljövőben esedékes lenne.

A BŰNSZERVEZET FOGALMA, SZABÁLYOZÁSA ÉS MEGÁLLAPÍTÁSÁNAK FELTÉTELEI A BÍRÓI GYAKORLAT TÜKRÉBEN

KINDELMANN DÓRA

1. Bevezető gondolatok

Az ún. titkos társaságok, a maffia világa, a szervezett bűnözés, igen közkedvelt témák mind a világ-, mind a jogirodalom számára. Számos szerzőt, illetőleg jogtudóst, neves szakembert késztetett arra, hogy jelentőségükre felhívják a figyelmet.

A bűnszervezet mint társas bűnelkövetési alakzat, kiemelkedő tárgyi súllyal bír, társadalomra veszélyessége, a megszervezett bűnözés és a bűnözői életmód miatt figyelemre méltó. A 21. században pedig egyre inkább előtérbe kerülő bűnelkövetési alakzat, mely a megerősödés irányába mutat. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint a napjainkban leginkább elterjedt gazdasági bűnözés, kábítószerkereskedelem vagy a prostitúció. Hazánkban, az utóbbi években nagy port kavaró Zuschlag János, Hagyó Miklós, Tasnádi Péter ügyei, valamint a több országot érintő futball bundabotrány, vagy az éppen aktuális rendőrségi vesztegetési botrány kirobbanása¹ keltett közfelháborodást.

2. Alapvetés

A szervezett bűnözés kiemelkedő jelentőségére több szerző, így Berta Krisztina is felhívja a figyelmet, illetőleg az Európa Tanács is kiadott a szervezett bűnözésről egy cselekvési tervet, mely a következő:

„A szervezett bűnözés egyre inkább fenyegeti a társadalmat, azt a társadalmat, amelyet ismerünk, és amelyet meg kívánunk őrizni. A bűnözői magatartás már nem csak magánszemélyek, hanem szervezetek jellemvonása is, amely behatol a polgári társadalom egyes szerveződéseibe, mi több, a társadalom egészébe is. A bűnözés egyre inkább szervezkedik az országhatárokon túl, kihazsz-

¹ Bűnszervezet: újabb rendőrtisztet gyanúsítottak meg, Mandiner, http://mandiner.hu/cikk/20120818_bunszervezet_ujabb_rendortisztet_gyanusitottak_meg [letöltve: 2012.09.01.].

nálva az áruk, a tőke, a szolgáltatások és a magánszemélyek szabad mozgását is. Az olyan technológiai újítások, mint az internet és az elektronikus bankügynitetés a bűnelkövetés, vagy abból keletkező profit, látszólag törvényes tevékenységekbe történő átvitelének különösen kényelmes eszközévé válik. A csalás és a korrupció tömeges mértéket ölt, egyformán károsítva a polgárokat és polgári intézményeket.

Ezzel szemben az ilyen bűnöző tevékenységek megelőzésének és visszaszorításának hatékony eszközei csak lassú ütemben fejlődnek, csaknem mindig egy lépéssel lemaradva. Ha Európa a szabadság, a biztonság és az igazság/jog területévé kíván fejlődni, akkor jobban kell magát megszerveznie és hosszú, illetve rövidtávon is megfelelő válaszokat kell adni az előtte álló kihívásokra. Ehhez a legmagasabb szintű politikai elkötelezettségre van szükség.²

Érdekes megfigyelni, hogy egy-egy miniatűr, csöppnyi bűnszervezet, mely kis létszámú tagságból tevődik össze, hogyan válik egy hatalmas, mindenre kiterjedő nagyhatalommá, mely nemcsak a gazdaságban, hanem az élet számos területén képviselteti magát. Nemhogy gyengül, hanem épp ellenkezőleg, az erősödés irányába mutat. Erre hívta fel a figyelmet a Nemzetbiztonsági Hivatal volt főigazgatója, Laborc Sándor is, aki szerint a szervezett bűnözés alapvetően nem fog átrendeződni rövidtávon, azonban megerősödése megfigyelhető.

Az NBH elemzése szerint megnövekedett Magyarországon, a határokon átnyúló szervezett bűnözői csoportok jelenléte. Ezen csoportok azért jelentenek igen nagy kockázatot, mert jól képzett, jogi, pénzügyi, igazságszolgáltatási ismeretekkel rendelkező szakembereket fizetnek meg, illetőleg olyan személyeket kötnek magukhoz, akik a híd szerepét töltik be a legális szféra és a bűnszervezetek irányítói között. A szervezetek vezetői tisztas üzletember látszatát keltik, ugyanakkor jövedelmük nagy részét jogszerűtlenül szerzik meg.³

Ezzel összefüggésben elmondható, hogy a bűnszervezetek egyre nyitottabbá, átjárhatóbbá válnak. Ezt segíti az a tény is, hogy Magyarország Európai Unióhoz, illetőleg a Schengeni övezethez való csatlakozásával, a határok megnyílásával, a szervezett bűnözés egyik célkeresztjébe került. A bűncselekmény végrehajtói szívesen részt vesznek a gazdasági életben, különösen támogatott beruházásokban, fejlesztésekben, kivitelezésekben, céljuk az illegálisan szerzett pénzek tisztára mosása, ún. monopol helyzetek kialakítása, mely célokat kifejezetten zsarolással, megvesztegetéssel érik el.

² Európai Tanács: A szervezett bűnözés elleni küzdelemről szóló cselekvési terv, elfogadva 1997. április 28-án.

³ Erősödő bűnszervezetek, Jogi Fórum: <http://www.jogiforum.hu/hirek/20441> [letöltve: 2012. 09.01.]

3. Dióhéjban a szervezett bűnözésről

A bűnözőkből szerveződött csoportosulások – amelyek ma is maffiának nevezik magukat, s komoly felépítésű, hierarchikus, strukturált csoportban állnak egymással – már a XIX–XX. században felvetették fejüket még hozzá Szicíliában.⁴ Ettől kezdve az olasz maffia csoportjai rohamos tempóban terjedtek el a világ különböző pontjain, meghódítván az egyes földrészeket, egyre nagyobb tömeget gyűjtve ezzel maguk köré. Ezen hírhedt szerveződések, melyeknek jellegzetesen felismerhető ismertető jegyeik vannak, Magyarországon jóval később jelentek meg, illetve érzékeltették hatásukat. Az ún. keresztapa-effektus az 1970-es években gyűrűzött be az országba, ettől kezdve fokozatosan teret nyerve magának.⁵

3.1. A szervezett bűnözés megjelenési területei Magyarországon

A szervezett bűnözésnek három nagy területét különíthetjük el, nevezetesen:

Egyrészt az élet, testi épség, személyi szabadság elleni bűncselekmények, melyek közé sorolhatók: leszámolási céllal elkövetett emberölés, testi sértés, emberrablás, túszejtés, rasszizmus, idegengyűlölet.

A második csoport a vagyon elleni és gazdasági bűncselekményeket foglalja magába, mint: gépjárműlopások, kulturális javak tiltott kereskedelme, pénz és értékpapír hamisítás, pénzmosás, korrupció, csalás, védelmi pénzek szedése.

Végül a harmadik nagy kategória a személyek, áruk, szolgáltatások tiltott forgalmával, kereskedelmével kapcsolatos bűncselekményeket tartalmazza, mint ember- és szervkereskedelem, kábítószer-kereskedelem, migránsok csempészése, fegyverkereskedelem.⁶

3.1.1. Élet, testi épség, személyi szabadság elleni bűncselekmények

Az élet, testi épség elleni bűncselekmények körében kiemelkedő jelentőséggel bír az ún. erőszakipari bünszervezet, ahol az erőszak jelenti az eszközcselekményt, a célcselekmény pedig többnyire a vagyon ellen irányul. Ennek tipikus megjelenési formája a zsarolás, rablás,⁷ hiszen ezek révén az elkövetők magas anyagi haszonra tesznek szert.

Ezen kívül különbséget kell tenni alulról, illetőleg felülről építkező erőszakipari bünszervezetek között. Az előbbi szerveződés rendelkezik egy erős, ún.

⁴ BERTA Krisztina: A szervezett bűnözés. In: GÖNCZÖL Katalin – KEREZSI Klára – KORINEK László – LÉVAY Miklós (szerk.): *Kriminológia – Szakkriminológia*. Budapest, Complex Kiadó, 2006. 427.

⁵ KATONA Géza: *Szervezett bűnözés Magyarországon*. Budapest, BM Kiadó, 2000. 8–9.

⁶ TÓTH Mihály: *Bűnszövetség, bünszervezet*. Budapest, Complex Kiadó, 2009. 20–21. és BERTA i. m. 426–427.

⁷ 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 323. §, illetőleg 321. §.

központi maggal, ami általában fiatal férfiakból tevődik össze, s mely alkalmi csoportosulásokból egy komoly, veszélyes bűnszervezet jön létre.⁸

A felülről építkező erőszakipari bűnszervezet esetén a tulajdonos vagy alapító tag teljes mértékben tisztában van azzal, hogy a végrehajtani kívánt pénzkölcsönzés, ingatlanügyletek vagy lopott gépjárművekkel való kereskedés olyan szervezetekkel működtethető, melyek képesek ezen illegális ügyletek végrehajtását biztosítani, melyhez nagymértékben hozzájárulnak, segítséget nyújtanak a külföldi kapcsolatok.

Végül megemlítendő a területi hegemoniára törő bűnszervezetek, melyek saját, íratlan szabályaik alapján bonyolítják le kölcsönügyleteiket, illetőleg az ügylet tárgyát vagy fedezetét erőszakkal, fenyegetéssel, korrupt kapcsolatok árán kívánják megszerezni.

3.1.2. *Vagyon elleni, gazdasági bűncselekmények*

A bűnözés megjelenése a gazdaságban igen érdekes folyamat, mely az 1980-as években került előtérbe, mégpedig a vendéglátó-ipari egységekbe történő behatolással. Ezen időszakban a szórakozóhelyek „a bűnözők és holdudvaruk (prostituáltak, stricik stb.) rendszeres tartózkodási helyévé váltak.”⁹ Ráadásul komoly harcok, egyeztetések folytak avégett, hogy az üzletek bérleti jogát az egyes szerveződések megszerezzék. Ezzel összefüggésben a vesztegetések mindennaposá váltak a bérbeadásra szánt üzletek kiválasztásánál, de a lopások, csalások, sikasztások száma is tömeges lett.

Az illegális játékautomaták elterjedése jelentette ezen úton a következő lépést, hiszen a vendéglátó-ipari egységekben rendszeressé vált a pénznyerő- és játékautomaták mind gyakoribb megjelenése. Így a bevételek is közvetlenül vagy közvetve növelhetők voltak. Általában az üzletek tulajdonosait fenyegetéssel bírták rá ilyen jellegű gépezetek elhelyezésére az üzleteikben. Ez a folyamat nagyban hozzájárult és előmozdította a korrupció elterjedését is.

Kiemelendő a 90-es évek elején megjelent olajbűnügyek. Itt a kereskedés ásványolajtermékekkel történt, melyeknek ezen időszakban igen nagy volt a kereslete. Ezen ügyek elkövetői hosszú évek alatt feltűnően nagy illegális vagyona tettek szert, mellyel megvethették lábukat mind a legális, mind az illegális gazdaságban.

Később megjelentek a szervezett gépjárműlopások is, melynek elkövető körei kiszélesedtek a korábban betöréssel és intellektuális bűncselekményekkel¹⁰ foglalkozó bűnözőkkel. Így e körben is bűnszervezet alakult ki konspiráció és munkamegosztás alapján. Ezen lopások feltételezik a műszakilag felkészült szak-

⁸ KATONA i. m. 45–46.

⁹ Uo. 16.

¹⁰ Btk. 274. §, illetőleg 317–319. §§.

emberek, esetlegesen egy zárt műhely meglétét, ahol a járművek átalakításai történtek. Mindennek elterjedéséhez hozzájárult az is, hogy a lopott gépjárművek magyarországi forgalomba helyezésére hiányos rendelkezéseket találunk a 80-as, 90-es évek derekán, a vámkezelés elégtelen szabályozottsága, illetőleg a jogalkotás és a jogalkalmazás hiányossága¹¹ is hozzájárult mindehhez. E folyamat végül korrupcióhoz vezetett, hiszen a nemzetközi gépjárműbűnözés feltételezi az eljáró hivatalos személy megvesztegetését.¹² A bűnözők a kocsik eltulajdonítása után fiktív cégektől vagy gépkocsi kereskedőktől eltulajdonított számlák kitöltésével és hamisított bélyegzők használatával könnyedén legalizálhatták és eladhatták az ellopott gépkocsikat.¹³ Ebben a tekintetben gondoskodni kellett az illegális vagyon további hasznosításáról, mely történhetett külföldi befektetések, illetőleg vállalkozások alapításával, így a bünszervezetek külföldi kapcsolatainak szélesedésével, legális üzleti tevékenység kiterjesztésével további bűncselekmények finanszírozásával, bünszervezetek továbbműködtetésével vagy új bünszervezetek alapításával. Így korrupcióval, erőszakkal, fenyegetéssel, hamisításokkal, csalással valószínűsítették meg az illegális ügyletek végrehajtását és behajtását. Ehhez társultak a merényletek és robbantások, a jövedelmek származásának leplezése, eltitkolása.

Érdekességként elmondható, hogy az illegális jövedelemszerző tevékenységet végző bünszervezetek szinte kivétel nélkül elkövetnek adó- és tb.-csalást, esetenként deviza-, vám- vagy jövedéki visszaéléseket.

A pénzmosás is egy nagyon fontos mozzanat, hiszen a bünszervezet közép-pontjában a jövedelemszerzés áll. A bűnös úton szerzett pénz 'fehérre mosása' a legfőbb szempont az elkövetők számára. Legérdekesebb része a pénzösszegek bejuttatása, betét létesítése átutalás révén valamely bankba vagy más pénzintézetbe. Azonban a pénzmosás legbiztonságosabbá fedő- vagy fantomcégek létesítése útján tehető. Olyan fedőcég, amely valamely külföldi székhelyű anyacég leányvállalataként működik, a pénzmosást célzó tranzakciók végrehajtására különösen alkalmas.

Pénzintézetek megszerzése vagy alapítása a bünszervezetek részére pénzmosás vagy más illegális pénzügyi tranzakciók végrehajtásához szintúgy kiváló lehetőségeket teremt.

Az ún. részvénytranzakciók, az érték- és árutózsdn keresztül lebonyolódó ügyletek is jól felhasználhatóak pénzmosásra. Itt a kivitelezésben közvetítő ügynöki irodák, brókerek játszanak fontos szerepet. Megjelennek a bank és bróker cég csődök, melyek mind kapcsolatba hozhatók egy-egy bünszervezettel. A bróker cégek sorozatos csődjei mögött a tulajdonosok vagy alkalmazottak által

¹¹ KATONA Géza ezzel kapcsolatban azt a megállapítást teszi, hogy „[...] a rendőrség, az ügyészség és a bíróság egységes joggyakorlat hiányában nem volt képes a [...] Btk.-ban rögzített elvek érvényesítésére, a büntetőjogi eszközök eredményes alkalmazására.”

¹² Btk. 250. §.

¹³ DÉRI Pál: A szervezett bűnözés esélyei. *Rendészeti Szemle*, 1993/11. 16.

elkövetett bűncselekmények állnak, nevezetesen, sikkasztás és csalás, illetőleg egyéb más bűncselekmények.¹⁴

Például a játékkaszinók feletti ellenőrzés megszerzése esetén a bünszervezetek a fehérre mosott pénzüsszegek játékyereményként való származásáról adhatnak hamis igazolásokat.

Pénz- és okirat hamisítás kérdéskörénél figyelemre méltó az anonimitás, mely igen hangsúlyos, hiszen ezen bűncselekményeket személyiség csalással (identity fraud) lehet legjobban elérni. Ez tehát a személy azonosságát igazoló okmányokhoz kapcsolódik,¹⁵ melyeknek előállítása megfelelő és komoly szakértelmet és felszereltséget igényel.¹⁶ Ezen intellektuális elkövetési formával megvalósított jogsértések száma, meglehetősen emelkedést mutat, különösen a közokirat- és magánokirat-hamisítás terén. Egyre inkább érzékelhetővé válik a bankkártyával kapcsolatos jogsértések fontossága.

Az illegálisan megszerzett vagyonokat leginkább a turizmus és az idegenforgalom területén, offshore, illetőleg egyéb vállalatokba fektetik be. Ezen kívül: éjszakai klubok, építési vállalkozások, ingatlan üzletek, autókereskedések, biztonsági cégek, pénzváltó irodák, kaszinók a jellemző beruházási területei a szervezett bűnözésnek.

