



Tehetség PONT

‘ÉRTÉKEK MENTÉN RENDET  
TARTANI’

VÁLOGATOTT TANULMÁNYOK  
JOGHALLGATÓK TOLLÁBÓL

Szerkesztette

POGÁCSÁS Anett – SZILÁGYI Pál  
LÁNCOS Petra Lea – ÁDÁNY Tamás

PÁZMÁNY PRESS

‘Értékek mentén rendet tartani’

Válogatott tanulmányok joghallgatók tollából

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM  
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK  
KÖNYVEI

TehetségPONT 3.

Sorozatszerkesztők: *Pogácsás Anett és Szilágyi Pál*

‘ÉRTÉKEK MENTÉN RENDET  
TARTANI’

VÁLOGATOTT TANULMÁNYOK  
JOGHALLGATÓK TOLLÁBÓL

Szerkesztette:

POGÁCSÁS Anett – SZILÁGYI Pál  
LÁNCOS Petra Lea – ÁDÁNY Tamás



PÁZMÁNY PRESS  
Budapest 2015



EMBERI ERŐFORRÁSOK  
MINISZTERIUMA

A kötet a Pázmány Péter Katolikus Egyetem NTP-HHTDK-15-0019 sz.  
„PPKE JÁK TDK műhelyek a tehetségek kibontakoztatásáért”  
projektje keretében jelent meg.

©Szerzők, Szerkesztők, 2015

© PPKE JÁK, 2015

ISSN 2064-1508

ISBN 978-963-308-258-4

Kiadja: a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara  
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30. • [www.jak.ppke.hu](http://www.jak.ppke.hu)

Felelős kiadó: Dr. Varga Zs. András dékán

Korrektúra: Réti Anna

Szerkesztés, nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Nyomás: Mondat Kft.

[www.mondat.hu](http://www.mondat.hu)

## Tartalom

Előszó	7
--------	---

### ÉRVELÉSEK AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ KÖRÉBŐL

ANTAL Eszter Környezetjogi rasszizmus. A hopi és navajo törzsektől Európáig	11
BAKÓ Beáta Értékek mentén rendet tartani. Az EUSZ 2. cikke és a soha el nem jövő szankciók	21
BOKROS Attila Kelet és nyugat a bővítésben? Az Európai Unió bővítési és „európaizálási” folyamatának vizsgálata, Bosznia-Hercegovina és Izland csatlakozási lehetőségeinek tükrében	51
CZIGLE János Tamás Az Európai Unióból sohasem lesz szuperállam?	69
KÉSZ Ákos Tamás Miért is nem tudja megoldani az Európai Parlament a demokráciadeficit problémáját? Egy diplomamunka részletei	79
MISZKULY Evelin Két tűz között a berni kormány? Avagy a tömeges migráció elleni népszavazás eredményének hatása Svájc és az Európai Unió kapcsolatára	87
NAGY Balázs Az Unió jövője a német–francia együttműködésen alapul	97

PEDRYC Dorottya  
Az Európai Unió genetikailag módosított növényekkel kapcsolatos szabályozása, különös tekintettel az elővigyázatosság elvének érvényesülésére 109

TÁRNOK Balázs  
Európai Parlament: az uniós demokrácia csúcsa? 119

## TEHETSÉGPONT TANULMÁNYOK

CSEH Tibor András  
Zsebszerződés: bűncselekmény vagy gazdasági szükségszerűség? 127

ÉLŐ Dániel Zsolt  
Az állampapír és a gazdasági szuverenitás 137

FEDOR Zsuzsanna Réka  
Az állatvédelem büntetőjogi vonatkozásai – különös tekintettel az állatkínzás törvényi tényállására 149

KOVÁCS Krisztián  
A tulajdonjog védelme Magyarországon és az Európai Emberi Jogi Bíróság magyar vonatkozású ügyeiben 169

SIMON Nikolett  
Hamisság és büntetőjog – a hamis vád tényállásváltozásainak tükrében 179

SIMON Stella  
Az antitröszt szabályok megsértésén alapuló kártérítési keresetekről szóló új irányelv és az engedékenységi iratokhoz történő hozzáférés – Pfeiderer, Donau Chemie és a többiek 195

TÖRÖK Soma  
A szólásszabadság új határhelyzetei az információs társadalomban 213

VÉGER Alexandra  
Elítélt nők a középkorban és napjainkban 227

## ELŐSZÓ

Egy felsőoktatási intézmény fokozott felelősséggel tartozik a tehetségek becsüléséért. A PPKE JÁK évente tiszteleg legjobb hallgatói előtt – akár éppen szerzők a kötetben, akár nem – azáltal, hogy lehetőséget biztosít számukra tanulmányaik alatt tudományos eredményeik megjelentetéséhez. Akár a tudományos pályára készül egy hallgató, akár a gyakorlati életbe, munkája egyik legjelentősebb részét képezi a magas minőségű és kiváló tartalmú beadványok, publikációk, értekezések írása. A TehetségPONT idén is ehhez a munkához, törekvéshez kíván fórumul szolgálni.

A kötet címe, „Értékek mentén rendet tartani”, az Európai Unió egyik legfontosabb kihívására világít rá. Az európai integráció példátlan eredményt hozott: az öreg kontinensen immár 60 éve béke van, a részt vevő tagállamok pedig a gazdasági és politikai együttműködés egyre magasabb szintjét valósítják meg. Miközben Európa a béke szigetévé fejlődött, a hidegháború végével egyre több törésvonal rengette meg az addig rendíthetetlennek tűnő globális status quo-t. A XXI. századra a fejlett, előregedett, ‘dekadens’ Európa immár a világgazdasági válság utóregéseiént jelentkező munkanélküliséggel, pénzügyi instabilitással, belpolitikai radikalizálódással kell szembenézzen, miközben kívülről is óriási nyomás helyeződik rá: a vallási fanatizmus, politikai üldöztetés vagy embertelen életkörülmények elől menekülő tömegek és a tagállamok területén végrehajtott terrorista akciók tükrében hirtelen megkérdőjeleződnek az eddig kőbe vésettnek hitt közös értékek. Egyes tagállamok a multikulturalizmus kudarcát, mások a bevándorlás negatív hatásait hangoztatják. Az uniós agrárpolitikában fordulat következik be: szigorú feltételekkel ugyan, de engedélyezik bizonyos GM növények alkalmazását, szabályozzák a vetőmagok felhasználását és megjelennek az első hatalmas agrárholdingok is. Az Európai Unió Bírósága tavaly karácsonyi döntésében újabb hosszú évekre megakadályozza az Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozását. Az Unió orientációja láthatóan változóban van. Ehhez azonban szükség van az uniós értékek közös újraértelmezésére és következetes kikényszerítésére. Reméljük, hogy a fiatal tehetségeink tollából kikerült kötettel is hozzá tudunk járulni ehhez a folyamathoz!

a Szerkesztők





ÉRVELÉSEK  
AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ KÖRÉBŐL



# KÖRNYEZETJOGI RASSZIZMUS

*A hopi és navajo törzsektől Európáig*

ANTAL Eszter

## 1. Bevezetés

Peru, mint Dél-Amerika legnagyobb országa, természeti erőforrásokban gazdag, óriási biológiai és kulturális sokféleséggel, arany- és ezüstkészletekkel az Andokban, kőolaj- és gázlelőhelyekkel, megszámlálhatatlan őslakos népcsoporttal, sajátos kultúrájukkal tarkított közösségekben létező desztináció. Hiába a jólét, a gazdagság nem vezet a remélt nemzeti fejlődéshez vagy egy átlagos európai által elvárható életszínvonalhoz! A természeti erőforrások kizsákmányolása társadalmi konfliktusokhoz, erőszakos cselekményekhez, különösen az őslakosok jogainak tiprásához, szegénységhez, és a legtöbb esetben nagymértékű környezetromboláshoz vezet. 1000 dolláros bírságot szabtak ki egy perui nőre, akinek a bűne, hogy bizonyos cégek évek óta aranybányászat céljából az őslakosok földjeit felvásárló akciója során, saját otthonuk átadásának beleegyezését megtagadó, családtagjait ért erőszakos, fizikai bántalmazást követően vádat emelt a bíróságon.<sup>1</sup> Esetek százait lehetne említeni, a világ szinte minden kontinensének országait vizsgálva találkozunk hasonló igazságtalanságokkal,<sup>2</sup> említve itt akár a napjainkban egyre súlyosabbá váló elektronikus hulladékok

<sup>1</sup> Védegylet: Emberi jogi és környezeti igazságtalanságok Peruban, 2014. 08. 09. (Letöltés: <http://www.vedegylet.hu/modules.php?name=AvantGo&op=ReadStory&sid=1586>, 2014.11.24.)