3.1.3. *Kábítószer-kereskedelem, migránsok csempészése, prostitúció*

A kábítószer-kereskedelemmel tudják a bűnöző szervezetek a legmagasabb profitot realizálni. Ennek lebonyolítása összetett szervezetet és mindenre kiterjedő szervezést igényel, továbbá feltételezi a szervezet nemzetközi jellegét is.

Ezen kívül kiemelkedő az embercsempészet és a nemzetközi prostitúció is, melyek az áru szállításán alapulnak. Egyik legfontosabb területük a közlekedési, fuvarozó vállalatok, amelyek felhasználása és azokba való beszivárgás komoly veszélyt jelent.

A prostitúció mely „egy tökéletesen kiépített kizsákmányoló rendszer, a prostitúáltak által forgalmazott anyagi javakból tartja fenn magát, és folytat egyéb illegális tevékenységet.”¹⁷ Ezzel összefüggésben utalni kell, az ún. fedővállalkozások alatt működő prostitúcióra,¹⁸ melynél az elkövetők ún. masszázs- vagy relaxációs szalon álnéven a látszólagos társadalmi legitimitást arra használják fel, hogy a sajtóban apróhirdetések útján gyűjtsenek ügyfeleket.

¹⁴ KATONA i. m. 80–83.

¹⁵ Uo. 84–85.

¹⁶ BERTA i. m. 432.

¹⁷ SZABÓ Géza: A szervezett bűnözés elleni küzdelemről. *Ügyészek Lapja*, 1999/4. 59.

¹⁸ Pl. üzletszerű kéjelgés elősegítése.

4. A szervezett bűnözés fogalma és jellemzői

A szervezett bűnözés fogalmának meghatározása meglehetősen nehézkes kérdés, így a jogirodalom sem egységes ennek megítélésében. Jellemzőit számos szerző¹⁹ kívánta eddig összegyűjteni, azonban a központi elemek sok esetben eltérnek egymástól. Érvényes megfogalmazás tehát nem áll rendelkezésünkre, hiszen dinamikus bűnözési forma, mely a társadalmi, politikai berendezkedéshez igazodik.

Azonban az alábbi állítás méltán igazolja a szervezett bűnözés fogalmát: „A szervezett bűnözés legális és illegális árut és szolgáltatást nyújt a legális és illegális piacon.”²⁰

A nemzetközi és a hazai jogirodalom is egyetért abban, hogy meg kell határozni a jellemzőit,²¹ azonban nagyobb jelentősége van a szervezetről szóló információknak és ismereteknek. Ennek kapcsán deklarálta az Európa Tanács is a bűnszervezet fogalmát, melyet a 2008. október 24-én elfogadott kerethatározat a következőképpen fogalmazott meg: „olyan, kettőnél több személyből álló, hosszabb időre létrejött szervezett csoport, amely összehangoltan működik, s amelynek célja az, hogy legalább négy évig terjedő szabadságvesztéssel vagy szabadság elvonással járó intézkedéssel vagy annál szigorúbb szankcióval büntetendő bűncselekményeket kövessen el közvetlen vagy közvetett pénzügyi vagy egyéb anyagi haszonszerzés érdekében”.²²

Magyarországon 0011/1963. számú BM-LÜ iránymutatás tesz kísérletet arra, hogy a szervezett bűnözés legfontosabb jellemzőit összefoglalja, azonban némiképp hiányos²³ jelleggel. A hazai jogalkotók és jogalkalmazók által kidolgozott főbb ismertető jegyek a következők:

1. A hierarchikus, tagolt struktúra.

A tagok közötti funkcionális, tartós kapcsolat van, sőt az egyes rétegek elkülönülnek egymástól, lánc- vagy piramisszerű csoportstruktúrát hoznak létre.

¹⁹ Pl. Berta Krisztina, Bócz Endre, Dános Valér, Fülöp Gyula, Gellér Balázs, Katona Géza, Szabó Géza, Széles Nóra, Tóth Mihály.

²⁰ BERTA i. m. 423.

²¹ 1. jogellenes igények, szükségletek kielégítésére való irányultság, 2. lehető legkisebb kockázattal elért lehető legnagyobb haszon, 3. a közösség magját körülvevő holdudvar, 4. hierarchikus struktúra, 5. szigorú feladat és munkamegosztás, 6. résztvevők konspirált tevékenysége, 7. erőszak alkalmazása, azzal való fenyegetés vagy megfélemlítés, 8. legális vagy illegális tevékenységben való manifesztálódás, 9. legmodernebb technológiák alkalmazása, 10. nemzetközi jelleg (helyszín, együttműködő kapcsolatok, felvevő piac tekintetében).

²² A Tanács 2008/841/IB kerethatározata (2008. október 24.) a szervezett bűnözés elleni küzdelemről, 1.cikke.

²³ Tóth Mihály a fent hivatkozott, Bűnszövetség, bűnszervezet című könyvében idézi Szabó Gézát, aki azt mondja, hogy hiányzik számos, okkal felvethető elem: „a funkcionális kapcsolat még nem feltétlenül utal a hierarchizált szervezeti jellegre és a szervezet konkrét céljára sem. Ezek nélkül a definíció szinte parttalanná vált, ám legalább felismerték e bűnözési forma (a bűnszövetségben bizonyos fokig túlmutató) veszélyességét”.

A hierarchia lehet többlépcsős: egyrészt, az ún. felső szint (*maggiore*), mely a vezetőkből áll, akik többnyire kvalifikált, nagy tudású emberek, és akik az utasításokat adják. Másrészt a náluk alacsonyabban lévő főnökök és a végrehajtók, más néven katonák, akik az alsó szintet (*minore*) képezik.²⁴

A szervezést egy hozzávetőlegesen állandó stáb végzi, így a végrehajtó személyek köre változó csupán, a vezetői kör az állandó mag. Ez a rész biztosítja a tudatos, orientált szervezést, az információk megszerzését, a zsákmány értékesítését, fehérre mosását.²⁵

A struktúra horizontálisan és vertikálisan is tagolt. Az előbbi a munkamegosztásra, specializálódásra, míg az utóbbi a szervezet hatalmi viszonyaira vonatkozik. Ezeken az ismérveken kívül elmondható, hogy „a szervezetet a merevség, katonásan strukturáltság jellemzi, ahol a kilengéseket kegyetlenül megtorolják”.²⁶

Itt a hatalom kategorizálásának három módozata van: a befolyás, melynél a pusztá jelenlét módosítólag hat a másik személy magatartására, a följobbal befolyása mindig nagyobb a beosztottra nézve. A másik a hatalom, mely több a befolyásnál, hiszen e szándékát a vezető akaratának megfelelően tudja érvényesíteni. Végül a harmadik a hatáskör, melynél fogva a beosztott a legitim hatalom alapján elfogadja az irányítást és utasítást és törvényesként kezeli azt. A hatalom azonban tovább is osztályozható, így különbséget tehetünk jutalmazó, kényszerítő, legitim, közvetett és kompetencián alapuló között. A fejlett rendszerben, mely jól strukturált, elengedhetetlen, illetőleg a legcélravezetőbb hatalomgyakorlási mód a legitim mellett a jutalmazó, illetőleg a büntető hatalom érvényesítése, ez az alacsonyabb szerveződési szinten még kiegészül a kompetencián alapuló hatalomgyakorlással. Itt a szervezeten belül a hatalom vitathatatlan, a teljes rendszert csak a vezetőnek van módjában átlátni.

A bünszervezeti tagság kérdéskörével folytatnám, mely sok esetben visszacsúszó bűnözőkből áll, akik egyfajta életmódnak, fő megélhetési formának tekintik a bűnelkövetést, mely rendszeres.²⁷ Tagságról akkor beszélhetünk, ha az illető személy részt vesz a szervezet életében, mindennapjaiban, valamilyen pozícióval rendelkezik, illetőleg utasításokkal, feladatokkal látják el. A szervezeti hierarchiában mobil lehet, illetőleg az illető tagként definiálja önmagát. Mindezt abban a tudatban teszi, hogy a bünszervezet összjövedelméből ő a megfelelő arányban részesül. A bünszervezet a fent említetteken kívül egy nyitott rendszer, dinamikus kapcsolatot tart a környezetével és azt saját érdekeinek megfelelően befolyásolja. Ha az alapstruktúra érintetlen marad, a szervezetek képesek reintegrálódni: nevezetesen profilt váltanak, új piacot, új pénzforrást keresnek. A

²⁴ SZABÓ i. m. 53.

²⁵ BÓCZ Endre: A szervezett bűnözésről és a bünszervezet fogalmáról. *Magyar Rendészet*, 2008/4.

²⁶ FÜLÖP Gyula: Gondolatok a szervezett bűnözésről. *Magyar Rendészet*, 2008/4. 32.

²⁷ Ezen megállapítás többek között Dános Valér kutatásának eredménye, melyre Bócz Endre is hivatkozik A szervezett bűnözésről és a bünszervezet fogalmáról című művében.

csoportból eltávolított személyek komoly zavart kelthetnek, de nem pótolhatatlanok, hiszen e szervezet nem a tagokon alapszik, hanem a funkciókon.

Kiemelendő a hivatásos bűnözői jelleg, amit Gönczöl Katalin ú. karrier bűnözésként határoz meg. Ez a személy olyan életvitelt folytat, akinél e bűncselekmény visszatérő jellegű. Tehát a hivatásos bűnözők köre a bűnözést hivatásának tekinti, és rendszeres forrásként használja fel.²⁸

2. Bűnözői tevékenység hatékonyságát biztosító háttérposztok (tippadó, orgazda, értékmegőrző stb.)

3. Konspiráció mind a bűncselekmény, mind az elkövetők tekintetében.

4. Bűncselekmények tudatos tervezése (felderítés, elkövetés, zsákmány értékesítése.)

5. Végrehajtás következetessége, kíméletlensége, fenyegetés, megfélemlítés, végül a bűncselekmény elkövetése tekintetében a tagolt munkamegosztás.

6. Az állammodellhez történő igazodás.

7. Extraprofit keresése és extrakockázat vállalása.

8. Beépülés legális szervezetekbe (média, marketing, bankszféra.)

9. Modern infrastruktúra tudatos felhasználása.

10. Az esetleges lebukásra való felkészülés, ellenintézkedések kidolgozása, jogi védelemről való gondoskodás.²⁹

Mindezeket összefoglalva a következő megfogalmazást tartom hangsúlyosnak, mely az 1994-ben Nápolyban tartott, Nemzetközi Szervezett Bűnözésről szóló Miniszteri Világkonferencia alapvetése:

„E bűnözési forma a bűnözés olyan hierarchikus vagy személyi kapcsolatokon nyugvó bűnöző csoportosulás, amely felépítése folytán lehetővé teszi a vezetője számára az iránymutatást, s amely erőszak, korrupció, megfélemlítés révén anyagi haszon elérésére, területek és piacok ellenőrzésére, illegális jövedelmek tisztára mosására és a legitim gazdaságba való beépülésre törekszik.”³⁰

4.1. A hatályos Btk. szabályozása

A jelenleg hatályban lévő szabályozást a Btk.-t módosító 2001. évi CXXI. törvény határozta meg.³¹ Itt a jogalkotó már a konkrét elkövetést rendelte büntetni – a korábbi szabályozással ellentétben, mely a létrehozást, csatlakozást vagy írá-

²⁸ FÜLÖP i. m. 34.

²⁹ SZÉLES Nóra: A szervezett bűnözés fogalmának megjelenése a büntetőjogban. *Collega*, 2001/3. 6–7.

³⁰ Vö. DÁNOS Valér meghatározásával: „A szervezett bűnözés egy adott társadalom összébűnözésének sajátos alstruktúrája, amelyet azoknak a hivatásos bűnözőknek a bűncselekményei képeznek, akik valamely bűnöző társulás tagjaként tervszerűen, tagolt munkamegosztás és magas fokú konspiráció mellett valósítják meg bűncselekményeiket.”

³¹ A bünszervezet fogalmának pontos meghatározása a Btk. 137. § 8. pontja, azaz az értelmező rendelkezések között kapott helyet, tehát bünszervezet: három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja ötévi, vagy ezt

nyítást is szankcionálta –, s a felelősség alapjává az előkészítést, támogatást, illetőleg ezek különféle formáit tette. Tehát bünszervezetben való részvételt kell megállapítani:

„Aki büntetnek bünszervezetben történő elkövetésére felhív, ajánlkozik, vállalkozik, a közös elkövetésben megállapodik, vagy az elkövetés elősegítése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő feltételeket biztosítja, illetőleg a bünszervezet tevékenységét egyéb módon támogatja, büntetett követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Bünszervezetben részvétel miatt nem büntetendő, aki a cselekményt, mielőtt az a hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti, és az elkövetés körülményeit feltárja.”³²

Ez egy sui generis deliktum, mely kizárólag szándékosan követhető el, hiszen az előkészület befejezett³³ tetteként értékelendő. Ezzel összefüggésben fontos valamilyen magatartás kifejtése, mely alól kivételt képez az „egyéb módon történő támogatás”. Az elkövetési magatartás – felhívás, ajánlkozás, vállalkozás, közös elkövetésben való megállapodás, az elkövetés céljából a szükséges vagy könnyítő feltételek biztosítása, egyéb módon történő támogatás- egyaránt megvalósítható a szervezeten belül, avagy kívül is.

Az előkészületi jellegű cselekmények hangsúlyozása fontos, ezen belül is két kategóriát különböztethetünk meg:

Egyrészt, aki megvalósítja az előkészületi jellegű alakzatot, aki szervezett, összehangoltan működő csoport megalapítására a már említett elkövetési magatartások valamelyikét véghezviszi. Ebben az esetben bünszervezet létrejöttéről még nem beszélhetünk, de az elkövető tevékenysége erre irányul, az előkészületi jellegnél fogva.³⁴ Ezen belül is, miszerint egy már létező bünszervezethez egy kívülálló személy csatlakozik, még pedig az elkövetési magatartások megvalósításának valamelyikével.

A másik esetkör, amikor a bünszervezet tevékenységét az adott személy egyéb módon támogatja, már meglévő szervezet tekintetében lehetséges. A támogató magatartás alatt arra alkalmas fizikai vagy szellemi, intellektuális segítségnyújtást kell érteni. Itt a működéshez kapcsolódik az elkövető tevékenysége.

meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmények elkövetése. Ezen az Új Btk. sem változtat.

³² Btk. 263/C. §.

³³ HOLLÁN Miklós – GELLÉR Balázs – KIS Norbert (szerk.): *A Büntető Törvénykönyv Magyarázata*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlöny Kiadó, 2006. 969.

³⁴ Az EBH 2007.1677. alapján a bünszervezet léte akkor is megállapítható, ha legalább 3 főből álló csoport, beleértve a büntetendő előkészületet és a kísérletet is, még egyetlen bűncselekményt sem követett el, de több, a törvényben meghatározott súlyú bűncselekmény elkövetése a célja.

Megjegyzendő, hogy az elkövető tudatának át kell fognia, azon tényezőket, melyeket a Btk. 137. §-ának 8. pontja megkíván,³⁵ azonban nem kell ismernie a tagok által elkövetett minden bűncselekményt, illetve azok részleteit.³⁶ Az alanyi oldalon feltételként jelenik meg az a tényező, hogy a támogató tudja, a cselekményével előmozdítja ezen bűncselekmény létrejöttét, míg a tárgyi oldalon a szervezet tartós struktúrájához való tartozás szükséges. Ezzel összefüggésben irányadóak a 4/2005. Büntető jogegységi határozatban kifejtettek.

„Az egyéb támogatás önálló büntetendőségében az előkészületnél és a részesi közreműködésnél korlátozottabb tárgyi és alanyi felelősségi feltételeket találunk, amelyek viszonyítási pontja- nem egy konkrét bűncselekmény tényállása, illetve tette, hanem több személy közös cselekvése, kollektív kriminális szándéka és célzata.”³⁷

4.2. A bünszervezet megállapításának feltételei napjaink bírói gyakorlatában

4.2.1. A Zuschlag-ügy

Zuschlag János több fiatal ifjúsági szervezet tagja volt, illetőleg ő biztosította ezen szervezetek működéséhez és programjai finanszírozásához szükséges forrásokat is, legális pályázati lehetőségek kihasználásával. Azonban ezeket a támogatásokat eltérő módon más célra használták fel. Zuschlag pedig ún. fantomizálódott civil és pályázati úton történő pénzgyűjtés céljára létrehozott civil szervezeteket vont be a pályázati tevékenységbe, melyet saját maga irányított. Ezen ügyletekről – a bíróság megállapítása szerint – e szervezetek felső vezetése is maradéktalanul tudott. E társaságok tényleges tevékenységgel nem bírtak, sőt az alapító okiratban foglalt céloknak sem tettek eleget. Egyetlen céljuk arra irányult, hogy „bírói nyilvántartásba vételükre alapozva kihasználják azt, hogy pályázatok, valamint egyedi támogatási kérelmek révén költségvetési és egyéb forrásokból pénzeszközökhöz jussanak”³⁸.

Elsősorban az államháztartás különböző alrendszeribe csoportosított költségvetési forrásokból származó támogatásra irányult mindez. Ezen tevékenységekhez mások segítségét is igénybe vették, akik pályázatokat, fiktív beszámolókat alátámasztására szóló iratokat, fiktív számlákat, szerződéseket készítettek, illetve a pályázati elszámoláshoz felhasználható írásos anyagokat bocsátottak rendelkezésre. Ezen kívül együttműködés volt a Zuschlag-csoporton belül a támogatási

³⁵ Az EBH 2006.1385. II., BH 2008.139. alapján a bünszervezetben elkövetett cselekmény megállapításához egyetlen alkalommal történt elkövetés is elegendő lehet, feltéve, hogy az elkövető tisztában van azzal, hogy tevékenysége bűnözőcsoportok szervezett együttműködéséhez kapcsolódik.

³⁶ BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor – SINKU Pál – Busch Béla (szerk.): *Büntetőjog Különös rész.* Budapest, Hvg-Orac Kiadó, 2011. 396.

³⁷ KIS–HOLLÁN–GELLÉR i. m. 969.

³⁸ 2.B.193/2008/538. Számú ítélet, Bács-Kiskun Megyei Bíróság, 23.

összeg megszerzése és az azzal való elszámolás során. Zuschlag a pályázatok sikere érdekében személyes befolyását, politikai kapcsolatrendszerét érvényesítette a döntéshozók és pályázatkezelők felé, így kedvezőtlen szakértői állásfoglalások ellenére is számos pályázat támogatást nyert.

A csoport tagjai így a lobbi tevékenység mellett, pontos feladatmegosztás szerint vettek részt a pályázati tevékenységben. „A csoport tagjai a részükre meghatározott szerepeket elfogadták és Zuschlag utasításait végrehajtották.”³⁹ A büntetőeljárás alatt Zuschlag továbbra is utasításokkal látta el a csoport tagjait arra vonatkozóan, hogy milyen vallomást tegyenek, a védekezést összehangolta a csoporton belül, és ezen túlmenően utasítást adott bizonyítékok, és számítástechnikai adathordozók megsemmisítésére. Végül kapcsolatrendszerének felhasználásával, jogellenes módon kísérelte meg befolyásolni a nyomozást.

A bíróság megállapította, hogy a szervezet célja egyértelműen a haszonszerzésre irányult, illetőleg a rendszeres elkövetés is megállapítható volt, hiszen kifejezetten e célra létesítettek egy ún. egyesületi hálózatot, illetve időről-időre fiktív pályázatokat, továbbá egyedi kérelmeket nyújtottak be. A strukturált felépítés is kimutatható volt, ahogy a koordináció, az adminisztráció és a civil szervezeti képviselő is. Jól láthatóan elkülönült az irányítói- és végrehajtói szint is. A törvényben megállapított minimális létszám is maradéktalanul megvalósult. A hosszabb időre szervezettség kritériuma is fenn állt. A végrehajtói szint végezte a dokumentumok hamisítását, írásos anyagok beszerzését, illetve kapcsolattartóként jártak el. Az összehangolt működés is megállapítható, hiszen a hierarchikus viszonyok, a tevékenységi szintek (döntés, irányítás, végrehajtás) elkülönülése, a kifelé történő egységes fellépés is erre utalt. Az összehangolt működést támasztja alá az a momentum is, hogy megpróbálták minden létező módon a közigazgatási-, majd a büntetőeljárást ellehetetleníteni. Mindezt bizonyítja a vádlottak egységes védekezése, tanúk betanítása, összebeszélés, védekezés egyeztetése és a módszeresség, terhelő bizonyítékok eltüntetése, illetőleg hamis bizonyítékok koholása. A szervezet kulcspozícióban lévő tagjainak a külföldre történő menekítése és hosszú időn keresztül bújtatása – azzal céllal, hogy a nyomozó hatóság ne tudjon velük kapcsolatba lépni – is ezen kritérium fennállását támasztja alá. Zuschlag személyes befolyással rendelkezett a minisztériumban, mint országgyűlési képviselő. Ezen kívül a 73 pályázatból mindössze 12 ügy volt, mely nem 5 évi, vagy azt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekményként értékelendő. Így e bünszervezeti kritérium is fenn áll. „A vádlottak, így az elnökök szándéka is egyértelműen a haszonszerzésre irányult, a szándékuk legalább eshetőlegesen kiterjedt a pályázatok útján elérhető bármekkora összeg megszerzésére.”⁴⁰ Belenyugodtak abba is, hogy a kár mértéké-

³⁹ 2.B.193/2008/538. Számú ítélet, Bács-Kiskun Megyei Bíróság, 26.

⁴⁰ Bf.II.334/2010/31. 30.

hez kötődően akár súlyos megítélésű, vagyis magas büntetési tétellel fenyegetett bűncselekmények is megvalósításra kerülnek.

4.2.2. *Hagyó Miklós és a nagy port kavaró BKV-ügy*

Bár ítélet még nem született, de feltétlenül említést érdemel Hagyó Miklós, volt főpolgármester-helyettes ügye, akit a vád szerint a Központi Nyomozó Főügyészség bünszervezetben elkövetett, különösen nagy vagyoni hátrányt okozó hűtlen kezelés és más bűncselekmények elkövetésével vádolt meg.

Hagyó hatásköre alá tartozott a tömegközlekedés felügyelete. Főpolgármester-helyettesi minőségénél fogva ennek kapcsán 2007 és 2008 között, az amúgy is veszteséges BKV Zrt.-t nehéz vagyoni helyzetbe hozta, hiszen olyan jogügyletek megkötésére került sor, melyek a vállalat pénzügyi, gazdasági helyzetét semmilyen módon nem befolyásolták. Ezen szerződések kizárólag a vádlottak és ismerőseik haszonszerzésének célzatával jöttek létre. Hagyó Miklós és társai, munkatársaiknak olyan utasításokat adtak, melyben a BKV Zrt. vagyongazdálkodási minőségében lévő tisztségviselői a kötelezettségüket szándékosan megszegve a Zrt. számára hátrányos vagyongazdálkodási döntéseket hoztak és szerződéseket kötöttek.⁴¹ Azonban Hagyó ezen utasítási jogköre nem volt indokolt, ennek ellenére a Fővárosi Önkormányzatban és politikai életben betöltött szerepe miatt mégis elfogadták utasításait.

Az ügyészség a vádiratban a következőket terjesztette elő: „A Fővárosi Önkormányzat, mint tulajdonos által a BKV Zrt. felett gyakorolt felügyeleti viszonyra, a Zrt. vállalati szervezetén belüli alá-fölérendeltségi viszonyokra, valamint a politikai erőviszonyokon alapuló befolyásra tekintettel, egy olyan összehangoltan működő szervezet alakult ki, melynek tagjai a fölöttük álló tagoktól érkező, a BKV Zrt. vagyoni helyzetét hátrányosan érintő utasításokat ellenkezés nélkül végrehajtották, és a végrehajtás érdekében saját beosztottaikat igénybe vették.”⁴²

Hagyó ezen kívül 2008 márciusában arra utasította Balogh Zsolt vezérigazgató-helyettest, hogy évente 15 millió forintot adjon neki – állítja az ügyészség. A követelés nyomatékosítása érdekében Hagyó azt is kilátásba helyezte, hogy amennyiben nem kapja meg a kért összeget, korábbi ügyeket felhasználva ellehetleníti Balogh életét. A vád szerint Hagyó 2008-ban és 2009-ben is átvett 15-15 millió forintot, mely tettével megvalósította a hivatalos személyként elkövetett zsarolás büntetést is.⁴³

A bünszervezet 2007 januárjától, 2008 augusztusáig állt fenn, 1,49 milliárd forintot meghaladó vagyoni hátrányt okozva ezzel a BKV Zrt.-nek.

⁴¹ Központi Nyomozó Főügyészség, Nyom. 477/2010. 4–6.

⁴² Központi Nyomozó Főügyészség, Nyom. 477/2010. 6.

⁴³ Vádat emeltek Hagyó Miklós és társai ellen, Origo itthon, www.origo.hu/itthon/20120111-bkv-ugy-vadat-emeltek-hagyó-miklos-es-tardsai-ellen.html [letöltve:2012.09.01.].

4.2.3. *Tasnádi Péter, a visszaeső bűnöző*

A másik kiemelendő ügy Tasnádi Péter nevéhez köthető, aki 2001 és 2007 között személyes sérelmei megtorlására bűncselekmények megszervezésére, elkövetésére adott utasítást többeknek, esetenként börtönből illegálisan kijuttatott levelekben, illetve telefonbeszélgetésekben. Így a vád bizonyíthatónak látta, hogy Tasnádi többször próbálta megszervezni volt, az őt elhagyó felesége és annak élettársa megöletését, milliókért fogadott bérgyilkosokat a pár életének kioltására. A vádirat szerint Tasnádi Péter megrendelésére, 2003 februárjában a vállalkozó volt anyósát arcon öntötte savval egy ismeretlen tettes, azért hogy megfélemlítse, és tartozásai megfizetésére kényszerítse volt feleségét. Állítólag Tasnádi utasítására a vállalkozó emberei több embert megkéseltek, autókat gyűjtöttek fel, és élet elleni fenyegetéssel zsaroltak.

A Fővárosi Ítéltáblához hasonlóan,⁴⁴ a Kúria indoklásában ugyancsak megállapította a bűnszervezet létét, amely a bíróság szerint abban az esetben is fennáll, ha bizonyos feladatokra külső embereket vesznek igénybe, illetőleg akkor is, ha a bűncselekményeket személyes megtorlás motiválja.

5. Összegzés

A fent említettekre tekintettel, mintegy summázatként elmondható, hogy a bűncselekmények bűnszervezetben történő elkövetése egyre gyakoribb elkövetési forma napjainkban. Nem véletlen, hogy a nemzetek közötti összefogás, melyet a bűncselekmény határokon átvéltel volta tesz szükségessé, mindinkább hangsúlyossá válik. Több szervezet, nevezetesen az Europol⁴⁵ és a Eurojust⁴⁶, Magyarországon pedig a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ (Szebek)⁴⁷ is kiemelt ügyként kezeli a szervezett bűnözés megfékezését, hiszen a bűnszervezet társadalomra veszélyessége jelentős, mivel behatol a társadalom minden egyes rétegébe. Fokozatosan teret hódít az országban a kábítószer-kereskedelem, prostitúció vagy gazdasági bűnözés révén is.

⁴⁴ Fővárosi Ítéltábla 5. Bf. 56/2010/133. számú ítélete.

⁴⁵ A Europol 1999-ben hágai székhellyel kezdte meg működését, azzal a céllal, hogy javítsa a tagországok hatóságai közötti együttműködést, ha alaposan feltételezhető, hogy szervezett bűnözői struktúrával állnak szemben, az adott bűncselekményben legalább két tagállam érintett, valamint a bűncselekmények súlya igényli a közös fellépést.

⁴⁶ A Eurojust 2002-ben jött létre, azért, hogy az igazságszolgáltatás terén hatékonyabbá tegye a tagállamok közötti hatósági együttműködést, az olyan súlyos bűncselekmények esetében, melyeket határokon átnyúló szervezett bűnözői csoportosulások követtek el.

⁴⁷ A Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központot a 2000. évi CXXXVI. törvénnyel hozta létre az Országgyűlés, a szervezett bűnözés elleni küzdelem eredményének növelése, a bűncselekmények felderítésében feladatot ellátó szervek együttműködésének hatékonyabbá tétele, a párhuzamos felderítések észlelése, feltárása érdekében.

A hatályos Btk. szabályozás a büntetési tételkeret felső határának kétszeresére történő emelését teszi lehetővé ezen bűncselekmény elkövetése esetén, ezért bizonyos esetekben indokoltnak tartom a szigorúbb megítélést és a súlyosabb büntetés kiszabását. Véleményem szerint nagyon fontos, hogy a jogalkotó megfelelő módon szankcionálja a bűnszervezetben történő elkövetést, felhívván a figyelmet ennek elrettentő voltára és a társadalomra való negatív hatására.

AZ EURÓPAI UNIÓ ROMA STRATÉGIÁJA

NAGY ÁDÁM

1. Bevezetés

„Amennyiben most megkérdeznék a bolgárokat, hogy költsön-e az állam roma integrációra, valószínűleg az emberek 70 százaléka nemmel felelne” – nyilatkozta Tomiszlav Doncev, az uniós támogatások elosztásáért felelős miniszter, 2011. április 8-án Bulgáriában a Romák Világnapján. És az internetes kommentek hasonló közhangulatot sugallnak más tagállamokban is. Nem véletlenül jegyezte meg Martin Demirovski, a brüsszeli Open Society Institute romapolitikai szakembere: a politikusok pontosan tudják, romák integrációjával nem lehet választásokat nyerni.¹

A társadalom többsége a romák beilleszkedését nem tartja fontos kérdésnek. Véleményük szerint a probléma megoldása csak felesleges költségkiadásokkal járna, és azt magának a roma közösségnek kellene megoldania. Ez azonban hatalmas tévedés. A romaintegráció hiánya ugyanis óriási kárt okoz az országok gazdaságában – Európa gazdaságában. Ez, a bolgár példával is jól illusztrált közhangulat pedig egyértelműen megmagyarázza, hogy a nemzetközi szervezetek miért küzdöttek hiába évek óta a közös integrációs stratégiáért annak ellenére, hogy kivétel nélkül minden tagállam rendelkezik roma populációval. Sokáig a nyugat-európai államok azt gondolták, hogy a kérdést a közép- és kelet-európai országoknak kell megoldaniuk, az ezekben az országokban élő roma népesség magasabb száma és nagyobb aránya miatt. Végül egy súlyos válsághelyzet 2010 nyarán, a franciaországi román és bolgár romák kitoloncolása miatti helyzet alapozta meg a politikai akaratot, hogy a nyugatiak is elismerjék: az integráció nem csak Közép- és Kelet-Európa feladata, hanem egy minden tagállamot érintő közös érdek.

A romákkal szembeni közvélemény csak az egyik aspektusa annak, hogy milyen bonyolult helyzetekkel kell megküzdenie annak, aki a romák helyzetére megfelelő megoldást akar találni. Arra a helyzetre, amely a történelem során igazából sosem volt jónak mondható, de igazából a kérdés az utóbbi húsz évben, még inkább az elmúlt pár évben vált aktuálissá. A gazdasági válság tovább súlyosbította a romák problémáit, hiszen köztudott, hogy a krízisek először mindig

¹ ZEISLER Judit: Beilleszkedési zavar. *Figyelő*, 2011. április 14–20.

a legkiszolgáltatottabb rétegeket érintik. A közelmúltban Európában megszapordtak a romákat ért/romák által elkövetett, gyakran alapvető jogokat érintő támadások, jogsértések, amelyek a média egyre növekvő hatalmának köszönhetően negatív szenzációvá váltak, így a közhangulat tovább romlott, a feszültség pedig tovább nőtt a romák és nem romák között. A kelet-európai államok uniós csatlakozásával és a schengeni határnyitással a kérdés egész Európára kiterjedt, így az Európai Uniónak nem maradt más választása, mint egy egységes, határozott választ adni a problémára. Ezt a célt hivatott betölteni – 2011 első félévében az EU egyik leggyakrabban hangoztatott témája –, az európai romastratégia. Vizsgálódásom során azt próbáltam megtudni, hogy erre az igen összetett problémára az Unió milyen válaszokat dolgozott ki ebben a dokumentumban, hogy miről is szól ez a stratégia.

2. A romaintegráció gazdasági szükségessége

Gyakran hangoztatott kérdés, hogy a romák problémáinak megoldásában mi érdeke van a többségi társadalom tagjainak, mondván a saját helyzetükön nekik kell javítaniuk. Ez a megállapítás súlyos tévedés, hiszen számos kutatás – köztük magyar is² – bizonyította, hogy a romák integrációja nem pusztán emberi jogi kötelesség, hanem fontos *gazdasági érdek* is. A romaintegráció ugyan egy hosszú távú befektetés – 20-30 éves periódusban térül meg –, azonban összességében egy olcsóbb beruházás, mint fenntartani a romák alacsony színvonalú gazdasági helyzetét.³

Az egyik legtöbbször hangoztatott dokumentum a romák gazdasági helyzetéről a 2010. áprilisi, Világbank által elvégzett kutatás,⁴ amely négy államban, Romániában, Bulgáriában, Szerbiában és Csehországban hasonlítja össze a romák helyzetéből adódó gazdasági mutatókat. A legfontosabb oka a beavatkozás szükségességének, a munkaerő-piaci inaktivitásból származó súlyos gazdasági költségek. Ezek a költségek két formában is megjelennek, hiszen az inaktivitással termelékiesés keletkezik, másrészt ugyanez az állam szociális kiadásait nagymértékben megnöveli. Például a négy országra lebontva, az éves termelékiesés összege eléri a 2 milliárd eurót, míg a szociális kiadások összege meghaladja a 900 millió eurót. Sőt más populációs becslésekkel számolva az összköltség elér-

² KERTESI Gábor – KÉZDI Gábor: A hátrányos helyzetű és roma fiatalok eljuttatása az érettségizéshez – Egy különösen nagy hosszú távú költségvetési nyereséget biztosító befektetés. *Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek BWP*, 2006/6. 5.