<sup>2</sup> Ld. Robert H. NELSON: Environmental Colonarism, Saving Africa from Africans. *The Independent Review*, v. VIII, n.1, Summer 2003. 65–86.; Richard BALME: Mobilising for Environmental Justice in China. *Asia Pacific Journal of Public Administration*. Volume 36, Issue 3, 2014. 173–184.

tárolását, akár Afrikában,<sup>3</sup> akár Kínában.<sup>4</sup> Bizonyos esetek közös tulajdonsága a környezetet ért károkozáson túlmenően, hogy a kisebbségek, őslakos közösségek kerülnek aránytalanul hátrányos helyzetbe.

Céлом annak bizonyítása, miszerint a környezeti rasszizmus többségben rejtetten, de mégis jelen van Európában, még ha nem is oly szélsőséges és radikális formában, mint 'szülőhazájában', Amerikában. A téma körüljárása, feltérképezése érdekében bevezetést nyújtok a környezeti igazságosság alapfogalmaiba, kiemelve történetének néhány szegmensét, konkrét jogeseteken keresztül mutatom be a környezeti rasszizmus megnyilvánulását, kitérve a hatályos nemzetközi jogi, európai jogi és hazai szabályozás elemzésére. Mindezek alapján kísérletet teszek arra, hogy a fennálló szabályozási keretet a környezeti rasszizmus leküzdésének céljai szempontjából értékeljem.

## 2. A környezeti rasszizmus fogalma

A fogalom az 1960-as évekből Amerikából eredeztethető, mikor is Martin Luther King Memphisbe ment környezeti és gazdasági igazságossági misszióra, a tüntető fekete dolgozókért. Egy végezetes balesetnek köszönhetően indult el a már évek óta sértettekben lappangó környezeti igazságossági mozgalom.<sup>5</sup> 1991-ben az Első Nemzeti Színes bőrű Vezetők Találkozásán határozták meg a környezeti igazságosság 17 alapelvét.<sup>6</sup> A mozgalom kezdeti korszakát vizsgálva látható, hogy az nem a főáramú környezeti mozgalmából,<sup>7</sup> hanem a polgárjogi mozgalmából nőtt ki.<sup>8</sup>

A címben szereplő szókapcsolat a környezeti igazságosság és igazságtalanság fogalmára vezethető vissza. A koncepció lényege, hogy a környezeti közjavakhoz, valamint az egészséges környezethez való egyenlő hozzáférés

<sup>3</sup> Charles W. SCHMIDT: „Unfair Trade: E-Waste in Africa.” *Environmental Health Perspectives*, 114, no. 4, 2006. 232–233.

<sup>4</sup> Jennifer JOINES: Globalization of E-waste and the Consequence of Development: A Case Study of China. *Journal of Social Justice*, Vol. 2., 2012. 8–11.

<sup>5</sup> A mozgalom kialakulásáról, történetéről bővebben: Robert D. BULLARD: Environmental Justice in the Twenty-first Century. In: Robert D. BULLARD (szerk.): *The Quest for Environmental Justice*. Sierra Club Books, 2005. 19–42.

<sup>6</sup> Principles of Environmental Justice, preamble, October 24–27, 1991, Washington DC.

<sup>7</sup> Robert J. BRULLE – David Naguib PELLOW: Environmental Justice: Human Health and Environmental Inequalities. *Annual Review of Public Health*, 27; 2006. 3.1–3., 22.

<sup>8</sup> Joan MARTÍNEZ-ALIER: Mining conflicts, environmental justice, and valuation. *Journal of Hazardous Materials*, Vol. 86., 2001. 153–170.

alapvető feltétele egy demokratikus, igazságos részvételen alapuló társadalom létrejöttének és a fenntartható fejlődésnek. Kezdetben *környezeti igazságtalanságról* olyan hátrányos helyzetű (etnikai és más kisebbségi) csoportok (illetve lakóközösségek) kapcsán beszéltek elsősorban, melyek aránytalanul nagymértékben vannak kitéve a környezeti terhelésnek, illetve (és/vagy) aránytalanul kismértékben részesednek a környezeti javakból. A *környezeti igazságosság* ebben az összefüggésben ezen igazságtalanságok kiküszöbölésére/orvoslására/korrigálására tett társadalmi erőfeszítés.<sup>9</sup>

A definíció és a rendelkezésre álló, későbbiekben kifejtésre kerülő jogesetek kapcsán nyilvánvalóvá válik, hogy megkülönböztethetjük azt, amikor különböző gazdasági érdekek, esetleg nemzetközi kapcsolatok fenntartása (mely szándék bármely fél részéről adott esetben a rasszista gondolkodásból eredeztethető), vagy csupán az állam önző érdeke, saját gazdasági fellendülése érdekében arra kényszerül, hogy tevőlegesen is hozzájáruljon e cselekmények megtételéhez, tehát *aktív magatartást* tanúsít. A problémakör másik oldala, amelyben az állam, a különböző szervek, bár érzékelik a probléma fennállását, s függetlenül az érintettek bármiféle visszajelzésétől, annak hiányától, mégsem tesznek a probléma mérséklése, elkerülése érdekében, *passzív magatartást* tanúsítva.

A környezeti konfliktusokkal összefüggésben kérdések tucatjai merülhetnek fel bennünk, melyeknek megválaszolására az érintetteket megkérdezve, nézőpontjaikat megvizsgálva eltérő véleményeket, álláspontokat vélünk felfedezni. Főleg nehéz a döntés olyan helyzetben, amikor a környezetvédelmi érdekek az adott területet használók egyéb érdekeivel ütköznek. Mennyire kell figyelembe vennünk a döntés által hátrányosan érintettek helyzetének változását a szűk értelemben vett környezetvédelmi szempontokon túlmenően? Milyen fokú autonómiával rendelkeznek a területet használók? Kitehetjük-e e kisebbségeket környezeti kockázatoknak valamilyen magasabb szintű ösztársadalmi érdekre hivatkozva? Ha igen, akkor milyen feltételek mellett? Milyen mértékben szólhatnak bele az érintettek a fentiekhez hasonló, saját életminőségüket alapvetően meghatározó döntésekbe? Meghatározhatók-e egyáltalán az ilyen szituációkra vonatkozóan 'univerzális' döntési szabályok, normák? Ha létezik a tárgyalt témakörnek megfelelően érvényes szabályozás, melyek ezek a törvényi, alacsonyabb, illetve magasabb szintű jogforrási helyek, cikkek? Miért mondhatjuk azt, hogy a környezeti rasszizmus Európában, akár Magyarországon is létező probléma?

<sup>9</sup> BRULLE–PELLOW (2006) i. m.

## 2.1. Jogszabályi háttér

A kérdések megválaszolásához megfelelő kiindulási alap felderítése érdekében a téma két háttérterületének, a kisebbségvédelem és a környezetvédelem esetében érvényes és hatályos jogszabályhelyek vizsgálatával, ezek közös pontjainak törvényekben, egyezményekben való megtalálására törekedtem. Egyetemes, uniós és nemzeti jogforrási szinteket megkülönböztetve a legjelentősebbek a következők. Az 1966. évi *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* 27. cikke,<sup>10</sup> az ENSZ által az *őslakos népek védelme érdekében keletkezett nyilatkozatok*, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, mint szakosított intézmény által hatályba léptett *1989. évi 169. számú egyezmény*, valamint Az őslakos népek jogainak védelméről szóló 1997. évi Fülöp-szigeteki törvény.<sup>11</sup> Uniós szintű kisebbségvédelemről az *EUSZ* 2.,<sup>12</sup> 3.<sup>13</sup> és 6.<sup>14</sup> cikke határoz. Az EUMSZ az EU politikáiban és intézkedéseiben az egyenlőség és a diszkrimináció tilalmának érvényesítéséről,<sup>15</sup> az állampolgársági alapú megkülönböztetés általános tilalmáról<sup>16</sup> rendelkezik és jogalapot biztosít az esélyegyenlőségi jogalkotásra egyaránt. Ide sorolható a *Faji egyenlőségi (2000/43/EK)* és a *Foglalkoztatási egyenlőségi irányelvek (2000/78/EK)*. Kiemelendő a Regionális vagy *Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája*, a *Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény*, valamint az *EBESZ* működése. A környezetjogi szabályozás tekintetében főként az 1992-es Riói konferencián elfogadott dokumentumokat kell figyelembe venni. Az *EUSZ* 3. cikke és az *EUMSZ* 191. cikke,<sup>17</sup> az *Aarhusi Egyezmény*, mely információhoz való hozzáférésről, a részvétel és a jogorvoslati lehetőségekről szóló pilléreit három irányelvbe ültette át.<sup>18</sup> Egyes nézetek szerint az Aarhusi Egyezmény nyitotta meg a kapuit a kör-

<sup>10</sup> SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században* c. könyve szerint (203. o.) e cikk a kisebbségvédelem nemzetközi jog által garantált minimumszintjét jelöli.

<sup>11</sup> 7. Sec. a).

<sup>12</sup> Kiemeli az emberi méltóságot, kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmét.

<sup>13</sup> Kirekesztés elleni fellépés, a társadalmi igazságosság előmozdításának megfogalmazása.

<sup>14</sup> Alapjogi Charta az alapszerződésekhez hasonló jogi kötőerejének kiemelése, a téma szempontjából fontos 21. cikkben van a hangsúly.

<sup>15</sup> EUMSZ 10. cikk.

<sup>16</sup> Uo. 18. cikk.

<sup>17</sup> Általános értékű elvek, célok meglepően pontos és részletes szabályozása.

<sup>18</sup> 2003/4/EK, 2003/35/EK, 1367/2006/EK (ismert nevén Aarhusi rendelet).

nyezetvédelmi igazságossági alapok nemzetközi megvitatására.<sup>19</sup> Ide sorolható még *Európai Unió Alapjogi Chartája*,<sup>20</sup> *EU Fenntartható Fejlődés Stratégiája*, *Agenda 21* cselekvési program, az *Európai Emberi Jogi Egyezmény* is foglalkozik környezeti és egészségügyi kérdésekkel, továbbá az *Európai Szociális Karta* és a *Millenniumi Fejlesztési Célok*.<sup>21</sup> Az irányelvek implementációjaként létrejöttek nemzeti szintű törvények sorra az Unió tagállamaiban. Így például Nagy Britanniában az Equality Act, Szlovákiában, Csehországban, Magyarországon az egyenlő bánásmódról szóló törvények. Az egyes ügyek megoldása során a Bíróságok az itt felsorolt jogszabályokat alkalmazták, melyeket a dolgozat végén együttesen értékelek.

### 3. Eseti feldolgozás

#### 3.1. Amerika és a világ más országai

Amerikai kontextusban a Hopi és Navajo törzsek<sup>22</sup> környezeti igazságossági törekvéseiket ismertetem. Lakóhelyük egy részét, a Magas Hegyi Rezervációt a kormány 1882-ben államosította, lehetővé téve a bányavállalatok számára a külfejtésű bányák megnyitását szomszédságukban. Néhányukat áttelepítettek, néhányuk harcolt földjeik védelméért. A cég terjeszkedne, ám a folyó munkálatok a vízminőség csökkenésével, a vízkészlet kimerülésével, a táj pusztulásával, a szent földek meggyalázásával és az ott lakók ellehetetlenítésével jár. A kormány által kiválasztott áttelepítési helynek ugyancsak megvan a maga környezeti problémája. Ez a hely közel van Sandershez, Arizónában, ahol 100 millió gallon urániummal szennyezett víz szakította át a gátat, és ömlött a környező területre. A kérdés máig nem oldódott meg, a lakók most is szenvednek a bányászás hatásai miatt.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Stephen STEC: EU Enlargement, Neighbourhood Policy and Environmental Democracy. In: M. PALLEMAERTS (szerk.): *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Groningen, Europa Law Publishing, 2011.

<sup>20</sup> Környezetvédelemről szóló 37. cikk.

<sup>21</sup> Különös tekintettel az 1. és a 7. cél.

<sup>22</sup> Environmental Justice Case Study: Navajo-Hopi Struggle to Protect the Big Mountain Reservation. (Letöltés: <http://www.umich.edu/~snre492/parker.html>, 2014-10-24).

<sup>23</sup> Ld. Navajo, Hopi tribes struggle without water in Southwest cold snap. (Letöltés: <http://www.reuters.com/article/2013/02/07/us-usa-arizona-tribes-idUSBRE91602P20130207>, 2014-10-28).



Kiemelendő, a *Saramaka emberek kontra Suriname*-ügy,<sup>24</sup> mely a *Mayagna (Sumo) Awas Tingni kontra Nicaragua*-ügyben<sup>25</sup> található irányvonal forradalmi továbbfejlesztésének tekinthető, hiszen ez az első olyan nemzetközi törvényszék (Emberi Jogok Amerikaközi Bírósága) által hozott ítélet, mely kimondja, hogy egy törzsi közösségben élő, földjéhez szorosan kötődő, a területen nem őslakos, a holland gyarmatosítás következtében Dél-Amerikába hurcolt kisebbséget alkotó népet az őslakos népekkel egyenlő védelem illet meg.<sup>26</sup> A *Bikini-atoll-esetben*<sup>27</sup> egy olyan lakosságot érintő kártérítési vitáról van szó, mely jól tükrözi, hogyan válhat a környezetvédelem a kisebbségvédelem eszközévé. XX. század második felében Nigéria déli részén, magukat halászatból és mezőgazdaságból fenntartó *ogoni törzsek* éltek,<sup>28</sup> mely területen nyerhető olajat a Nemzeti Nigériai Olajtársaság és a Shell által létrehozott közös vállalat termelte ki. A törzs képviselői szerint olajszivárgás során több mint 1,6 millió gallon olaj folyt a környezetbe, ami jelentős mértékű és visszafordíthatatlan környezeti károsodást okozott területükön. A szennyezett környezet miatt a helyi közösségekben gyakorivá váltak különböző betegségek, elsősorban bőr-, emésztési és légzési problémák, továbbá a rák különböző fajtái újultak ki.

### 3.2. Európa

Ismét csak találkozik a kisebbségvédelem és a környezet adta lehetőségek kiaknázása az *Ilmari Länsman és mások kontra Finnország*<sup>29</sup> ítéletben. Az ügyben a számi rénszarvastenyésztők támadták meg a Központi Erdészeti Tanács és egy magánvállalat között kötött szerződést, melyben a tenyésztésre alkalmas területen engedélyezték a kőkitermelést és -elszállítást. A svédeknel a földműveléssel foglalkozó lakosság ellentéte számi rénszarvas-legeltetőkkel

<sup>24</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, 2007. november 28. C Sorozat No. 172. para. 90.

<sup>25</sup> Uo.