³ HORVÁTH Melinda: Az európai roma-keretstratégia és az Európa 2020 stratégia lehetséges összefüggései. *Európai Tükör*, 2011/3. 46.

⁴ Joost de LAAT: Economic costs of Roma exclusion. *The World Bank*, 2010/4. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/EXTROMA/0,,contentMDK:22526807~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:615987,00.html> [letöltve: 2012.09.02.].

heti az 5,7 milliárd eurót is. Az elemzés a fő problémát a munkaképes lakosság alacsony képzettségében látja, hiszen számítások szerint, az általános képzettségi szint emelése az egyes országokban 50–140%-os jövedelemnövekedést eredményezne. Kimutatható, hogy amennyiben a romák foglalkoztatási rátája elérné a regionális átlagot, a GDP 4–6%-al növekedne.

Nagyon fontos kiemelni, hogy az integráció hiánya nem csak termelési-eséshez (GDP csökkenéshez) és a szociális költségek megemelkedéséhez vezet. A rossz lakókörülmények és a megelőzés hiánya megemelkedett egészségügyi költségekkel jár, a rossz minőségű oktatási intézmények fenntartása pedig a színvonalas oktatástól, kultúrától veszi el a pénzt. Szükségszerűen megnövekednek a biztonsági és rendészeti kiadások, a segélyezések miatt többet kell költeni adminisztrációs feladatokra.

A fentiekben már említett 2006-os magyar tanulmány⁵ kimutatta, hogy a közpénzek befektetése a roma fiatalok oktatásába pénzügyi értelemben is kifizetődő. A becslésük szerint, ha egy fiatal az általános iskola elvégzése után nem fejezi be a tanulmányait és leteszi az érettségit, akkor az egy főre jutó jövőbeli költségvetési nyereség (amely nyereség a bevételek növekedéséből származnak, forrásuk elsősorban a személyi jövedelemadó és a munkaadó, illetve a munkavállaló által fizetett társadalombiztosítási járulék) mintegy 19 millió forint. Ez az összeg szakiskolai végzettséggel is körülbelül 15 millió forintra tehető, de a legvisszafogottabb becslések alapján is a nyereség sosem kevesebb 9 milliónál.

Amennyiben a roma közösség gazdasági helyzetéről beszélünk, fontos megemlíteni egy olyan tényezőt, amely önmagában is igazolhatja a beavatkozás szükségességét, ez pedig a roma népesség egyik megkülönböztető jellege, a *népesedési dinamika*. A roma kisebbségnek ugyanis eltérő demográfiai jellemzői vannak, hiszen miközben az európai többségi társadalom rohamosan öregszik, a romák aránya folyamatosan emelkedik a társadalmon belül (negyven éven belül Magyarországon akár többségbe kerülhetnek). A hatalmas munkanélküli réteg munkába állítása óriási gazdasági potenciált jelent, másrészt tehermentesítheti a társadalombiztosítási rendszer óriási súlyát viselő aktív munkaerőt.

3. Az Európai Unió és a kisebbségek

Felmerülhet a kérdés, hogy a fenti fejezet miért nem „A kisebbségvédelem az Európai Unióban” címet kapta. A válasz tulajdonképpen egyszerű: az Európai Uniónak *nincsen önálló kisebbségvédelmi tevékenysége*. Ez azért is érdekes mert az Unió szabályozási köre ma már rendkívül szerteágazó, és ez csak egyre növekszik, ám a kisebbségek szabályozásának ügye csak napjainkban került előtérbe.

⁵ KERTESI–KÉZDI i. m. 6.

Arra, hogy ez a helyzet miért alakult így, egyszerű választ adni: kisebbségvédelem kérdésének eldöntéséhez hiányzik a *politikai akarat, a konszenzus*. Ennek részben történelmi okai vannak. Az Unió elődjét, az Európai Gazdasági Közösséget kifejezett gazdasági közösségként hozták létre. A létrehozó országok szuverenitásukról is csak ennek a meghatározott érdekek köszönhetően voltak hajlandók lemondani. A gazdasági érdek pedig kezdetben nem is indokolta, hogy az államok a kisebbségek jogaival foglalkozzanak.⁶

A másik ok, ami miatt az egyezés soha nem jött létre, az az, hogy a kontinensen nagyon eltérő kultúrájú, különböző hagyományokkal rendelkező országokkal találkozunk. A tagállamok felfogása jelentősen eltér a kisebbségek szabályozását illetően. Egyes országokban nem is élnek kisebbségek, mások nem is ismerik el a „kisebbség” fogalmát.

Ezek után nem meglepő, hogy az alapító szerződéseket és az elsődleges jogforrásokat vizsgálva, nem igazán találunk a kisebbségek védelmét szolgáló szabályozást. Az Uniónak mindössze két eszköze van a közvetlen kisebbségvédelmi szabályozásra, a diszkrimináció tilalma és az általános emberi jogi szabályozás. A probléma az, hogy ezek csak távolról érintik a szűkebb kisebbségi jogokat, és még távolabbról a roma közösség problémáit. A különböző intézmények ugyan sokszor hangsúlyozták már a kérdés kiemelkedően fontosságát, ám mindezt úgy, hogy akár egyetlen kötelező erejű dokumentumot vagy rendelkezést felmutatott volna. A kisebbségvédelem helyzete az Európai Unióban a jelenlegi formájában egyszerűen nem volt fenntartható.

4. A keretstratégia fogalma

Korábban Európában tehát nem létezett egy olyan átfogó, minden tagállamra kiterjedő, kötelező dokumentum, amely a romakérdést szabályozta volna. A 2011 tavaszán elfogadott „*A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig*”⁷ elnevezésű dokumentum (a továbbiakban keretstratégia vagy romastratégia) – a kötelező erőt kivéve - épp ezt a súlyos hiányt orvosolja. A keretstratégia először mondja ki, hogy a romakérdés nemcsak tagállami, hanem európai ügy is. Balog Zoltán szerint, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára, a közös európai romastratégia „egy

⁶ Sőt sokszor a kisebbségek követeléseit egyfajta szeparatista eszközként fogták fel, amelynek végső célja az elszakadás, vagy az anyaországhoz való csatlakozás.

⁷ A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig [2011] COM 173, 2011.4.5.

erősebb és egységesebb európai romapolitika létrehozására irányul”.⁸ De mi is az a keretstratégia, és mi a szerepe?

A *keretstratégia* lényege az egyes nemzeti stratégiák összerendezése oly módon, hogy egy közös európai szakpolitika azonos tartalommal és időben induljon meg a tagállamokban. A romaközösségről elmondható, hogy olyan speciális sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek jellemzően hozzájuk kapcsolódnak. Ezek a jellemzők jól kimutathatók az EU egyes szakpolitikáiban, például az oktatáspolitikában, a foglalkoztatáspolitikában, vagy éppen a szabad mozgás területén. Ezeket a politikákat európai szinten kell szabályozni és összehangolni. Azonban ez a tagállamokat nem mentesíti a felelősségvállalás alól, a társadalmi integrációt elsősorban a tagállamoknak kell előmozdítaniuk, ám az európai szint dolgozza ki ezeknek a feladatoknak az általános keretét. A keretstratégia részben koordináló, részben standardizáló szerepet tölt be a nemzeti stratégiák kialakításában.

5. A stratégia elfogadása

2010 őszén az Európai Parlament megbízatást adott Járóka Lívia néppárti képviselőnek egy jelentés elkészítésére a romákkal kapcsolatos európai stratégiáról. A jelentés⁹ azért kiemelkedően fontos, mert alapjául szolgál a 2011 áprilisában a Bizottság, majd júniusban a Tanács által elfogadott „A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig” című dokumentumnak.

A *Járóka-jelentés* azért is válhatott ilyen hangsúlyossá, mert 2010. szeptember 16-án az állam-és kormányfők brüsszeli csúcsértekezletén a magyar küldöttség bejelentette, hogy a 2011-es első félévi magyar EU-elnökség egyik kiemelt prioritása lesz egy európai romastratégia létrehozása.¹⁰ A magyar elnökség célja az volt, hogy a romaintegráció területén az Európai Unió szerepvállalását új alapokra helyezze, és megerősítse az együttműködést a tagállamok és az uniós intézmények között. Úgy tervezték, az elfogadásra kerülő keretstratégia olyan minimalkövetelményeket és megvalósítási határidőket tartalmaz majd, amelyek teljesítésének elmaradása esetén a tagállamokat büntető intézkedésekkel sújtják.

A magyar elnökség szerepvállalása azért kulcsfontosságú, mert ez volt az első alkalom, hogy a romaintegráció kérdése ilyen erős politikai háttérrel ka-

⁸ FEJES Zsuzsanna: „Elengedhetetlen, hogy a romastratégiába belekerüljön az emberi tényező” – Interjú Balog Zoltánnal, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárával. *Európai Tükör* 2011/3. 7.

⁹ Jelentéstervezet a romák integrációjának európai uniós stratégiájáról [2010] INI/2276, 2010.11.24.

¹⁰ Uniós szintű romastratégia készül, 2010. 12. 02. Euvonal <http://www.euvonal.hu/index.php?op=hirek&id=6800> [letöltve: 2012-09-02]

pott. Az elnökség menetrendje¹¹ szerint a Bizottság által kidolgozott javaslatot az érintett négy tanács megvitatja, az eredményeket a foglalkoztatási és szociális miniszterek összegzik, a keretstratégiát pedig az állam-és kormányfők júniusi Európa Tanács ülésén fogadják el.¹²

2011. február 14-én az Európa Parlament Állampolgári, Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága (LIBE) elsöprő többséggel, 50 igen és 1 nem szavazattal fogadta el a Járóka-jelentést az európai romastratégiáról. A kérdés aktualitását is jelzi, hogy a jelentéshez mintegy négyszáz módosító javaslatot nyújtottak be, és négy szakbizottság¹³ is készített róla szakvéleményt. Járóka a szavazás után így nyilatkozott: „A jelentés elfogadása a LIBE-bizottságban közelebb hozott minket egy olyan stratégia elindításához, mely lehetőséget biztosít a ma reménytelenségben és nyomorban élő tömegeknek, hogy a holnap egyenlő európai polgáraivá válhassanak.”¹⁴

Az Európa Parlament március 8-ai plenáris ülése, mint ahogy arra számítani is lehetett, hasonló konszenzussal, 576 igen, 32 nem szavazattal, 60 tartózkodás mellett fogadta el a stratégiáról szóló javaslatot.¹⁵ A Parlamenti határozat ugyan jogilag nem köti a Bizottságot, és a jelentés ki is hangsúlyozza a Bizottság kezdeményezési jogát, ám az EP kimondottan kéri az intézményt, hogy az a megfogalmazott pontok alapján készítse el a stratégiát. A néppárti politikus szerint „az Európai Bizottságnak be kell majd látnia, hogy óriási a dokumentum támogatottsága, 27 ország és 6 frakció van mögötte.”¹⁶ Azonban ez nem teljesen így történt.

Egy nagyon fontos kérdésben ugyanis eltért egymástól a Parlament és a Bizottság álláspontja. A Bizottság már 2010 őszén bejelentette, hogy áprilisban egy keretstratégia tesz javaslatot. A testület mindig is hangsúlyozta, hogy ez sosem lesz több egy keretnél, amely csak a tagállami stratégiákat fogja majd össze. A Parlamenti képviselők viszont egy valódi európai uniós stratégiát, egy konkrét cselekvési tervet vártak el a Bizottságtól, és nem csak egy ösztönző, ajánló

¹¹ Roadmap - The Hungarian Presidency's programme on the social and economic integration of Roma. Council of the European Union 6348/11, 2011.02.10.

¹² A menetrendet egyébként Általános Ügyek Tanácsának 2011. január 31-i brüsszeli ülésén fogadták el a kül- és Európa-ügyi miniszterek, amely találkozó egyébként az első alkalom volt, hogy az uniós miniszterek intézményes keretek között, konkrét megoldást kerestek a romainTEGRÁCIÓ problémájára.

¹³ A Foglalkoztatási és Szociális, a Nőjogi és Esélyegyenlőségi, a Kulturális és Oktatási, valamint a Regionális Fejlesztési Bizottság.

¹⁴ Elsöprő támogatás a Romastratégia mellett, 2011.02.15. *Jogi Fórum*, <http://www.jogiforum.hu/hirek/24754> [letöltve: 2012-09-02]

¹⁵ Járóka szerint a dokumentum azért kaphatott ekkora támogatottságot, mert a romák problémáit nem etnikai, hanem gazdasági-szociális kérdésként kezeli.

¹⁶ Roma keretstratégia helyett akciótervet akar az EP, 2011.02.15. *Bruxinfo*, <http://www.bruxinfo.eu/cikk/20110215-roma-keretstrategia-helyett-akciotervet-akar-az-ep.html> [letöltve: 2012-09-02]

jellegű stratégiát, hanem egy szankciókat is kiszabni képes, egységes, önálló akciótervet kértek a testülettől. Az EB ezt arra hivatkozva utasította vissza, hogy a szociális és a kisebbségi ügyek mindig is tagállami hatáskörbe tartoztak, ezért nem tehetnek mást. Andor László, szociális és foglalkoztatáspolitikai EU-biztos viszont azzal magyarázta a stratégia keretjelleget, hogy a romakérdés különböző problémákat okoz különböző országokban, így nincs értelme egységes megoldásokat javasolni.¹⁷ Andor álláspontjával egyetért Bene Márton is, aki szerint bár minden tagállamban élnek romák, jelentős eltérés van az országok között mind számukban, mind pedig helyzetükben, így ez indokoltá teszi, hogy a tagállamok ne közös európai standardokhoz alkalmazkodjanak, hanem egyéni stratégiákat készítsenek.¹⁸ Véleménye szerint célszerűbb lett volna nem egy egész Európára kiterjedő, hanem csak egy, a különösen érintett országok közötti együttműködést létrehozni, amit a Bizottság ugyanúgy kontrollált volna. Ez azért is lett volna indokolt, mert az európai romák kétharmada négy országban koncentrálódik, ahol a helyzetük nagyon hasonló, és így akár egy ‘keményebb’, célzottabb stratégia születhetett volna, ami nem akad fenn az országok különbözősége miatt fennálló rostán.¹⁹ A Parlament azonban úgy vélte, „csak arról van szó, hogy a Bizottság ugyanúgy tanácstalan a romák integrációját illetően, mint ahogyan az elmúlt években is az volt”.²⁰

Az április 5-ei strasbourgi Bizottsági ülésen elfogadott javaslat, „*A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig*” elnevezést kapó stratégia²¹, a ‘puhább’ verziót alkalmazza, amelyben ugyan csak ajánlásokat fogalmaz meg a testület, az ehhez szükséges eszközöket a tagállamok választhatják meg, de az EB konkrét, elérendő célokat nevezett meg. Az elkészült ‘művet’ pár nappal később, az Európai Roma Platform 5. ülésén (április 7–8) ismertették Budapesten. A találkozó résztvevői köre minden eddiginél szélesebb volt, a tagállamok, az uniós intézmények, a civil és roma szervezetek, a felsőoktatási intézmények és egyéb szakértők mind-mind képviseltették magukat. A Platform célja a megszokott programpontokon²² túl, a keretstratégia értékelése és megvitatása volt. A Bizottsági javaslat – még ha némileg el is tér a parlamenti javaslattól – egyértelműen pozitív visszhangot váltott ki. Győri Enikő, az uniós

¹⁷ Elfogadta az EP az uniós romastratégiát, 2011.03.09. Bruxinfo, <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20110309-elfogadta-az-ep-az-unios-romastrategiat.html> [letöltve: 2012-09-02]

¹⁸ BENE Márton: Az európai romastratégia, *Méltányosság politikaelemző központ*; 2011. 06. 17. http://gondola.hu/cikkek/76783-Az_europai_romastrategia_.html [letöltve: 2012-09-02]

¹⁹ Arról nem is beszélve, hogy az érintett országok egy régióban, Kelet-Közép-Európában helyezkednek el.