<sup>26</sup> MARINKÁS György: A *Saramaka emberek kontra Suriname*-ügy, avagy az amerikaközi bíróság, mint az őslakos népek jogainak élharcosa című tanulmányban pontos kifejtésre kerül az eset. (Letöltés: [http://www.matarka.hu/koz/ISSN\\_0866-6032/tomus\\_31\\_2013/ISSN\\_0866-6032\\_tomus\\_31\\_2013\\_221-238.pdf](http://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_31_2013/ISSN_0866-6032_tomus_31_2013_221-238.pdf), 2014. 10. 25.).

<sup>27</sup> Ld. a Marshall-szigetek Köztársasága Nuclear Claims Tribunal – Nukleáris Igények Törvényszéke 2001-es döntését az ügyben: *Bikini case*, NCT No.23-04134,39. o.

<sup>28</sup> African Commission on Human & Peoples Rights, *BANJUL, The Gambia*, ACHPR/COMM/A044/127thMay2002 (Letöltés: <http://www.cesr.org/downloads/AfricanCommissionDecision.pdf>, 2014-10-28).

<sup>29</sup> 511/1992. számú tájékoztatás: Finnország. 08/11/94. CCPR/C/52/D/511/1992. 2.1. és 2.3. pont.

zavarta fel a köznyugalmat. Érdemben a föld tulajdonjoga körül forgott a vita, a földosztások következtében felülírt számik korábbi (és de facto továbbélő) használati jogai miatt. A bírósági eljárásban a számikat kötelező bizonyítási teherrel nem tudtak mit kezdeni. A tulajdonjoguk vagy használati joguk alátámasztására sem szerződéssel, sem okirattal nem tudtak szolgálni, míg a svédek szerzési jogcímüket hivatalos okiratokkal bizonyították.

*Szerbiában* a roma telepések („deponija”) Belgrádban, a Duna partján élnek. A településen az 1970-es években hulladéklerakó épült, mely az 1980-as évek idején hivatalosan is zárva volt. Ráadásul a település két gyár között helyezkedik el, mely közvetlenül hulladékot bocsát ki a területre. Az egyik gyár engedélyezte munkásának, hogy házat építsen a területen, ahol ma a romatelep található. Lassan-lassan egyre több család építkezett a területen. Nincs megoldva megfelelően a szennyvízelvezetés, nincs megfelelő ivóvíz, szennyvíztisztítás, a lakások többsége illegálisan van csatlakoztatva az elektromos hálózathoz, és a hulladékgyűjtéssel sem foglalkozik ezen a területen az állam. Kérdésként merülhet fel, miért hagyják ezeket az embereket ilyen körülmények között élni, legális hatósági engedéllyel?

*Csehországban* a roma népesség legnagyobb számban Ostrava környékén él. A romák Hrusovban Slezska Ostrava területén telepedtek le, mikor a középosztálybeli lakók elhagyták lakóházaikat jobb lakásokért. A terület közelében autópálya épült, majd hatalmas árvíz sújtotta a területet. Néhány lakost áttelepítettek akkor biztonságosabb helyre, a területet lakhatatlannak nyilvánították az árvízveszély miatt. A történetek ellenére több mint 70 család még most is ott él a hatóságok hivatalos engedélyével, természetesen megfelelő szennyvízelvezetést, ivóvízellátást nem biztosítva az ott lakók számára.<sup>30</sup> Az áradás visszatartható lenne, ám a kormány nem tesz e terület élhetővé tétele érdekében.

Hasonló ügyek Romániában,<sup>31</sup> Szlovákiában, Bulgáriában, Montenegróban,<sup>32</sup> Ukrajnában is fellelhetők, azonban itt a nemzetközi köztudatban mindig nagy port kavarázó többek között amerikai indíttatású, gazdasági érdekeiket előbbre vivő Európa szó szerinti ‘kincseinek’ kiaknázását célzó tevékenységről, a verespataki aranybánya-nyitást emelem ki. Prugberger Tamás az ügyről

<sup>30</sup> Vishwanathan, Sri Kumar, Some strategies involving the relationship between Roma and the Czechs. Stockholm International Forum, Conference Series. (2001)

<sup>31</sup> Time, Inc., “Romania: The Blackest Town in the World,” Monday, March 19, 1990.

<sup>32</sup> Christian BODEWIG – Akshay SETHI: Poverty, Social Exclusion and Ethnicity in Serbia and Montenegro: The Case of the Roma. Part of Report of the World Bank’s Programmatic Poverty Assessment for Serbia and Montenegro (2005).

írt beszámolója<sup>33</sup> tiszta képet fest a bányanyitás következményeit taglalva. Európában olyan környezet- és természetrombolás bekövetkezését jelentené, ami Verespatakon és a környékén lévő jelentős régészeti, települési és kultúr-történeti, valamint természeti értékek megsemmisüléséhez vezetne. Ami még aggasztóbb, hogy hatalmas ökológiai, egészségügyi és gazdasági katasztrófát eredményezne Közép- és Délkelet-Európa több országát is magába foglaló tágabb térségében. S nem meglepő, az érintett környék lakossága, a legutóbbi népszámlálási adatok alapján romák, valamint magyar kisebbségi területet is érintenek. A román képviselőház a már többször elé kerülő engedélyezési kérelem megadására irányuló, verespataki aranybánya-beruházást elősegítő törvénytervezetet<sup>34</sup> 2014 júniusában ismét elutasította, melyet a bukaresti kormány terjesztett a törvényhozói testület elé 2013 augusztusában. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy csak a törvénytervezet bukott el, a bányaprojekt még nem!

Magyarországon a roma telepek kitétségére több példát találunk. Számos településen<sup>35</sup> (Encs, Bódvalenke, Sajószentpéter, Sajókaza, Szeged, Mezőcsát, Térvár) végeztek(nek) kutatást. A több ezer hátrányos helyzetű településnek, egyike Bódvalenke, ahol a lakosság alacsony életszínvonala és jövedelme párosul rossz környezeti körülményekkel. Hazánkban a 2010 októberében történt vörösiszap katasztrófa mindenkit meghökkenítő környezeti károkat okozott a veszprémi térségben. Ajka az a város, akinek a Mal Zrt. az iparüzési adót fizeti,<sup>36</sup> Kolompár és Devecser hátrányos helyzetű katasztrófa sújtottabb települések helyett. Kolompáron a német kisebbségek aránya kifejezetten magas, míg a devecseri lakosság 30%-át romák alkotják, mely jóval a becsült országos adatok fölötti értéknek számít (7-10 %).<sup>37</sup> További magyar esetet lehetne említeni a rasszizmusnak is beillő jelenségek szemléltetésére (pl. gyálaréti tisztítóteleppel, tisztai ciánszennyezéssel kapcsolatban).

<sup>33</sup> <http://www.gondola.hu/cikkek/62837> (Letöltés: 2014. 11. 16.)

<sup>34</sup> PL-x nr. 520/2013, Proiect de Lege privind unele măsuri aferente exploatării minereurilor auro-argentifere din perimetrul Roşia Montană și stimularea și facilitarea dezvoltării activităţilor miniere în România.

<sup>35</sup> Az említett tanulmányok: Autonómia Alapítvány által készített Energiatakarékosági kísérleti programok az Encsi kistérségben (2004). BODORKÓS Barbara: *Részvételi közösségi tervezésen alapuló vidékfejlesztés a Mezőcsáti Kistérségben*. 2006.; Védegylet Egyesület: *Környezeti igazságosság Magyarországon*. 2010.

<sup>36</sup> Ajkai önkormányzata képviselőtestületének jegyzőkönyve. (Letöltés: <http://www.ajka.hu/upload/kozmege20131127.pdf>, 2014. 10. 27.)

<sup>37</sup> 2011-es népszámlálási adatok és a 2012-ben készült devecseri területfejlesztési terv alapján.