²⁰ Elfogadta az EP az uniós romastratégiát, 2011.03.09. Bruxinfo, <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20110309-elfogadta-az-ep-az-unios-romastrategiat.html> [letöltve: 2012-09-02]

²¹ A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig [2011] COM 173, 2011.4.5.

²² A romaintegrációt támogató szakpolitikák és gyakorlatok kidolgozása és bemutatása.

ügyekért felelős államtitkár szerint mindkét dokumentum fontos hozzáadott értékkel rendelkezik, és hozzájárulhatnak az európai romák gazdasági és szociális helyzetének javításáért. A találkozón szintén részt vevő Viviane Reding „minden várakozást felülmúlónak” nevezte a stratégiát, amellyel szerinte „új jövő kezdődik”. Reding ugyanakkor aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a júniusi Európai Tanács üléséig támadások érik majd a dokumentumot, mondván a tagállamok megpróbálják azt ‘felhígítaniuk’. Az, hogy a dokumentum ugyanilyen erős marad-e, szerinte a cigányszervezetek feladata és felelőssége.²³

Mivel a romaintegráció a horizontális, tehát több szakpolitikát is érintő kérdések közé tartozik, ezért azt több miniszteri Tanácsnak is el kellett fogadnia. A Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács (EPSCO) rendkívüli ülésén május 19-én Brüsszelben a miniszterek egy záródokumentum²⁴ kibocsátásával jelezték az egyöntetű akaratot a kérdés megoldására. A záródokumentum tulajdonképpen egy politikai nyilatkozat, amellyel minden tagállam vállalta, hogy az Európa 2020 stratégia keretében készülő nemzeti reformprogramjába beépíti a romák szempontjait.²⁵ A Bel- és Igazságügyi Tanács április 12-én az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést és az alapjogok védelmét, az Oktatási, Ifjúsági, Kulturális és Sportügyi Tanács május 20-án a korai iskolaelhagyás problémáját vizsgálta meg, majd az Általános Ügyek Tanácsa május 23-án elnökségi jelentést készített a tanácsi vitákról.

Az Európai Tanács a június 23–24-i ülésen erősítette meg a keretstratégiát, és adta meg ezzel a legmagasabb szintű politikai hozzájárulást, valamint felszólította a tagállamokat, a gyors végrehajtásra és a nemzeti romabefogadási stratégiák 2011 végéig történő megalkotására. Ezzel tehát egy igen hosszú folyamat eredményeként született meg a várva-várt romaintegrációs stratégia, ami valóban egy mérföldkő az Európai Unió romapolitikájában, ám hogy a gyakorlatban mi valósul meg belőle – hiszen sikere nagymértékben a tagállamoktól függ – az hosszú évek múlva derülhet csak ki.

²³ Romaintegráció: az elnökség a tettek mezejére lép, 2011.04.07 Eu2011, <http://www.eu2011.hu/hu/hir/europai-roma-platform> [letöltve: 2012-09-02]

²⁴ Council conclusions on an EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020, 3089th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council meeting, 2011. 05.19.

²⁵ Változatlan az egyetértés a romastratégia ügyében, 2011. 05. 20. Euvonal, <http://www.euvonal.hu/index.php?op=hirek&id=7035> [letöltve: 2012-09-02]

6. A romastratégia tartalmi elemei

A keretstratégia²⁶ a romák helyzetének értékelésével kezd. Az *első fejezet* leírja, hogy a 10–12 milliósra becsült roma közösségeknek olyan hátrányokkal kell megküzdeniük, mint előítéletek, a tolerancia hiánya, a hátrányos megkülönböztetés és a társadalmi-gazdasági kirekesztés. A roma kisebbségről általánosan elmondható, hogy a fiatalok aránya nagyobb az átlagnál, iskolázatlan, ennek köszönhetően kiszorul a munkaerőpiacról, és miközben uniós állampolgárok, gyakran kell megküzdeniük a harmadik országbeli bevándorlók státuszával járó hátrányos helyzetekkel. Utalás történik a már említett Világbank által végzett kutatásra, amely az integráció gazdasági előnyeit mutatja be az országoknak. A stratégia a Járóka-jelentés gazdasági szemléletmódját veszi át, kijelenti, hogy az Európa 2020 célkitűzései teljesíthetetlenek a romák helyzetének radikális javítása nélkül. Ugyanakkor hangsúlyozza a diszkrimináció megszüntetését, az alapvető és kisebbségi jogok tiszteletben tartását is.

Az elmúlt időszokról mind a Járóka-jelentés, mind a keretstratégia leszögezi, hogy ugyan történt előrelépés az utóbbi pár évben, ám a romák helyzete szinte egyáltalán nem javult. Egyes tagállamok alkalmaztak sikeres intézkedéseket, de éppen annak a helyzetnek köszönhetően, hogy a klasszikus integrációs intézkedések nem voltak megfelelőek.

A *következő fejezet* a célzott megközelítés elvét hangsúlyozza, miszerint az integrációs politikáknak egyértelműen és specifikusan összpontosítaniuk kell a romákra, és konkrét intézkedések szükségesek a tagállamoktól. Ennek érdekében a stratégia javasolja, hogy a nemzeti romaintegrációs stratégiákat a roma integrációra vonatkozó uniós célkitűzéseknek megfelelően alakítsák ki, illetve amennyiben e stratégiák már léteznek, azokat azoknak megfelelően módosítsák. Ahhoz, hogy ez így történjen, a Bizottság egy szilárd ellenőrző rendszert állít fel.

A stratégia kulcsponthozza a *harmadik fejezet*, ami a romaintegráció céljait határozza meg. A Járóka-jelentéshez hasonlóan négy területre fókuszál: az oktatáshoz való hozzáférés, foglalkoztatás, egészségügyi ellátás és lakhatás. Mindegyik ponthoz egy másodlagos célkitűzést is kapcsol. A célokkal nem azonos mértékben foglalkozik, a középpontban (szintén Járóka után) az oktatás áll.

²⁶ A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig [2011] COM 173, 2011.4.5.

6.1. Az oktatáshoz való hozzáférés

Biztosítani kell, hogy valamennyi roma gyermek legalább az általános iskolát befejezze.

Az oktatás középpontba helyezése teljességgel indokolt, hiszen az tudható, hogy az integrációval kapcsolatban hosszú távú siker csak az oktatás segítségével érhető el. A felmérések szerint néhány tagállamban csak a roma gyerekek 42%-a fejezi be az általános iskolát.²⁷ Ugyanakkor a romák száma a speciális kisegítő, illetve szegregált iskolákban sokkal nagyobb az átlagnál. Ennek megakadályozása érdekében szükséges a kulturális/iskolai közvetítők, egyházak és vallási szervezetek vagy közösségek, valamint a roma szülők aktív részvétele. A Bizottság két év alatt mintegy 1000 közvetítőt képez ki, akik tájékoztatják és tanáccsal látják el a szülőket a helyi oktatási rendszerek működésével kapcsolatban, valamint segítenek annak biztosításában, hogy a gyermekek továbblépjenek az egyes oktatási szintekre. Olyan programokra van szükség, mint a második esély programok az iskolából kimaradt felnőttek számára,²⁸ innovatív tanítási módszerek a roma gyerekek számára, vagy a Bizottság Európa 2020 „Új készségek és munkahelyek” elnevezésű kezdeményezése írástudatlanság elleni kezdeményezése.

Bene Márton szerint az a cél, hogy a gyerekek végezzék el az általános iskolát, nem elég nagyratörő, mivel a nagyfokú munkanélküliség magyarázata nem az általános iskola nem befejezése, hanem sokkal inkább a szakiskola vagy érettségi hiánya. A dokumentum komoly hiányossága, hogy szinte egyáltalán nem foglalkozik az óvodákkal. Ma Magyarországon a cigány gyerekek 42%-a nem jár óvodába, pedig az onnan kimaradtak jelentős hátrányokkal indulnak az iskolába, és nagy eséllyel kisegítő csoportokba kerülnek.²⁹

6.2. A munkavállaláshoz való hozzáférés

A romák és a népesség többi része között fennálló foglalkoztatási különbségek csökkentése.

A Bizottság előírása ebben a kérdésben is meglehetősen szerény, mindössze a különbségek csökkentését írja elő. Ez szükséges is, hiszen a romák foglalkoztatási rátája (különösen a nők esetében) messze elmarad a nem roma többség foglalkoztatási rátájától. Az Európa 2020 stratégia célja, hogy a foglalkoztatási ráta 2020-ra elérje a 75%-ot. A roma személyek számára a tagállamoknak biztosítaniuk kell a szakképzéshez, a munkaerőpiachoz, valamint az önfoglalkoztatási eszközökhöz és kezdeményezésekhez való hozzáférést. A stratégia szor-

²⁷ Ez a szám a középfokú oktatást illetően még alacsonyabb, kb. 10%, míg a felsőoktatásban 1%.

²⁸ Roma Stratégia, 2012. 02. 14. Euvonal, http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=30 [letöltve: 2012-09-02]

²⁹ BENE Márton: Az európai romastratégia. *Méltányosság politikaelemző központ*; 2011. 06. 17. http://gondola.hu/cikkek/76783-Az_europai_romastrategia_.html [letöltve: 2012-09-02]

galmazza a mikrohitel alkalmazását, amely a kkv-kat és az önfoglalkoztatókat támogatná, valamint a roma származású tisztségviselők foglalkoztatását. Bene szerint szerencsés, hogy a közmunkáról nem esik szó, hiszen arról bebizonyosodott, hogy csak a rövid távú problémák kezelésére használ, hosszú távon csak az „instabil foglalkoztatási kultúrát” (feketemunkák, segélyek) erősíti.³⁰

6.3. Egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés

A romák és a népesség többi részének egészségügyi állapota közötti eltérések csökkentése.

Tagállamonként körülbelül 10 évvel alacsonyabb a romák születéskor várható átlagos élettartama a nem romákhoz képest, ráadásul magasabb a csecsemőhalálozási arány. Az okok a rossz életkörülmények, a célzott tájékoztató kampányok hiánya, a minőségi egészségügyi ellátáshoz való korlátozott hozzáférés és a magasabb egészségügyi kockázatok. A Bizottság hangsúlyozza a szűrővizsgálatok, prevenciós intézkedések, tájékoztató kampányok fontosságát, azonban a konkrét célkitűzés itt is mindössze az egészségügyi állapotok közötti különbség csökkentése és az egészségügyi és szociális ellátásokhoz való hozzáférés biztosítása. A konkrét intézkedések azonban hiányoznak.³¹

6.4. A lakhatáshoz és az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés

A lakhatáshoz és közműszolgáltatásokhoz (ivóvíz-szolgáltatás, villamos energia és földgáz) való hozzáféréssel rendelkező romák és a lakosság többi része közötti arány kiegyenlítése.

A stratégia ebben a kérdésben sem hoz túl sok konkrétumot³². A kiindulópont itt is a nem romák és romák lakhatási helyzetének viszonyítása, utóbbiak lakáskörülményei lényegesen rosszabbak, egyesek még mindig nomád életmódot folytatnak. A tagállamoknak ezért elő kell segíteniük a lakhatáshoz, és ezen belül a szociális lakásokhoz való megkülönböztetés-mentes hozzáférést, a vándorló életmódot folytatók számára pedig táborhelyek biztosításának kötelezettségét írja elő.

A következő fejezet a nemzeti stratégiák elkészítéséhez ad támpontokat. A tagállamoknak el kell készíteniük, illetve a már meglévő stratégiáikat felül kell vizsgálniuk, és 2011. december végéig be kellett nyújtaniuk a Bizottsághoz. A stratégiákat a fenti célkitűzésekkel össze kell hangolni, és a tervezési időszakot meg kell hosszabbítani 2020-ig. A tagállamok stratégiájának kidolgozásakor tekintettel kell lenni az alábbiakra:

³⁰ BENE i. m.

³¹ Ilyen lett volna például a hátrányos területeken hiányzó védőnő alkalmazása.

³² Igaz, a lakhatással és az egészségüggyel a Járóka-jelentés is csak utalás szintjén foglalkozik.

- a stratégiának összhangban kell lennie a romák társadalmi befogadásának 10 közös alapelveivel,
- elérhető nemzeti célokat kell megfogalmaznia,
- azonosítani kell a hátrányos helyzetű mikrorégiókat, szegregált területeket,
- kellő finanszírozás a nemzeti költségvetésből,
- erős ellenőrzési rendszer,
- együttműködés a roma civil társadalommal, a regionális és helyi hatóságokkal,
- kapcsolattartók kijelölése, akik felhatalmazást kapnak a stratégia kidolgozásának és végrehajtásának koordinálására.

Az *ötödik fejezet* a stratégia megvalósulásának pénzügyi feltételeivel foglalkozik. A Bizottság leszögezte, hogy ugyan 2011-ig mintegy 26,5 milliárd eurót osztottak ki csak erre a célra, a tagállamok nem megfelelően használták fel azokat (rendelkezésre álló források 70(!) százalékát egyáltalán nem használták fel semmire). Hogy ez a helyzet megváltozzon, a tagállamoknak módosítaniuk kell az alapok által finanszírozott programokat, egyszerűsíteni kell a végrehajtást, és közvetítő szervezeteket (nemzetközi szervezetek, regionális fejlesztési szervezetek, egyházak és vallási szervezetek vagy közösségek, továbbá nem kormányzati szervezetek) kell bevonniuk.

A Bizottság egy rövid fejezetben kitér a csatlakozni kívánó országok (Nyugat-Balkán, Törökország) romahelyzetére is, biztosítja ezen államokat, hogy támogatja az integrációs erőfeszítéseiket. A testület a jövőben sokkal nagyobb szerepet szán az Európai Roma Platformnak, amely támogathatja és tájékoztatja a tagállamokat, illetve a Bizottságot a bevált gyakorlatokról és tapasztalatokról.

Ahhoz, hogy a Bizottság pontos, részletes adatokkal rendelkezzen, és hogy biztos legyen abban, hogy a támogatások eljussanak a címzetthez, magyarán a tagállamok végrehajtják-e az intézkedéseket a testület szilárd ellenőrzési rendszerrel fog alkalmazni. Az eredményesség biztosítása érdekében az EB rendszeresen értékelni fogja az előrehaladást, arról évente jelentést tesz az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az értékelés adatgyűjtés alapján zajlik, amelyben számos szerv, többek között az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA), a Világbank, az ENSZ, a tagállamok szervei, valamint az érdekeltek működnek közre. Megnövekedik az Alapjogi Ügynökség szerepe is, amelynek a feladata az is lesz, hogy felméréseket készítson a roma háztartásokról valamennyi tagállamban. Az EB támogatni fogja a nemzeti statisztikai hivatalok és az Eurostat együttműködését, hogy azonosítani tudja a leginkább beavatkozásra szoruló területeket.

Az *utolsó fejezet* a „Következtetések” címet kapta, amely a jövő fele nyújt egy kitekintés. A romaintegráció Európát érintő egyik legkomolyabb társadalmi kihívás, ám annak megoldására a keretrendszer lehetőséget kínál azzal, hogy meghatározza a roma integráció uniós szintű, nemzeti, regionális és helyi szinten elérendő céljait. Ezek a célok azonban csak akkor realizálódnak, ha a tag-

államok, a nemzeti, regionális és helyi hatóságok, és a roma civil szervezetek egyértelműen elkötelezik magukat a kérdést illetően. Mindezt annak érdekében, hogy megvalósuljon a fejezetcímben említett végső cél: a helyzetnek 10 éven belül meg kell változnia.

Bár a *Járóka-jelentésből*³³ kimaradt néhány fontos terület, sokkal több technikai újítást tartalmaz, mint a keretstratégia. Szerinte a legfontosabb a pénzalapok jobb koordinálása, ellenőrzése, a programok monitorozása, nyomon követése, folyamatos kiértékelése, mindezeknek a megvalósítása hatékonyabb kommunikációval. Ezért azt javasolja, hogy a Bizottság által létrehozott munkacsoportnak (task force) állandó testületként tovább kellene működnie, és monitoroznia a romastratégia végrehajtását. Ilyen technikai újítás a válságtérképekről szóló javaslata, miszerint vannak olyan súlyosan hátrányos helyzetben lévő területek, mikrorégiók, ahova a fejlesztési pénzeket, intézkedéseket összpontosítani kellene. Ezeknek a feltérképezéséhez mutatószámokra van szükség, amihez Járóka a laekeni indikátorokat³⁴ javasolja. A javaslatot a keretstratégia is átvette, igaz a „válságtérkép” kifejezést nem használja. A két dokumentum között eltérés van a források tekintetében is, az EP-javaslat az EU-nak, a Bizottságé a tagállamoknak szán nagyobb szerepet. Az előbbi szerint a források hatékony felhasználása érdekében az adminisztratív akadályokat kell lebontani, hogy megkönnyítse a pénzek célhoz érkezését.