## 4. Etikai alapvetés és konklúzió

‘Szűkülő’ világunkban a problémák gyakorta globális színezetet nyernek. E fejlődő földkerekség, bár közel hoz bennünket egymáshoz, de mégsem válunk egymás testvéreivé, hirdeti XVI. Benedek pápa.<sup>38</sup> Az egyház szerepvállalása az emberiséget érintő kérdésekben a múltban és a jelenben egyaránt kiemelendő. „Hogyan teremthetünk egy szebb és jobb világot?” – hangzik a kérdés. A válasz olyan cselekvésre ösztönöz, amely hozzásegíthet minden ember méltó életkörülményhez jutásához, egyéni és családi igények széles körű megvalósulásához, az Istentől kapott teremtett világ megőrzéséhez, ápolásához, tiszteletben tartásához. A szolidaritás és a befogadó készség, a testvériség és a tolerancia tetteivel szemben áll az elutasítás, a diszkrimináció, a kizsákmányolás, a szenvedéssel és a halállal való üzérkedés. A történelem sodrásában a különböző etnikumok, társadalmak és kultúrák között tapasztalható különbségek ellenére törekednünk kell arra, hogy egymást kölcsönösen elfogadva testvéri egységet alakítsunk ki.<sup>39</sup>

A feltárt gyakorlati példák és a bíróságok jogalkalmazásából a következőket szűrhetjük le. Az őslakos népek jogainak védelmében az említett Egyezségokmányra, ENSZ-nyilatkozatokra hivatkozva, alacsony szintű védelem kikényszeríthető, azonban fontos tudni, hogy az USA-ban kisebbségi kérdést eltérően kezelik, mint Európában. Az ottani őslakosok nem feleltethetők meg a mi kisebbség fogalmunkkal. Míg a környezetre, bár találunk, a kisebbségvédelemre bárhol elfogadott, egységes definíció nem született. Nehéz feladat a két terület egy szabályban való deklarálása.

Az eseteket olvasva véleményem szerint egyenesen következik, hogy környezeti rasszizmus jelensége Európát is elérte. Hívhatjuk környezeti igazságtalanságnak, beszélhetünk hátrányos helyzetben lévő csoportok kitettségéről, de a lényeg nem változik. E csoportok védelmére vonatkozó szabályok elenyészőek. Nemzetközi szerződések, nyilatkozatok, uniós jogszabályok helyzetükre tekintettel nem fektetnek le pontos szabályokat, csak távolról felhívható jogszabályhelyekről beszélhetünk. Nemzeti rendelkezésekkel csak eseti jelleggel találkozunk, kifejezett védelmet ezek sem biztosítanak.

Véleményem szerint, szükséges lenne egy olyan univerzális nemzetközi dokumentum deklarálása, mely definiálja a kisebbségek fogalmát, s érzékeny a környezeti rasszizmus gondolatának megfelelő korábban ismertetett állításaira.

<sup>38</sup> XVI. Benedek pápa: *Caritas in veritate*. Enciklika. 19: AAS 101., (2009) 654–655.

<sup>39</sup> Ferenc pápa: A testvériség a béke alapja és útja. 2014. január 1.

A nemzeti végrehajtás során ennek megfelelő szabályok átültetésére és ellenőrzött végrehajtásra lenne szükség. A kisebbségben élő közösségek jogvédelméhez akkor is ragaszkodnunk kellene, ha ennek nincsenek meg a pozitív jogi alapjai. A kisebbségek jogainak, kiváltságainak tiszteletben tartása mellett, azok jogi keretein, struktúráin javítva nyílik csupán lehetőség az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésére, a megfelelő joggyakorlat kialakítására.

Szeretném hangsúlyozni, hogy a környezet fogalmának tágulása a kisebbség fogalmának kiterjedését vonhatja maga után. Tárgyalt esetekből következik, a környezeti rasszizmus definíciója kiterjeszhető azokra a migránsokra, öslakókra, kisebbségben lévőkre – nemzetiségre, állampolgárságra tekintet nélkül –, akik bár rendelkeznek anyaországgal, idegen országban élnek, s az őket érő környezeti hátrányokból eredő károk kiküszöbölésére vonatkozóan védelmük érdekében nem tudnak mire hivatkozni. Azaz a kisebbség fogalmát nemcsak, mint faji, etnikai kisebbség, hanem mint nemzeti kisebbség is kell értelmeznünk.

A téma fontosságára hívom fel mindenki figyelmét. Míg az utóbbi két évtizedben a környezeti igazságosság koncepciója a nemzetközi tudományos főáram részévé vált,<sup>40</sup> e témában az európai kontinensre vonatkozó szakirodalom igencsak hiányos, hazánkban kifejezetten kevés tanulmány született, és csupán elenyésző számú kutató foglalkozik a kérdéskörrel, annak ellenére, hogy környezeti rasszizmus alapjául szolgáló környezeti igazságossági fogalom kutatása, a zöldmozgalmak irányának újraértelmezéséhez vezetett.<sup>41</sup> Az elkészült művel szeretnék egy további lépést tenni a környezeti rasszizmus fogalmának a magyar köztudatban való meggyökereztetésére, hozzájárulva ezzel is a környezeti igazságosságról szóló dialógus elmélyítéséhez.

<sup>40</sup> MÁLOVICS György: Környezetvédelem vagy társadalmi igazságosság? *Kovács*, 2012. tavasz-tél, 3–31.

<sup>41</sup> Pl. YIMBY („yes in my back yard”).

## ÉRTÉKEK MENTÉN RENDET TARTANI

*Az EUSZ 2. cikke és a soha el nem jövő szankciók*

BAKÓ Beáta

„Az a civilizáció, amely nem mondja ki világosan az értékeit, vagy amely e kinyilvánított értékeket cserben hagyja, az a pusztulás, a végelgyengülés útjára lép. Akkor majd mások fogják kimondani ezeket az értékeket, s e mások szájában azok már nem értékek lesznek többé, hanem megannyi ürügy a korlátlan hatalomra.”

KERTÉSZ Imre: *Hamburgi esszé*<sup>1</sup>

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul” – mondja ki az EUSZ 2. cikke első ránézésre ‘világosan’, s hogy az értékeket ne ‘hagyja cserben’, egy szankciós mechanizmust is köt hozzájuk a szerződés. Ez a hírhedt EUSZ 7. cikk, amely a Szerződésekből eredő egyes jogok – például a Tanácsban való szavazás – felfüggesztését is lehetővé teszi, ha egy tagállam megsérti ezen értékeket. A cikk alkalmazása meglehetősen magas, mondhatni irreális többségi követelményekhez kötött, és emellett valószínűleg politikai megfontolások is szerepet játszottak abban, hogy eddig még egyszer sem alkalmazták. Felvetődik tehát a kérdés, hogy megfelelő eszköz-e az értékek érvényesítésére ez a jogállaminak nem igazán mondható, sokkal inkább politikai eszköz?

A tanulmány első felében az EU alapértékeinek értelmezésére történik kísérlet, ezután pedig röviden bemutatásra kerül az EUSZ 7. cikkében szabályozott szankciós mechanizmus. A magyar alkotmányos rendszer átalakítása kapcsán kipattant EU-s szintű diskurzusban ugyan felvetődött a 7. cikk alkalmazása, de komolyan nem jött szóba: helyette néhány elszigetelt kötelezettség-szegési

<sup>1</sup> KERTÉSZ Imre: *A gondolatnyi csend, amíg a kivégzőosztag újratölt.* Budapest, Magvető, 1998. 58.

eljárással próbálta elejét venni a Bizottság a kifogásolt reformoknak – nem sok sikerrel. A tanulmány második fele a magyar eset tanulságait boncolgatja, illetve kitér az új ‘Jogállami keretre’, amelyet épp ezen tapasztalatok miatt vezetett be a Bizottság.

## 1. Az EU mint értékközösség

A Lisszaboni Szerződés nevezte át ‘értékeknek’ az EU korábbi ‘alapelveit’, de már Lisszabon előtt is több szerző értékközösséggként fogta fel az EU-t.<sup>2</sup> Az átnevezés azonban nem csak formális, hanem tartalmi kérdéseket is érint: az elv vagy alapelv deontológiai fogalom, ami egy parancsból származik, tehát maga is egy ‘legyen’-t fejez ki – fejti ki Robert Alexy. Ehhez képest az érték axiológiai jelentéssel bír, vagyis a ‘jó’ fogalmához köthető. Az, hogy valami ‘jó’, nem feltétlenül implikálja, hogy az úgy is kell, hogy ‘legyen’.<sup>3</sup>

Az EUSZ 7. cikke egyértelműen egy ‘legyen’ parancsot köt a 2. cikkben felsorolt értékekhez, amelyeknek a ‘jó’-ságával alapvetően valószínűleg minden EU-tagállam – mint liberális demokrácia – egyetért. Ami miatt mégsem egyértelmű, hogy mi ‘legyen’ az EUSZ 2. cikkében felsoroltakból, az a közös európai jogi kultúra és az ebből fakadó egységes értelmezés hiánya. Mint ahogy Varga Csaba rámutat, az EU-jog nem alkot egy jogi kultúrát, hanem ellenkezőleg: a tagállamok jogi kultúráinak terméke. Az EU-jog így a jogszabályok és az esetjog alkotta ‘külső réteget’ ugyan kimeríti, de a mélyszerkezet és a dogmatika hiányzik belőle.<sup>4</sup> Épp ez kellene viszont ahhoz, hogy az értékeket objektíve meg lehessen határozni – ha már a szankcionálásukra létezik egy külön mechanizmus.

Nem csoda, hogy a szakirodalomban erősen vitatott; mennyiben tekinthetők normáknak az EU alapértékei. Benedikt Speer szerint ezek az értékek inkább a tagállamok – magas absztrakciós szinten lévő – közös preferenciái, semmint pozitív normák.<sup>5</sup> Mások az értékeket a morál és a jog közé helyezik: mivel

<sup>2</sup> Ld. Benedikt SPEER: Die Europäische Union als Wertegemeinschaft. *Die Öffentliche Verwaltung*, 2001/23.; Christian CALLIESS: Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht? *Juristenzeitung*, 2004/21.; Matthias NIEDOBITEK – Karl-Peter SOMMERMANN (szerk.): *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft. Forschungssymposium zu Ehren von Siegfried Magiera*. Duncker & Humblot, Berlin, 2013.

<sup>3</sup> Robert ALEXY: *A Theory of Constitutional Rights*. Fordította Julian RIVERS. Oxford University Press, 2010. 87., 92.

<sup>4</sup> VARGA Csaba: *Jogrendszerek, jogi gondolkodásmódok az európai egységesülés perspektívájában*. Budapest, Szent István Társulat, 2009. 41–42.

<sup>5</sup> SPEER i. m. 981–982.



hiányzik belőlük az imperatív jelleg, így valahol a vágyott állapot és a normatív szabályozás között helyezkednek el.<sup>6</sup> Armin von Bogdandy viszont úgy érvel: elnevezésük ellenére az értékek normáknak tekintendők, mivel jogalkotás útján rögzítették őket és szankciók is kapcsolódnak hozzájuk.<sup>7</sup>

Hogy akkor miért nevezik őket mégis értékeknek, arra az európai identitásban – pontosabban annak hiányában – rejlik a válasz. Ha az EU már nem csupán egy gazdasági közösség, hanem értékközösség, akkor polgárai vannak és nem fogyasztói. A polgárok pedig olyasmiktől fogják polgárnak érezni magukat, mint a himnusz, a zászló, vagy az Alapjogi Chartában garantált emberi jogok – summázza Christian Calliess.<sup>8</sup> A szerző szerint, mivel az EU nem követheti az identitásképzés klasszikus negatív modelljét,<sup>9</sup> ezért az alapján differenciálja a személyeket és államokat, hogy osztják-e az értékeit, vagy sem.<sup>10</sup> Ezzel pedig tulajdonképpen egy homogenitási követelményt állít fel, de ennek az az ára, hogy a liberális demokrácia mércéje alapján minősíti a tagállami alkotmányjogokat.<sup>11</sup> Cserébe viszont a tagállamok megbízhatnak egymás döntéseiben és intézkedéseiben – e nélkül nem működhetne a bírósági ítéletek elismerése vagy a közigazgatási kooperáció.<sup>12</sup>

A homogenitási követelmény korlátját képezi a nemzeti identitás tiszteletben tartása,<sup>13</sup> ami azonban legalább annyira homályos fogalom, mint maguk a homogenitást megteremtő alapértékek. Annyi biztos, hogy nemzeti identitás a tagállami alkotmányokból eredeztethető.<sup>14</sup> Csak úgy, mint az EU alapértékei, hiszen az EUSZ 2. cikk második mondata kimondja, hogy „ezek az értékek kö-

<sup>6</sup> CALLIESS i. m. 1034. Frank SCHORKOPF: *Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6. Abs. 1 und Art. 7 EUV*, Berlin, Duncker & Humblot, 2000. 75.

<sup>7</sup> Armin von BOGDANDY: *Founding Principles*. In: Armin von BOGDANDY – Jürgen BAST (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Hart, Beck, 2010. 22.

<sup>8</sup> CALLIESS i. m. 1033.

<sup>9</sup> Carl Schmitt szerint a legfontosabb politikai döntés a barát és ellenség közti különbségtétel (aki nem feltétlenül *rossz*, csak *alapvetően más*), vagyis a politikában a másiktól való negatív megkülönböztetés uralkodik. Ld. Carl SCHMITT: *The Concept of the Political*. Fordította George Schwab. The University of Chicago Press, Chicago, London, 2007. 26–27.

<sup>10</sup> CALLIESS i. m. 1039.

<sup>11</sup> SCHORKOPF (2000) i. m. 37.; Katharina SERINI: *Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip*. Berlin, Duncker & Humblot, 2009. 32.

<sup>12</sup> Armin von BOGDANDY – Michael IOANNIDIS: *Systemic deficiency in the Rule of Law: What it is, what has been done, what can be done*. *Common Market Law Review*, 1/2014. 90.

<sup>13</sup> EUSZ. 4. cikk (2).

<sup>14</sup> EUSZ 4. cikk, 14. bek. In: Rudolf STREINZ (szerk.): *EUV/AEUV Kommentar*. C. H. Beck, 2012.



zösek a tagállamokban”. Tehát a tagállamok kötve vannak az alkotmányaikból eredő alapértékekhez, de az alkotmányos identitásuk mégis összeütközhet ezzel: azért, mert az alapértékek általános és absztrakt módon vannak megfogalmazva. Jól példázza ezt a – magyar alkotmányos rendszerben bevett – sarkalatos törvényeket ért kritika, miszerint nehezen egyeztethetők össze a parlamentáris demokrácia logikájával.<sup>15</sup>

Az egységességet nem csak horizontálisan, a tagállamok egymás közti viszonyában kell értelmezni, hanem vertikálisan is. A vertikális homogenitási követelmény azt jelenti, hogy a tagállamoknak ‘EU-konformnak’ kell lenniük.<sup>16</sup> Ez azért érdekes, mert az EU nem egy demokratikus jogállam, bármennyire is értékeli azt. Tehát tiszteletben tudja például tartani az emberi jogokat vagy az egyenlőséget, de a képviseleti demokrácia egyes alapvető jegyeit nélkülözi,<sup>17</sup> és például a jogállamiság fogalma<sup>18</sup> is egy szuverén államot feltételez.

Az EU viszont se nem szuverén, se nem állam. Európai démosz hiányában nem legitimálja a népszuverenitást, vagyis ‘homokra épült’ a politikai unió.<sup>19</sup> Körösenyi András szerint a szuverenitás egyszerűen eltűnik EU-ban, mert egy ‘szövetségi nem államban’ senki sem visel végső felelősséget.<sup>20</sup> A szuverenitás legtöbb eleme így tagállami hatáskörben marad, mert az uniós polgárok nem alkotnak uniós népet, amelyen az EU szuverenitása alapulhatna.<sup>21</sup> Egy olyan politikai közegben mindenesetre, ahol a legitim képviseleti szervnek szánt

<sup>15</sup> VINCZE Attila – VARIJÚ Márton: Hungary: the New Fundamental Law. *European Public Law*, 2012/3. 442.; hasonlóképp: *Opinion of the Venice Commission* (CDL-AD(2011/016) 22–27. bek.