Ami a legnagyobb gyengesége a stratégiának, és amiben leginkább eltér a Járóka-jelentéstől, az a dokumentum keretjellege és rendelkezéseinek kikényszeríthetősége. A *keretstratégia* az EU-tagállamok politikai kötelezettségvállalásának minősül, de jogilag nem kötelezőérvényű dokumentum. Ezzel szemben Járóka (és a Parlament) leszögezte, hogy egy egyszerű keretnél sokkal többet akar, hiszen az utóbbi években számos állásfoglalás, jelentés, nyilatkozat, következtetés látott napvilágot, de ezekről a ‘puha’ jog (soft law) kategóriájába tartozó eszközökről világosan kiderült, hogy nem képesek megoldani a romaintegráció kérdését. A képviselő szerint bebizonyosodott, hogy hangzatos politikai jelszavak sosem válnak valóra megfelelő jogalap, ösztönzők és uniós mechanizmus nélkül.

Éppen ezért a Parlament kezdetben egy olyan kikényszerítő rendszert szeretett volna bevezetni, amely szerint, ha valamelyik tagállam nem tartja be vállalásait, szankciókkal sújtható. Járóka jelentésébe még egy sokkal puhább verzió került be, ő egy jutalmazási mechanizmus bevezetését javasolja, magyarán a Bizottságnak létre kellene hoznia egy teljesítménytartalékot, amelyből a jól teljesítő tagállamok jutalmat kaphatnának. A ‘jutalompénz’ bevezetése azért lenne

³³ Jelentéstervezet a romák integrációjának európai uniós stratégiájáról [2010] INI/2276, 2010.11.24.

³⁴ Társadalmi kirekesztődés nemzetközi összehasonlítására szolgáló jelzőszámok.

fontos, mert azzal a tagállamok megfelelőképpen lennének motiválva a közösen meghatározott célok teljesítésére.

7. A romastratégia jövője

A tagállamoknak 2011. december 31-ig kellett benyújtaniuk a nemzeti stratégiákat a Bizottsághoz. Természetesen az országoknak nem sikerült maradéktalanul végrehajtani a feladatot. 2011. november végéig egyetlenegy stratégia sem érkezett meg a Bizottsághoz, és felerősödtek a kételyek, miszerint a tagállamok nem fogják határidőig benyújtani azokat. Akadtak olyanok is, akik már az egész uniós kezdeményezést érezték veszélyben, mondván, néhány tagország vonakodik teljesíteni azt a kötelezettséget, amelyért a tagállami vezetők jótálltak júniusban.

A nyugat-európai országok lelkesedése a stratégia kidolgozása iránt finoman fogalmazva sem volt töretlen,³⁵ ugyanis nekik csak jelentős adminisztrációs és anyagi erőfeszítéseket jelentene egy ilyen program kidolgozása, ráadásul a szankció hiánya hatalmas visszatartó erő.³⁶ Azért a helyzet nem ilyen egyszerű. A nyugati országoknak is rá kell jönniük arra, hogy a romaintegráció pozitív hatással lehet Európa gazdaságára. Balog Zoltán ezzel kapcsolatban azt nyilatkozta, ha nem javítunk a romák helyzetén, a probléma azokat az országokat is elérheti, amelyeket ez jelenleg nem érint. Akadtak olyan radikálisabb megfogalmazások is, miszerint „azért kell a fejlett északi és nyugati országoknak is foglalkozniuk a romákkal, hogy a romák ne menjenek oda”.³⁷

A Bizottság igyekezett lenyugtatni a kedélyeket, Reding novemberben azt mondta, az igaz hogy még egyetlen tagállam sem nyújtotta be a saját romastratégiáját, de nem is jelezte egyelőre senki, hogy nem fogja elkészíteni a programját. Különben is, a szakpolitikák kidolgozása a civil szervezetek bevonásával időt igényel. Azonban a kételyek végül is valóra váltak, tavaly év végéig a tagállamok fele nem nyújtotta be határidőre a programjaikat.³⁸ Ivan Ivanov, az Európai Roma Információs Iroda igazgatója szerint bizonyosan nem fog minden tagállam ilyen jellegű programot kidolgozni.³⁹ Magyarország, mint a romastratégia kidol-

³⁵ Dánia konkrétan ki is jelentette, hogy nem tartja szükségesnek elkészíteni egy romaintegrációs programot.

³⁶ Még egy romastratégia sem érkezett a Bizottsághoz, 2011. 11. 28. Bruxinfo, <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20111128-meg-egy-romastrategia-sem-erkezett-a-bizottsaghoz.html> [letöltve: 2012-09-02]

³⁷ Még egy romastratégia sem érkezett a Bizottsághoz, 2011. 11. 28. Bruxinfo, <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20111128-meg-egy-romastrategia-sem-erkezett-a-bizottsaghoz.html> [letöltve: 2012-09-02]

³⁸ Köztük olyan 'renitens' országok is késlekedtek, mint Olaszország vagy Franciaország.

³⁹ „Égbekiáltó” a cigányellenesség Európában, 2012. 02. 27, Bruxinfo, <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20120227-egbekialto-a-ciganyellenesség-europaban.html> [letöltve: 2012-09-02]

gozásának legfőbb szorgalmazója, ezt természetesen megtette, november 30-án ismertette a stratégiáját „Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégia”⁴⁰ elnevezéssel, amit aztán egy kormányhatározattal⁴¹ ki is hirdetett.

Késéssel ugyan, de a Roma Platform április 8-i ülésére minden tagállam bemutatta programját, azokat a Bizottság értékeli, majd egyes szakpolitikai ajánlásokkal egészíti ki azokat. Viviane Reding szerint első lépésnek jók a nemzeti stratégiák, de a részletességük és kidolgozottságuk jelentősen eltér egymástól. A Bizottság szerint most az a legfontosabb, hogy a tagállamok be is tartásuk ígéreteiket, mindezt a testület ellenőrizni fogja.⁴² Ám az, hogy a Bizottság mit kezdhet a nem megfelelően végrehajtott állammal, még erőteljesen kérdéses.

8. Befejezés

A nagymértékben a magyar elnökség munkájának köszönhető keretstratégia egyértelműen az eddigi legfontosabb dokumentum a romák helyzetének szabályozására. A stratégiában sok az előremutató kezdeményezés, ami előreviheti az integrációt. Azonban ahogy Balog Zoltán fogalmazott, „A keretstratégia önmagában nem varázspálca, hanem egy fontos állomás egy többéves folyamatban”⁴³. A dokumentum legnagyobb hibája, hogy az csak egy politikai kötelezettségvállalás, kötelező erő és szankciók nélkül. A megvalósítás nagymértékben a tagállamokra hárul, így kérdéses, hogy a stratégia rendelkezései mennyire lesznek eredményesek. Amely eredmények csak tíz, húsz, vagy akár csak harminc éves távlatból lesznek láthatóak. Mindenesetre a kulcsszó ebben a kérdésben is a szinte már közhelynek hangzó szó: az *összefogás*. A tagállamok, az uniós intézmények, szakhatóságok, önkormányzatok, civil szervezetek együttműködése elengedhetetlen a megoldáshoz. Ez azonban így is kevés, ha maga a roma társadalom, a roma szervezetek, és legfőbbképpen maguk a roma emberek nem tesznek az integráció sikere érdekében. Ez azért is lenne elkerülendő, mert együttműködés ide, romastratégia oda, Farkas Flórián, az Országos Roma Önkormányzat elnöke úgy nyilatkozott, „az elkövetkező öt-tíz év legnagyobb kérdése lesz a romaügy”.⁴⁴

⁴⁰ Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (2011–2020), KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság, 2011/11.

⁴¹ 1430/2011. (XII. 13.) Kormányhatározat a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről.

⁴² Első lépésnek jók a tagállami romastratégiák, 2012. 05. 23. Bruxinfo, <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20120523-első-lepesnek-jok-a-tagallami-romastrategiak.html> [letöltve: 2012-09-02]

⁴³ Gratulált az EP a roma keretprogramhoz, 2012. 06. 26. Bruxinfo, <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20110616-gratulalt-az-ep-a-roma-keretprogramhoz.html> [letöltve: 2012-09-02]

⁴⁴ Közös érdek a romák beilleszkedése, 2011. 05. 24. Euvonal, <http://www.eu2011.hu/hu/hir/kozos-erdek-romak-beilleszkedese> [letöltve:2012-09-02]

ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAPOK RÉGEN ÉS MOST

OROSZ CINTIA

„Ha bizonyos állami bevételeket egy meghatározott célra lekötnek, alapszerű kezeléstről beszélhetünk. A külön alap létesítése megkönnyíti az olyan tervek megvalósítását, amelyekre nehéz a költségvetésben fedezetet találni, de amelyek számára könnyebbnek látszik a közhangulatot megnyerni” – írta Heller Farkas híres közgazdászunk, aki ennek a definíciónak a megalkotásával meg is világitotta az állami pénzalapok lényegét.¹

1. Bevezető

Az elkülönített állami pénzalapok, az új államháztartási törvény (továbbá: Áht.) alapján nem képezik már az államháztartás egyik külön alrendszerét, ahogyan arról még, az 1992. évi többször módosított, volt államháztartási törvény rendelkezett. Akkor az államháztartás Magyarországon 4 alrendszerből állt. Ezt a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok, valamint a társadalombiztosítás alkotta. A decentralizált pénzalapok a központi kormányzati szinthez tartoztak (a központi költségvetéssel és a kötelező társadalombiztosítással együtt), míg a helyi önkormányzatok alkották a helyi szintet.²

2011-ben a szakértők, és a kormány szerint is elengedhetlenné vált az Áht. módosítása, mivel az évek során történő számos módosítástól áttekinthetlenné vált. Továbbá az Alaptörvény rendelkezései is igényelték a változtatásokat.³ Tehát a 2011. évi CXCV. törvény, az új Áht. alapján, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás alapjai megszűntek önálló alrendszerként mű-

¹ BOD Péter Ákos: *Gazdaságpolitika*. Budapest, Aula kiadó, 2002. 123–124.

² 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról.

³ MTI: Matolcsy benyújtotta az új államháztartási törvényt, Origo, <http://www.origo.hu/itthon/20111126-matolcsy-gyorgy-benyujtotta-az-uj-allamhaztartasi-torvenyt.html> [letöltve: 2012. 04.25]

ködni, és a költségvetés központi alrendszerébe olvadtak. Emellett alrendszerként már csak a helyi önkormányzatok működnek.⁴

Ha az elmúlt húsz évet tekintjük, az elkülönített állami pénzalapok vonatkozásában rengeteg változást láthattunk, példaként említhető az alapok számának hol radikális növelése, hol csökkentése, amely általában az éppen hatalmon lévő kormány gazdaságpolitikájának függvényében változott (lásd alapok története rész). Számos új alap jött létre, számos átnevezés volt látható. A gyakori változtatások, illetőleg az elkülönültség miatt az alapok költségvetése, és pénzfelhasználása áttekinthetetlenné vált. Az ellenzék részéről az alapok vonatkozásában gyakorta megfogalmazódott az a kritika, hogy a nyílt pályázat csupán a felhasználható pénzmenyiség kis részében valósul meg (például Bethlen Gábor Alap esetében, ahol a rendelkezésre álló 11 milliárdos keretből csupán 600 milliót osztanak szét nyílt pályázat útján), továbbá nem megfelelően ellenőrzött az alapok pénzfelhasználása. Ezek is az elkülönült státusz megszüntetése mellett szóló érvek voltak, amelyeket erősít az Európai Unió tagállamaiban érvényesülő tendencia, miszerint az alapok a költségvetés részét képezik.

Írásommal egyrészt az állami pénzalapok érthető, részletes bemutatása a céloim. Továbbá összevetem az elmúlt évek adatait, vizsgálva, hogy a jelenlegi szabályozás, azaz hogy már nem külön alrendszert képeznek az alapok, mennyiben hoz változást az alapok bevételeinek, kiadásainak, támogatásainak, pénzfelhasználásainak alakulása kapcsán, rávilágítva arra, hogy az elkülönült státusz megszűnésén kívül miben látható különbség a jelenlegi és az azt megelőző szabályozás között. Továbbá általam végzett kutatás kapcsán szeretnék rávilágítani egy fontos problémára, azaz hogy az átlagemberek többsége nincs tisztában az elkülönített állami pénzalapok létezésével, szerepükkel, általuk nyújtott támogatásokkal, ami az alapok céljának megvalósulása kapcsán aggályos. A jogalkotónak több garanciális elemet kéne az alapokra vonatkozó jogszabályokba beépítenie, amely folytán köteleznék az alapokat, hogy a nyilvánosság számára nagyobb tájékoztatást nyújtsanak működésükről, tevékenységükről, az általuk kínált pályázati lehetőségekről.

2. Általánosan az alapok

Az elkülönített állami pénzalapokat tehát a 2011. évi CXCV. törvény, az egyes alapokat meghatározó törvények, illetve az azok végrehajtásáról szóló rendeletek szabályozzák.

⁴ MTI: Az államháztartási törvény megújult, Menedzsment Fórum. http://www.mfor.hu/cikkek/Az_allamhaztartasi_torveny_is_megujult.html [letöltve: 2012.04.30]

Továbbá megemlítendő, a 2011. évi CLXXXVIII. törvény, Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről, amely tartalmazza az elkülönített állami pénzalapok költségvetésével kapcsolatos rendelkezéseket.

Jelenleg működő alapok:

- Nemzeti Foglalkoztatási Alap, amelyet a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV.;
- *Nemzeti Kulturális Alap*, amelyet a Nemzeti Kulturális Alapról szóló 1993. évi XXIII.;
- *Központi Nukleáris Pénzügyi Alap*, amelyet az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI.;
- *Bethlen Gábor Alap*, amelyet a Bethlen Gábor Alapról szóló 2010. évi CLXXXII.;
- *Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap*, amelyet az erről szóló 2003. évi LVIII.;
- *Kutatási és Technológiai Innovációs Alap*, amelyet a 2003. évi XC.;
- *Médiaszolgáltatás- támogató és Vagyonkezelő Alap*, amelyet a 2010. évi CLXXXV. (médiatörvény) törvény szabályoz.

Az Áht. alapján, *elkülönített állami pénzalapot törvény hozhat létre, közfeladat ellátásának biztosítása céljából, és részben államháztartáson kívüli forrásból gazdálkodva*. Bevételeit csak az alap címzett céljainak megvalósításához lehet felhasználni.

A törvénynek mindig tartalmaznia kell *az elkülönített állami pénzalap rendeltetését, bevételi forrásait, a teljesíthető kiadásokat, és a rendelkezésre jogosult, felhasználásért felelős miniszter, illetőleg testület megjelölését.*⁵

3. Az állami pénzalapok története

A XX. század elejét vizsgálva látható, hogy az 1921: II. tc. is úgy rendelkezett már, hogy az akkori lóverseny bevételekből származó összegeket, 'testi nevelés' címén el kell különíteni. Így jött létre az Országos Testnevelési Alap, amellyel a vallás-és közoktatási miniszter rendelkezett. 1930-ban egy bolettaalap is létrehozásra került, amely elsősorban a búzaértékesítést volt hivatott segíteni, a gabonárak zuhanása miatt.

Érdekességként szintén megemlítendő, hogy 1931-ben, amikor a magyar kormány a Nemzetek Szövetségének pénzügyi bizottságához fordult hitelért, az volt a hitelfolyósítás kitétele, hogy a költségvetés egységességének érdekében minden külön alapot olvasszanak be a költségvetésbe. Tehát a jelenlegi szabályozásra vonatkozó igény a 30-as években is megjelent.

⁵ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

A közelmúltat vizsgálva látható, hogy az 1980-as években szaporodtak el az alapok. A szocialista rendszer megkezdődő válsága a minisztériumok számára is költségvetési megszorításokat vont maga után. Ezen okból törekedtek alapjaik számának növelésére, mivel azok a központi költségvetéstől jelentősen függetlenek voltak, saját bevétellel rendelkeztek.⁶ Az 1992. évi LXXXIII. az egyes elkülönített állami pénzalapokról szóló törvény alapján látható, hogy működött Befektetésösztönzési Alap, Idegenforgalmi Alap, Kereskedelemfejlesztési Alap, Központi Környezetvédelmi Alap, Piaci Intervenció Alap, Területfejlesztési Alap, Vízügyi Alap.⁷

1993-tól az alapokat már az 1992. évi XXXVIII. az államháztartásról szóló törvény szabályozta és kimondta, hogy alapot létrehozni csak törvénnyel lehet.