<sup>16</sup> SCHORKOPF (2000) i. m. 102.

<sup>17</sup> Az EU sokat emlegetett democráciadeficitjének elemzése meghaladná e tanulmány kereteit. Röviden ugyanakkor érdemes utalni az EUSZ 9–12. cikkeire, amely a ‘demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezéseket’ tartalmazza. Ezen cikket részletesen elemzi pl. Armin von BOGDANDY: *The European Lesson for International Democracy. The significance of Article 9 to 12 EU Treaty for International Organizations. Jean Monnet Working Paper*, 01/2011. NYU School of Law.

<sup>18</sup> Szintén könyvtárnyi irodalma van a jogállamiság germán (Rechtsstaat) és angolszász (rule of law) megközelítésének, hiszen a ‘rule of law’ értelmezésében nem az államon van a hangsúly, hanem a jog uralmán. Részletesen ld. pl. Dieter SCHEUING: *Die neue Verfassung der Europäischen Union: Über die Rechtsstaatlichkeit*. In: Manfred ZULEEG (szerk.): *Die neue Verfassung der Europäischen Union*. Baden-Baden, Nomos, 2006. 91.

<sup>19</sup> Jürgen HABERMAS: *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law. The European Journal of International Law*, 2/2012. 337.

<sup>20</sup> KÖRÖSENYI András: *Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából. Politikatudományi Szemle*, 2004/3. 152–156.

<sup>21</sup> KÖRÖSENYI i. m. 158–160.

Európai Parlamentbe nemzeti témák alapján, EU-s program hiányában választják a képviselőket, nem igazán lehet EU-s szintű demokráciáról beszélni.<sup>22</sup>

A vertikális homogenitás tehát csorbul, és – főleg a demokrácia tekintetében – épp maga az EU nem igazán tud megfelelni az EUSZ 2. cikkében támasztott elvárásoknak. Viszont pont ezért fontos, hogy legalább a tagállamokban működjön a demokrácia – érvel Andrew Moravcsik, aki szerint nem lehet az EU-ban demokráciadeficitről beszélni, ameddig a tagállamok liberális demokráciák elszámoltatható kormányokkal.<sup>23</sup>

## 2. Az EU és a liberális demokrácia

Az EUSZ 2. cikke tehát tulajdonképpen a liberális demokrácia legfontosabb ismérveit sorolja fel, részben az egyén, részben az állam nézőpontjából: a szabadság, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi méltóság és az emberi jogok védelme mind nélkülözhetetlen elemei a demokratikus berendezkedésnek. Arisztotelész csoportosítását alapul véve – aki az önmagukban jó, és az ezekhez szükséges dolgok között különböztet<sup>24</sup> – úgy tűnik, hogy a szabadság és az egyenlőség állnak az értékek központjában. Megvalósulásukhoz egyéni oldalról mindenki emberi méltóságának tisztelete, az állami berendezkedés részéről pedig demokrácia szükséges. Ha az emberi méltóságot és a demokráciát, mint előfeltételezett értékeket nézzük, akkor belőlük – a husserli módszer alapján<sup>25</sup> – levezethető érték általában az emberi jogok tisztelete és a jogállamiság követelménye. Egyrészt az emberi méltóság a többi alapjog kiindulópontja és lényeges tartalma,<sup>26</sup> másrészt a jogállamiság követelménye biztosítja, hogy a parlament ne éljen vissza a rá ruházott hatalommal. Tehát a szabadság és

<sup>22</sup> Hasonlóképp ld. Tor-Inge HARBO: *Legitimising a European Constitution. A Limited, Pluralistic and Efficient Democratic Model for the European Union*. Baden-Baden, Nomos, 2007. 181.; Vivien A. SCHMIDT: *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output, and 'Throughput'*. *Political Studies*, 1/2013. 12.; Peter HÄBERLE: *Europäische Verfassungslehre*. Nomos, 2009. 308.; KÖRÖSÉNYI i. m. 144.

<sup>23</sup> Andrew MORAVCSIK: *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union*. *Journal of Common Market Studies*, 4/2002. 619.

<sup>24</sup> ARISZTOTELÉSZ: *Nikomakhoszi Etika*. Budapest, Európa Kiadó, 1987. 1096b.

<sup>25</sup> Ld. Edmund HUSSERL: *Vorlesungen über Ethik und Wertlehre 1908–1914*. Szerk. Ullrich MELLE. Dordrecht–Boston–London, Kluwer Academic Publishers, 1988. 70–71.

<sup>26</sup> BALOGH Zsolt: *Az emberi méltóság: jogi absztrakció vagy alanyi jog*. *Iustum Aequum Salutare*, 4/2010. 37.

egyenlőség a célok, amelynek szükséges eszközei az emberi méltóság tisztelete és a demokrácia, és ezekhez járul az emberi jogok tisztelete és a jogállamiság.

## 2.1. A lényeg: szabadság és egyenlőség

A szabadság modern fogalma – az ókori politikai szabadsággal ellentétben – egyéni szabadságot jelent:<sup>27</sup> az egyén elsőbbségét a közösség előtt,<sup>28</sup> amit pozitívan talán úgy lehet a legjobban meghatározni, hogy szabad választás a lehetőségek közt.<sup>29</sup> A klasszikus liberális, negatívan definiált szabadság az állami beavatkozástól való mentességet jelenti: ennek csak a mások sérelme szabhat határt.<sup>30</sup> Ezek azok a ‘láncok’, amelyek az eredetileg szabadnak született embert megkötik<sup>31</sup> – a rousseau-i hagyományban a szabadság tehát az, ami a láncok eltávolítása után marad – summázza Roger Scruton, aki Rousseau-val ellenkezőleg érvel. Szerinte egyáltalán nem születünk szabadnak, azonban az intézmények és szabályok nem ellenségek, hanem részei a szabadságnak.<sup>32</sup> Scruton a hegeli úr-szolga példán<sup>33</sup> keresztül vezeti le, hogy a valódi szabadság a konfliktusok kölcsönös engedés általi feloldásában jön el: mivel a valódi szabadság viszonyosságot feltételez, így csak bizonyos alázatosság útján lehet hozzá eljutni.<sup>34</sup>

De milyen szabadságot értsünk az EUSZ 2. cikkében foglalt szabadság alatt? Maga a szabadság önmagában nem egy normatív kategória: fogalmilag leginkább a demokrácia követelményeivel lehet körülírni. Épp emiatt mondja Frank Schorkopf, hogy tulajdonképpen felesleges volt a szabadságot is felsorolni az

<sup>27</sup> Ld. Benjamin CONSTANT: The Liberty of the Ancients Compared with that of the Moderns. In: Benjamin CONSTANT: *Political Writings*. Fordította és szerkesztette Biancamaria FONTANA. Cambridge University Press. 310–328.

<sup>28</sup> PECHSTEIN: EUSZ 2. cikk, 3. bek. In: STREINZ (szerk.) i. m.

<sup>29</sup> Ld. Isaiah BERLIN: Two concepts of liberty. In: Isaiah BERLIN: *Four Essays on Liberty*. Oxford, Oxford University Press, 1979. 131.

<sup>30</sup> Ld. John Stuart MILL: *A szabadságról*. Századvég, Budapest, Readers International, 1994. Fordította PAP Mária. 18.

<sup>31</sup> Jean-Jacques ROUSSEAU: *A társadalmi szerződés*. Bukarest, Kolozsvár, Kriterion Kiadó, 2001. Fordította MIKÓ Imre. 22.

<sup>32</sup> Roger SCRUTON: *A pesszimizmus haszna és a hamis remény veszélye*. Budapest, Noran Libro, 2011. Fordította CSORDÁS Gábor. 41–42.