1994-ben a miniszterek versenyt csináltak abból, ki hány alappal rendelkezik. Rengetegen bírálták ezt a rendszert, szorgalmazták a pénzalapok számának radikális csökkentését. A legtöbbször hallható érv emellett az volt, hogy *„ahol túl sok elkülönített pénzalap működik, ott betegeskedik az államháztartás”*. A Pénzügyminisztérium álláspontja az volt, hogy az alapok megszüntetése helyett, azok összevonása lehet a fejlődés új irányvonala.⁸

Így a területfejlesztési, a foglalkoztatási, a befektetés ösztönzési, a kereskedelemfejlesztési, és a műszaki fejlesztési alap összevonásával született egy új alap a Pénzügyminisztérium kezelésében.⁹ Az integrációs folyamat eredményeként egy 1995. júliusi kormányhatározat után már csak a Nemzeti Kulturális Alap, az Útalap, a Központi Környezetvédelmi Alap és a Vízügyi Alap működött tovább a korábbi formában. A Foglalkoztatási Alap, a munkanélküliek Szolidaritási Alapja, a Rehabilitációs Alap, a Szakképzési Alap és a Bér garancia Alap összevonásával létrejött a Munkaerőpiaci Alap, illetve 1998-tól megkezdte működését a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap. Majd azt láthattuk, hogy az Orbán-kormány első költségvetési törvényével, megszüntette az Útalapot, a Vízügyi Alapot, a Központi Környezetvédelmi Alapot, és a Nemzeti Kulturális Alapot. Megmaradt az 1998-ban létesített, Központi Nukleáris Pénzügyi Alap, illetve a Munkaerőpiaci Alap.

2002-től kezdve a Medgyessy-, majd Gyurcsány-kormány időszakában, az alapok száma újból megnövekedett. Létrejött a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap, a Szülőföld Alap, amely a határon túli magyarságot támogatja, a Wesselényi Miklós Ár-és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap, illetve a Nemzeti Kulturális Alap újra.

⁶ BOD i. m. 123–124.

⁷ 1992. évi LXXXIII. törvény, az egyes elkülönített állami pénzalapokról.

⁸ BOTOS–SCHLETT i. m. 134–136.

⁹ MADÁR Péter – SCHEPP Zoltán – SZABÓ Zoltán – SZEBELLÉDI István (szerk.) – IFJ. ZELLER Gyula: *Pénzügyek alapjai*. Budapest, Unió kiadó, 2001. 560.

Az Állami Számvevőszék kifejtette az új alapok létrehozása kapcsán, hogy indokolatlan volt az állami alapok növelése, nem készítettek hozzá megfelelő háttér tanulmányokat.¹⁰

2011-ben a Szülőföld Alap jogutódjaként létrejött a Bethlen Gábor Alap. 2012. január 1-jétől, az Orbán-kormány a Munkaerőpiaci Alapot Nemzeti Foglalkoztatási Alappá nevezte át.

4. Részletesen az egyes alapokról

A következő részben az egyes alapok működését, irányítását, felügyeletét, feladatait, bevételeit, kiadásait, illetve az ezeken kívül általam fontosnak tartott tulajdonságaikat mutatom be.

4.1. Nemzeti Foglalkoztatási Alap

Elsőként a Nemzeti Foglalkoztatási Alapot említem meg, amelyet a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény szabályoz. E törvény VI. fejezete szól a munkanélküli ellátások és a foglalkoztatást elősegítő támogatások fedezetéről, ahol is részletezi az Alap célját, feladatait, szabályozza a befizetéseket.¹¹

Fontos megemlíteni, hogy 2012. január 1-jéig Munkaerőpiaci Alap volt a neve. Az új elnevezés azzal van összefüggésben, hogy a kormány a Magyar Munka Terv megalkotásával, a Munkaerőpiaci Alapot is meg kívánta reformálni úgy, hogy az mentes legyen minden olyan szociális jellegű kiadástól, amely nem a foglalkoztatáspolitikai célok megvalósítását, illetőleg a versenyképesség javítását szolgálják.

Az Alap célja:

- ellátás biztosítása az álláskeresőkhöz részére,
- az álláskeresőkhöz munkához jutásának támogatása,
- támogatás nyújtása a képzési rendszer fejlesztésére,
- egyes alaprészekből finanszírozott ellátások, támogatások működtetésével kapcsolatos kiadások fedezetének biztosítása,
- az Európai Foglalkoztatási Szolgálat működéséhez és fejlesztéséhez szükséges kiadások finanszírozásához történő hozzájárulás.

Az Alap bevétele:

- munkaerő-piaci járulék,
- szociális hozzájárulási adó, költségvetési törvényben megszabott százaléka,
- szakképzési hozzájárulás,

¹⁰ BOTOS–SCHLETT i.m. 134–136.

¹¹ 1991.évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról.

- központi költségvetési támogatás,
- uniós források bevonásával megvalósuló programok, támogatások,
- egyéb bevételek: pl. hatósági eljárás alapján befolyt pénzösszeg, késedelmi pótlék, kamatbevétel, önkéntes befizetések, visszafizetések az alap javára.
- Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alaptól társfinanszírozás révén befolyt bevétel

Az Alap kiadásai:

- célhoz kapcsolódó kifizetések,
- az alap működésének kiadásai,
- a képzés feltételeinek megteremtése,
- munkahelyteremtés.

Az alappal a foglalkoztatáspolitikáért, valamint a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter (nemzetgazdasági miniszter) rendelkezik, amely jogát a képzési alaprészről és az oktatásért felelős miniszterrel (nemzeti erőforrás miniszter), a közfoglalkoztatásra rendelkezésre álló előirányzat tekintetében a közfoglalkoztatásért felelős miniszterrel (belügyminiszterrel) megosztva gyakorolja.¹²

4.2. Központi Nukleáris Pénzügyi Alap

1998. január 1-jén jött létre. Az alapot az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény szabályozza. A törvény VI. fejezete részletezi az Alap célját, feladatait, szabályozza a befizetéseket. Az Alappal az atomenergia- felügyeleti szervezet felügyelő miniszter rendelkezik, 2010 májusától ez a nemzeti fejlesztési miniszter.¹³ Az alap kezelője az Országos Atomenergia Hivatal, amely kormányhivatal, és felügyeletét a nemzeti fejlesztési miniszter látja el a miniszterelnök kijelölése alapján.¹⁴

Az alap célja, a 62. § alapján, a radioaktív hulladékok végleges elhelyezésének, a kiegészítő üzemanyagok átmeneti tárolásának és a nukleárisüzemanyag-ciklus lezárásának, továbbá a nukleáris létesítmények leszerelésének finanszírozását biztosítani.

Az alap bevételei:

- a radioaktív hulladékok végleges elhelyezésének, a kiegészítő üzemanyag átmeneti és végleges elhelyezésének, illetve a nukleáris létesítmények leszerelésének, lebontásának – az engedélyesek által az Alapba befizetendő – költségei;
- nukleáris létesítmények kapcsán a törvény kiemeli, hogy a befizetés mértékét úgy kell megállapítani, hogy az teljes mértékben fedezze a nukleáris létesítmény teljes üzemideje alatt és a leszereléskor keletkező radioaktív hulladékok

¹² 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról

¹³ BOTOS–SCHLETT i. m. 139.

¹⁴ Magyarország.hu: Országos Atomenergia Hivatal, Közigazgatás. mo.hu. <http://www.kozigazgatás.magyarország.hu/intezmenyek/450021/450189/450087> letöltve: [2012.04.30.]

végleges elhelyezésével, valamint a kiégett üzemanyag átmeneti tárolásával, a nukleárisüzemanyag-ciklus lezárásával, továbbá a nukleáris létesítmény leszerelésével felmerülő valamennyi költséget. Az alapba a Paksi Atomerőmű Zrt., amely a legnagyobb befizető, minden megtermelt kWh elektromos áram után meghatározott összeget köteles fizetni.

A befizetések mértékét az éves költségvetési törvény határozza meg. Az Alap pénzeszközeit a kincstári egységes számlán elkülönítetten kell nyilvántartani.¹⁵

Az atomtörvény rögzíti, hogy a radioaktív hulladékok elhelyezését és a nukleáris létesítmények leszerelését, a Kormány által kijelölt szerv végzi. Éppen ezért, az Országos Atomenergia Hivatal főigazgatója a Kormány nevében, megalapította a Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Társaságot 1998 júniusában. Ennek a neve 2008-ban Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Nonprofit Kft. lett. Legfontosabb célja, hogy a radioaktív hulladékok kezelése a tevékenység teljes időtartama alatt biztonságos legyen.¹⁶

4.3. Nemzeti Kulturális Alap

A Nemzeti Kulturális Alap 1993-ban, az 1993. évi XXIII. törvény megalkotásával jött létre. Az 1999. január 1-jén hatályba lépett költségvetési törvény azonban váratlanul megszüntette állami pénzalap státusát, és Nemzeti Kulturális Alapprogram néven fejezeti kezelésű célelőirányzatként a központi költségvetés Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma fejezetének egyik alcímébe helyezte. 2006-ban a Parlament mégis úgy döntött, hogy újra elkülönített állami pénzalapként működjön tovább.

A Nemzeti Kulturális Alap célja a nemzeti és az egyetemes értékek létrehozásának, megőrzésének, valamint hazai és határon túli terjesztésének támogatása. 2012-ben az Alap éves költségvetését 10 milliárd Ft-ban határozták meg.¹⁷

Az Alap feletti rendelkezési jogot, a kultúráért felelős miniszter gyakorolja, és felel annak felhasználásáért. A miniszter az Alap céljainak megvalósítása érdekében Nemzeti Kulturális Bizottságot hozott létre, amely az elvi, irányító, és koordináló döntések meghozataláért felelős.

A miniszter az Alap forrásainak felhasználására állandó szakmai kollégiumokat hoz létre és kinevezi azok vezetőit, de lehetősége van ideiglenes kollégiumok létrehozására is. A kollégium hatáskörébe tartozik a pályázatok elbírálása, továbbá a támogatások szakmai ellenőrzése. A Bizottság döntései a kollégiumok számára kötelezőek. Az Alapot a miniszter felügyelete alá tartozó önálló költ-

¹⁵ 1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról.

¹⁶ Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Nonprofit Kft.: Rólunk, Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Nonprofit Kft., <http://www.rhk.hu/rolunk/> [letöltve: 2012.04.29]

¹⁷ L. SIMON László: *A Nemzeti Kulturális Alap középtávú stratégiája /2012-2015/*. Nemzeti Kulturális Alap. www2.nka.hu/pages/ismerteto/jogszabalyok/2012/kozeptavu_strategia.pdf [letöltve: 2012.08.22]

ségvetési szerv, a Nemzeti Kulturális Alap Igazgatósága kezeli. Az Igazgatóság felel a bizottsági és kollégiumi döntések előkészítésének és végrehajtásának törvényességéért.

Az Alap bevételi forrásai:

- az ötös lottó szerencsejáték játékadójának 90 százaléka,
- kulturális adó,
- a jogi személyek, jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok és természetes személyek befizetései,
- költségvetési támogatás,
- felajánlott személyi jövedelemadó meghatározott része,
- közös jogkezelő szervezetektől származó befizetések, a szerzői jogról szóló törvény alapján,
- egyéb bevételek.

Az Alap bevétele és év végi maradványa nem vonható el. Az állami adóhatóság megbízásából a kincstár a befolyt ötös lottó szerencsejáték játékadó összegének 90 százalékát havonta átutalja az Alap számlája javára.

Az Alapból az alábbi célokra adható támogatás:

- a kulturális ágazat területén a nemzeti és az egyetemes értékek létrehozására, megőrzésére, valamint hazai és határon túli terjesztésére,
- a kulturális ágazatot érintő évfordulókra, fesztiválokra, hazai és külföldi rendezvényekre,
- a nemzetközi kiállításokon, vásárokon a nemzeti kulturális jelenlét biztosítására, a hazai és külföldi kulturális rendezvényeken, fesztiválokon történő részvételre,
- a művészeti alkotások új irányzataira, új kulturális kezdeményezésekre, a kultúrával kapcsolatos tudományos kutatásokra,
- a kultúrateremtő, kultúraközvetítő, valamint egyéni és közösségi tevékenységre, a kiemelkedő szakmai teljesítmények elismerésének díjazásához, a nemzetközi tagdíjakra.

Fontos kérdés, kik kaphatnak támogatást az Alapból:

- természetes és jogi személyek,
- jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok,
- társasházak,
- egyéni cégek,
- egyéni vállalkozók.

Ez visszatérítendő és részben vagy egészben vissza nem térítendő formában nyújtható. Az Alap kezelője a pályázat nyerteseivel szerződést köt.

A támogatások elnyerése történhet nyílt vagy meghívásos pályázatok útján, vagy kivételesen indokolt esetben egyedi pályázatok elbírálása alapján. A Bizottság a miniszter egyetértésével dönt a támogatás összegének a kollégiumok közötti felosztásáról.

2012 januárjában a Nemzeti Kulturális Alap rendszerét megújították. Az első változás, a pályázati pénzek növelése, ennek érdekében a bevételek duzzasztására is szükség volt. Emiatt került bevezetésre például a kulturális adó, amely az Alaphoz folyik be. Az adó különlegessége, hogy ez nem az állampolgárokat terheli, hanem ezt például pornográf tartalmú termékek első belföldi értékesítése, erotikus tartalmú telefonszolgáltatás nyújtása esetén kell fizetni. Másik fontos változás, amely elsősorban pénzügyi okokra vezethető vissza, hogy a kollégiumok száma radikálisan csökkent 17-ről 9-re, a foglalkoztatottak száma 152-ről 72-re redukálódott. Továbbá a pályázók adminisztrációs terheire figyelemmel, 2012-től elektronikusan is lehet pályázni. Ezzel nemcsak gyorsabbá, de olcsóbbá is válik a pályáztatás.¹⁸

4.4. Bethlen Gábor Alap

2011. január 1-jén szűnt meg a Szülőföld Alap, és annak általános jogutódjaként kezdte meg működését a Bethlen Gábor Alap (17. §), amelyet a 2010. évi CLXXXII. törvény szabályoz, illetve fontos megemlíteni még az Alap végrehajtásáról szóló 367/2010 Kormányrendeletet is.

A törvény preambuluma kimondja, hogy az alapot Magyarország, határon kívül élő magyarokért viselt felelősségének kifejezésére alkotta. Ezt a felelősségvállalást az Alaptörvény D cikke is hangsúlyozza.

Az Alap célja a határon túli magyarságnak a szülőföldjén való egyéni és közösségi boldogulása, anyagi és szellemi gyarapodása, nyelvének és kultúrájának megőrzése és továbbfejlesztése, az anyaországgal való és egymás közötti sokoldalú kapcsolatának fenntartása és erősítése, illetőleg, hogy ennek érdekében támogatásokat nyújtson.

Az Alap továbbá fedezetet nyújt, a Magyarország határain belül és kívül élő magyar közösségek kölcsönös megismerésére, a nemzeti teljesítmény legfontosabb példáinak bemutatására, továbbá a magyarságismereti és nemzetpolitikai kutatások elősegítése érdekében létrehozott Magyarság Háza működéséhez.

Megvizsgálandó itt is, ki lehet a támogatás kedvezményezettje. Első kritérium az, hogy az alap céljával kapcsolatos tevékenységet folytasson, továbbá:

- a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel nem rendelkező, magát magyarnak valló természetes személy legyen,
- vagy társadalmi szervezet, alapítvány, jogi személyiséggel rendelkező önkormányzat, valamint az általuk alapított, illetve fenntartott jogi személyiségű intézmény,

¹⁸ SZÁNTÓ Daniella: *Megújult a Nemzeti Kulturális Alap rendszere*. Kortárs online. <http://www.kortarsonline.hu/2012/01/megujult-a-nemzeti-kulturalis-alap-rendszere/2465> [letöltve:2012.ápr.29]

- gazdasági tevékenységet üzletszerűen végző jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, ezen belül különösen mikro-, kis- és középvállalkozás, valamint
- az egyház, illetve az egyház által fenntartott hitéleti, oktatási, gyermekjóléti, kulturális és szociális intézmény.

Nem jogosult az Alap támogatására politikai párt, vagy közvetlen politikai tevékenységet folytató szervezet. Az Alappal háromtagú Bizottság rendelkezik. A Bizottság tagja a nemzetpolitikáért felelős miniszter, a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter által kijelölt személy, valamint a nemzetpolitikáért felelős miniszter irányítása alatt álló helyettes államtitkár.

Az Alap bevételei:

- természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek önkéntes befizetései, adományai (e befizetések alapján a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvényben, valamint a személyi jövedelemadóról szóló törvényben a kiemelkedően közhasznú szervezetek részére juttatott adományra vonatkozóan meghatározott kedvezmények vehetők igénybe, azaz számukra is kedvező feltételeket biztosítanak a szabályozások),
- költségvetési támogatások,
- egyéb bevételek.

Lehetnek olyan adományok, támogatások, amelyek célhoz kötöttek, ezek befogadásáról a Bizottság dönt. Az Alap irányítását ellátó Bizottság tevékenységét a Magyar Állandó Értekezlet (továbbiakban MÁÉRT) elvi iránymutatásainak figyelembevételével végzi. A MÁÉRT mellett működnek szakbizottságok, amelyek a források elosztása kapcsán adnak az egyes szakterületre vonatkozóan elvi iránymutatást. Az Alap nyilvános pályáztatási feladatai kapcsán döntéselőkészítő testület a Kollégium, amely 9 főből áll, és a tagok közül a Kollégium elnökét a Bizottság nevezi ki. A Kollégium tagjainak megbízatása négy évre szól.

A Bethlen Gábor Alap pénzeszközeinek kezelését és a fenti célok megvalósítását a Bethlen Gábor Alapkezelő Nonprofit Zrt. látja el. Az Alapkezelő szervezett a tulajdonosi jogokat a felelős miniszter gyakorolja.¹⁹

Az Alaphoz kötődik a Határtalanul! Program, amely az iskolások külföldi tanulmányi kirándulásait hivatott biztosítani. A Program fő célja, hogy minden magyarországi közoktatásban tanuló diák jusson el egyszer a magyarlakta területekre az állam támogatásával. A programon belül is többféle pályázati felhívás látható, mint a Tanulmányi kirándulás hetedikeseeknek, Együttműködés szakképző iskolák között, illetve az Együttműködés gimnáziumok között.²⁰

2011. július 29-től a Bethlen Gábor Alapkezelő irányítja a Magyarság Háza projektet. A Magyarság Háza összmagyar intézmény kíván lenni, találkozási

¹⁹ 2010. évi CLXXXII. törvény a Bethlen Gábor Alapról.

²⁰ Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.: Határtalanul! program 2012. pályázati felhívások, Határtalanul Program!, http://www.hatartalanul.eu/egyeb/palyazati_felhivasok1/ [letöltve: 2012.08.27.].

pont, kulturális centrum, amelynek a Magyarország határain belül és kívül élő magyar közösségek közötti kapcsolatok erősítése a célja.²¹

A támogatások nyilvános pályázat vagy egyedi kérelem benyújtásával nyerhetők el. A pályázati felhívásokat internetes honlapon és egy országos napilapban kell közzétenni.²²

4.5. Wesselényi Miklós Ár-és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap

A 2003. évi LVIII. törvénnyel létrehozott Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap, az ár-és árvízből eredő belvízkárok megtérítésében való önkéntes részvételre ösztönző elkülönített állami pénzalap. Az Alap a törvény hatályba lépésének napjával, 2003. augusztus 1-jével jött létre, működését a 2003. évi felkészülést követően, gyakorlatilag 2004-ben kezdte meg.

Az Alapba szerződés alapján befizetést tehetnek a Magyar Köztársaság területén, ezen belül is a veszélyeztetett területeken lakóingatlan tulajdonnal rendelkező természetes személyek, akik ebből adódóan jogosulttá válnak a káresemények utáni kártalanításra. A jogosultság további feltétele, hogy a lakóingatlan jogerős építési engedélynek megfelelően épüljön, és használatbavételére jogerős használatbavételi engedély alapján kerüljön sor, vagy a fennmaradását az építésügyi hatóság jogerősen engedélyezte.

Az Alap kártalanítási kötelezettsége a víztöbblet következtében, a veszélyeztetett területeken keletkezett károkért áll fenn. A kártalanításra az jogosult, akinek a tulajdonában lévő lakóingatlanban víztöbblet következtében kár keletkezik, és akinek a szerződéses jogviszonya a kár bekövetkezését megelőzően legalább 30 napja fennállt.

A szerződő éves befizetési kötelezettségének összege a szerződésben kerül meghatározásra, összege a lakóingatlan értéke alapján a veszélyeztetettségi fokozat szerinti korrekciós tényező alkalmazásával kerül megállapításra. A szerződő káreseményenként legfeljebb 15 millió forint kártalanításra jogosult.

Az Alap bevételei:

- a szerződés alapján történő rendszeres befizetések,
- az önkéntes, nem rendszeres befizetések és adományok,
- egyéb bevételek (költségvetési támogatás, árvíz-kár enyhítésére szolgáló nemzetközi segélyek).

Az Alappal az államháztartásért felelős miniszter rendelkezik, ezek mellett azt a kincstár (Alapkezelő) kezeli. Az Alapkezelő végzi a szerződéskötést a jogosultakkal, nyilvántartja és kezeli a szerződő felek személyes adatait, továbbá

²¹ Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.: Magunkról, Bethlen Gábor Alap, http://www.szulofold.hu/kateg-105-1-bethlen_gabor_alapkezelzo_zrt.html [letöltve: 2012.04.30.].

²² 2010. évi CLXXXII. törvény a Bethlen Gábor Alapról.

fogadja a befizetéseket, felméri a károkat, és teljesíti a szerződők felé a kifizetéseket.²³

4.6. *Kutatási és Technológiai Innovációs Alap*

Az Alapot a 2003. évi XC. törvény hozta létre. Az Alap célja, hogy lehetővé tegye a gazdaságban és a társadalmi élet egyéb területein hasznosuló kutatás és fejlesztés erősítését, a hazai és külföldi kutatási eredmények hasznosítását, az innovációs infrastruktúra és annak körébe tartozó szolgáltató tevékenységek fejlesztését.

Az Alap bevételei:

- innovációs járulék, amelyet a gazdasági társaságok fizetnek,
- éves állami támogatás a költségvetésből,
- az Alap tárgyévét megelőző pénzmaradványa,
- természetes és jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok önkéntes befizetései, adományok, segélyek (akár külföldi, akár bel-földi),
- nemzetközi szervezetektől, intézményektől származó támogatások,
- visszatérítési kötelezettséggel nyújtott támogatások visszatérítései,
- egyéb bevételek.

A törvény hatálya alá tartoznak a belföldi székhelyű, a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény szerinti gazdasági társaságok, ezzel ellentétben nem tartoznak ide például a kis- vagy mikrovállalkozásnak minősülő gazdasági társaságok, a Magyar Nemzeti Bank, a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.

Az Alap pénzeszközeit a kedvezményezettek pályázati úton a következő jogcímenek használhatják fel, a teljesség igénye nélkül egy-egy példát említve:

- a kutatás-fejlesztés kiadásainak, a kutatás-fejlesztési eredmények hasznosításának fedezetéül,
- új tudományos és technológiai eredmények alkalmazásának elterjesztésére, beleértve projektek finanszírozását is,
- a kutatás-fejlesztés és a technológiai innováció infrastrukturális feltételeinek fejlesztésére.

Az Alapból támogatás nyílt pályázati rendszerben nyerhető el. Az Alap feletti rendelkezési jogot a kutatás-fejlesztésért és technológiai innovációért felelős miniszter gyakorolja, és felelős annak felhasználásáért.²⁴

A kormány 2011 áprilisában átalakította az innovációs politika rendszerét, ezáltal az innovációs alapot a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium felügyeli, az alap kezelője a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, közreműködő szervezetként pe-

²³ 2003.évi LVIII. törvény a Wesselényi Miklós Ár-és Belvízvédelmi Kártalanítási Alapról.

²⁴ 2003.évi XC. törvény a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról.

dig a Magyar Gazdaságfejlesztési Központ és az Országos Tudományos Kutatási Alapprogram (OTKA) van jelen.²⁵

4.7. Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap

A Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény által létrehozott elkülönített vagyonkezelő- és pénzalap.

Az Alap jogi személy, kezelője a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa. Az Alap kezelésének részletes szabályait a Médiatanács határozza meg, amelyet a médiapolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium internetes honlapján, továbbá a Hatóság honlapján közzétesz. Az Alap pénzforgalmi számláját a Magyar Államkincstár vezet. Az Alap a közszolgálati célú műsorszámok, a közösségi médiaszolgáltatók, az elsőként filmszínházban bemutatásra szánt filmalkotások és a kortárs zeneművek támogatását végzi, amelyet nyilvános pályázat útján kell biztosítani.

Az Alap pénzügyi forrásai, a médiaszolgáltatási díj, a pályázat díj, a műsorszolgáltatási szerződészegési kötbér és kártérítés, a bírság, a közszolgálati hozzájárulás, a frekvencia díjakból az Alaphoz utalt összeg, a lineáris audiovizuális médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltatók által befizetett támogatás, a központi költségvetési céltámogatások, a kamatbevételek, az önkéntes befizetések, és a vállalkozási tevékenységből származó bevételek.

Az Alap támogatáspolitikáját, üzleti tervét és éves beszámolóját a Médiatanács fogadja el. Az Alap képviselőjére a vezérigazgató jogosult. Az Alap éves költségvetését az Országgyűlés hagyja jóvá.²⁶

5. Az elkülönített állami pénzalapok költségvetése

Az elkülönített állami pénzalapok, a központi költségvetésről szóló törvényben, alaponként külön fejezetben jelennek meg. Ez a költségvetési bevételeket és költségvetési kiadásokat fejezetekre tagolva állapítja meg, amelyeket a törvény által meghatározott jogcímek szerinti bontásban kell meghatározni.²⁷ Vannak tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, adatszolgáltatási és beszámolási feladatai is az alapoknak, amelyek elvégzése a fejezetet irányító szerv felelőssége. Az elkülönített állami pénzalap kezelését központi költségvetési szerv vagy kivételesen köztisztviselő láthatja el. A Kormány a pénzalapok kezelő szerveihez költségvetési főfelügyelőt, felügyelőt rendelhet ki, aki a nagy összegű elvállalások tekinteté-

²⁵ MTI-Fidesz.hu: Molnár: Átalakult az innovációs politika rendszere, Infoter.eu., http://www.infoter.eu/cikk/molnar_atalakult_az_innovacios_politika_rendszere [letöltve: 2012.04.30.]

²⁶ 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról.

²⁷ 2011. évi CLXXXVIII. törvény, Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről.

ben kifogással élhet. Az Áht. szabályai alapján, éves költségvetési beszámolóikat könyvvizsgálóval ellenőriztetni kell, amelyet az Állami Számvevőszék által készített módszertan szerint kell megalkotniuk.²⁸

6. Jelenlegi és az ezt megelőző szabályozás összevetése

Az egyes alapokra vonatkozó külön szabályok az alapok önálló alrendszerként való működésének megszűnte után is változatlanok maradtak, sem a célok, sem a bevételi és kiadási címek, sem pedig a támogatást igénybe vevők köre nem változott. Költségvetési támogatásban eddig is részesültek az alapok, azok mértéke szintén nem változott. Fontos változás, hogy az elkülönített állami pénzalapok a központi költségvetésről szóló törvényben, alaponként külön fejezetben jelennek már meg, így az alapok pénzeszközeinek felhasználása áttekinthetőbbé vált, és a költségvetés is egységesült. Az állami költségvetés szempontjából viszonylag kicsi a jelentősége az elkülönített alapoknak. Ennek egyik oka, hogy különösen az ezredforduló óta a GDP két százaléká alatt van az ezeken a csatornákon átfolyó állami pénzek nagysága.

2008-tól kezdve megvizsgáltam az elkülönített állami pénzalapok bevételi és kiadási oldalainak összegeit, mindig a szeptemberi hónapig vizsgálva azokat, az elkülönített állami pénzalapok jelentései alapján. Az adatokból látszik, hogy a bevétel és kiadás összege vonatkozásában a 2010-es, 2011-es, és a 2012-es években csak minimális különbségek mutatkoznak, azaz az *alapok pénzeszközeinek növekedése az új szabályozás kapcsán nem látható egyelőre*. Ha a Munkaerőpiaci Alapot vizsgáljuk, amely 2012-re Nemzeti Foglalkoztatási Alappá vált, látható, hogy 2010-es évben a szeptemberig vizsgált bevétele az alapnak 251,1 milliárd Ft, míg a kiadási oldalon 214,6 milliárd Ft látható. A 2011-es évben szeptember hónapig 252,5 milliárd Ft folyt be bevételként, míg a kiadásként 212,4 milliárd Ft jelentkezett. 2012-ben, a bevétel összege szeptemberig 272, 8 milliárd volt, míg kiadásként 203,1 milliárd forint volt látható.²⁹

Kiemelendő, hogy a rendszerváltás óta eltelt időszakban az elkülönített állami pénzalapok működtek a legkiegyensúlyozottabban, az alrendszer hiánya soha nem érte el a GDP 1 százalékát, több évben is pozitív egyenleggel zárt. A költségvetésbe integrálás kapcsán, bár elenyésző tényezőként szerepelnek az alapok, de mindenképpen javítják a költségvetés egyenlegét.

²⁸ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

²⁹ Elkülönített állami pénzalapok jelentései 2008-2011, Magyar Államkincstár, http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/koltsegvetes_merleg_5/2. [letöltve:2012.11.05]

7. Problémafelvetés

Komoly problémának tartom, hogy az átlagemberek nagy része nincs tisztában az alapok létezésével, működésével, feladataikkal, amelyet a publikáció írása során is tapasztaltam. Ezért is végeztem 30 ember megkérdezésével egy kutatást. 18–65 év közöttieket kérdeztem, akik közül nem volt egyetlen egy ember sem, aki fel tudta volna sorolni a jelenleg is működő alapokat. Több mint 15 ember nem is hallott még sohasem az elkülönített állami alapokról. A Nemzeti Kulturális Alapról, a Központi Nukleáris és Pénzügyi Alapról, továbbá a Munkaerőpiaci Alapról hallottak a legtöbben. Ugyan ez csak viszonylag kis körben történő vizsgálódás, de mégis ‘beszélőek’ és aggályosak a számadatok. Egyrészt felveti azt a problémát, hogy a személyek számára adott tájékoztatás az alapokból adható támogatásokról, illetőleg pályázati lehetőségekről nem megfelelő. Ez bizonyos alapok bevételei kapcsán is jelentőséggel bírhat, hiszen a nagyobb nyilvánosság eredményezheti a nagyobb fokú társadalmi hozzájárulást az alapok bevételeihez (például felajánlások), melyek az alapok céljainak hatékonyabb megvalósulásához vezethetnének. A jogalkotónak ezen problémák kiküszöbölésére, különböző intézkedéseket kellene hoznia, amivel a nagyobb fokú tájékoztatás adására sarkallná az alapokat. Ezt segítő intézkedés lehetne a különféle nyílt napok tartása, a pályázatokról hírlevél küldése a személyek számára, illetőleg a különféle pályázati lehetőségek országos napilapokban való közlése.

8. Érdekességek

2009 februárjában készült el egy törvényjavaslat, egy magyarországi klímatorvény elfogadására. Ennek előkészítését komoly kutató, előkészítő és civil kezdeményező munka előzte meg. A Magyar Természetvédők Szövetsége már 2008-tól támogatta a törvény létrejöttét. A törvény fő célja az lett volna, hogy hozzájáruljon az éghajlatváltozás lassításához, és lehetővé tegye a változásokhoz való megfelelő alkalmazkodást. Az éghajlatvédelem finanszírozását a javaslat úgy oldotta volna meg, hogy létrehoz Nemzeti Éghajlatvédelmi Alap néven egy elkülönített állami pénzalapot. Az Alap fő feladata az lett volna, hogy forrást biztosít az éghajlatvédelem hazai feladatainak megvalósulásához. Ehhez kamatmentes támogatást nyújtott volna az energiatakarékossággal, az energiahatékonyság javításával, az alternatív energiaforrások felkutatásával, felhasználásával kapcsolatos tevékenységekhez.³⁰

³⁰ Dr. ANTAL Attila: Lex klíma-Európában az elsők között hazánkban is megszületett az éghajlatvédelmi kerettörvény. *Jogi Fórum*, <http://www.jogiforum.hu/hirek/22558> [letöltve: 2012.04.30]

2010 júniusában Szabolcs-Szatmár-Bereg megye parlamenti képviselői léptek fel annak érdekében, hogy létrejöjjön egy Magyar Nemzeti Katasztrófavédelmi Alap. Határozati javaslatukban kifejtették, hogy egy önálló, biztosítási alapon működő pénzalapot kellene létrehozni, amely a polgárokat is motiválná az öngondoskodásra, az épületek, vagyontárgyak biztosítási védelmére.³¹

9. Zárszó

A közgazdasági szakirodalomban vitatott az alapok megítélése, viszont fontos látni, pozitív vagy negatív jellegüknek megállapításához az adott gazdasági környezetet, a konkrét célokat és elért eredményeket egyaránt vizsgálni kell.³²

³¹ MTI: Határozati javaslat a nemzeti katasztrófavédelmi alap létrehozására. *Jogi Fórum*, <http://www.jogiforum.hu/hirek/20940> [letöltve: 2012.04.30.]

³² BOTOS–SCHLETT i. m. 133–134.

ISBN 978-963-308-104-4



9 789633 081044