<sup>33</sup> Georg Wilhelm Friedrich HEGEL: *A szellem fenomenológiája*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1979. Fordította SZEMERE Samu. 101–107.

<sup>34</sup> SCRUTON i. m. 45–46.

értékek közt a 2. cikkben (és így szankcióval biztosítani a 7. cikkben), mert a szabadság inkább politikai érték, semmint egy normatív kategória.<sup>35</sup>

A szabadság, valamint a demokrácia és a jogállamiság közti szoros összefüggés visszavezet a lánchasonlathoz, ahol a jog egyrészt a szabadságot biztosítja, másrészt viszont annak korlátját is jelenti.<sup>36</sup> A szabadság relativitását hangsúlyozza Robert Alexy is. Rámutat, hogy valamit szabadnak nevezni mindig értékelés kérdése, viszont jogi értelemben csak negatív módon lehet a szabadságot meghatározni: mint valaki szabadságát attól, hogy más beavatkozzon abba, amit csinál, vagy nem csinál.<sup>37</sup>

Ezt a negatív szabadságot leginkább a klasszikus szabadságjogok mentén lehet meghatározni, amelyek az állam részéről pusztán tartózkodást követelnek meg. Azonban az EU Alapjogi Chartájának ‘Szabadságok’ fejezetében nem csak ilyen klasszikus szabadságjogok találhatók meg – mint például a magánélet és a családi élet tiszteletben tartásához,<sup>38</sup> a véleménynyilvánításhoz<sup>39</sup> vagy a tulajdonhoz való jog<sup>40</sup> –, hanem az állam tevőleges részvételét igénylő jogok is, például az oktatáshoz való jog,<sup>41</sup> vagy a menedékjog.<sup>42</sup>

A szabadság negatívan meghatározott tartalma nyilvánvalóan összefügg a demokrácia és az egyenlőség követelményével: az alapvető szabadságjogok egyenlő biztosítása minden demokratikusan működő állam legfőbb feladata. Már eleve a törvények általános jellege is megalapozza az egyenlőséget elméleti szinten,<sup>43</sup> és a törvény előtti egyenlőség elve<sup>44</sup> is erre az általánosságra utal. A politikai egyenlőség viszont megköveteli a pozitív szabadságot, hiszen ez egyrészt a politikai folyamatban való egyenlő részvételben nyilvánul meg,<sup>45</sup>

<sup>35</sup> SCHORKOPF (2000) i. m. 85.

<sup>36</sup> Ld. Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Recht schafft Freiheit, indem es Grenzen setzt*. In: BÖCKENFÖRDE: *Staat, Nation, Europa, Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1999. 233–234.

<sup>37</sup> Robert ALEXY: *Theorie der Grundrechte*. Suhrkamp, 1994. 195., 198.

<sup>38</sup> Charta 7. cikk.

<sup>39</sup> Charta 11. cikk.

<sup>40</sup> Charta 17. cikk.

<sup>41</sup> Charta 14. cikk.

<sup>42</sup> Charta 18. cikk.

<sup>43</sup> Werner HEUN: *Freiheit und Gleichheit*. In: Detlef MERTEN – Hans-Jürgen PAPIER (szerk.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*. Vol. II. Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 2006. 34. §. 20. bek.

<sup>44</sup> Ezzel az elvvel kezdődik az Alapjogi Charta egyenlőségről szóló része is (20. cikk).

<sup>45</sup> HEUN i. m. , 34. §. 21–22. bek.

másrészt abban, hogy a kormány egyenlőképp kezeli a polgárait.<sup>46</sup> Egyéni oldalról nézve az egyenlőség az emberek közti kapcsolatok viszonyosságára utal.<sup>47</sup> A jogszabályok szintjén általában különböző antidiszkriminációs klauzulákban nyilvánul meg az egyenlőség követelménye, azonban az EUSZ 2. cikke nem határoz meg olyan ‘tabu kritériumokat’, amelyek alapján tilos a megkülönböztetés, így nem tekinthető ilyen antidiszkriminációs klauzulának.<sup>48</sup>

Az egyenlőséggel kapcsolatban két dologra szükséges röviden kitérni. Először is, hogy ki az alanya az EUSZ 2. cikke szerint értett egyenlőségnek? A polgárok bizonyosan. De mi a helyzet a tagállamokkal? Vajon tényleg egyenlőek a tagállamok, ha például figyelembe vesszük, hogy a 7. cikk szerinti szankciós eljárásban egy tisztán politikai szerv – az Európai Tanács – mondja ki a végső szót?<sup>49</sup> Innen nézve úgy tűnik, hogy az egyenlőség a tagállamokra egyáltalán nem vonatkozik.<sup>50</sup>

Másodszor, nem lehet figyelmen kívül hagyni az egyenlőség és az igazságosság összefüggéseit. Habár ez a két fogalom eredendően szorosan kapcsolódik egymáshoz, de konkurálhatnak is, ha feltesszük a kérdést: minek az egyenlősége?<sup>51</sup> A szigorúan egalitárius igazságosságelméletek<sup>52</sup> az egyenlőséget előbbre tartják a tartalmi igazságosságnál, vagyis egy meglehetősen üres igazságosságfogalomra építenek.<sup>53</sup> Ezzel ellentétben az arisztotelészi arányosságelmélet az igazságosságot hangsúlyozza és ehhez képest relativizálja az egyenlőséget, mikor azt mondja: mindenkinek az érdemei szerint.<sup>54</sup>

Az igazságosság egyébként az értékek felsorolása közt nem, hanem csak a 2. cikk második mondatában, kétséges normatív erővel szerepel; miszerint „ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti

<sup>46</sup> Ronald DWORKIN: *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Harvard University Press, Cambridge, London, 2002. 3.

<sup>47</sup> Catherine DUPRÉ: *Human Dignity in Europe: A Foundational Constitutional Principle. European Public Law*, 2/2013. 328.

<sup>48</sup> PECHSTEIN: EUSZ 2. cikk, 5. bek. In: STREINZ (szerk.) i. m.

<sup>49</sup> EUSZ 7. cikk (2) bek.

<sup>50</sup> Hasonlóképp: SERINI i. m. 278.

<sup>51</sup> Ld. Még Amartya SEN: *On the Status of Equality, Political Theory*, 3/1996. 398.

<sup>52</sup> John RAWLS: *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press, 1999; Gerald Allan COHEN: *On the Currency of Egalitarian Justice. Ethics*, 4/1989.

<sup>53</sup> John KEKES: *A liberalizmus ellen*. Fordította BALÁZS Zoltán. Budapest, Európa, 1999. 226., 385.

<sup>54</sup> ARISZTOTELÉSZ i. m. 1131a-b.

egyenlőség társadalmában”. Tehát a második mondat azokat az ideális feltételeket írja le, amelyek mellett az EU alapértékei érvényesülni tudnak – eszerint pedig csupán a második mondatban foglalt ‘értékek’ megsértése nem vezethet a 7. cikk szerinti szankciós mechanizmus alkalmazásához.<sup>55</sup> Ezen logika mentén az is problémásnak tűnik, hogy habár az egyenlőség és a szabadság a demokrácia és az emberi jogok ideális érvényesülésének elvont megtestesítői – mégis kikényszeríthetők a 7. cikk alapján, ellentétben mondjuk az igazságossággal. Ahogy Ronald Dworkin ironikusan megjegyezte, a szabadság és az egyenlőség is interpretatív fogalmak: a politikusok megígérik, hogy tiszteletben tartják, csak épp abban nem tudnak megegyezni, hogy ezek mit jelentenek.<sup>56</sup>

Mivel ezen interpretatív fogalmak az egyén oldaláról az emberi méltóság, míg kollektíve a demokrácia oldaláról foghatók meg, az alábbiakban ezek részletes vizsgálata következik.

## 2.2. Az egyéni oldal: emberi méltóság

Az EUSZ 2. cikkének megfogalmazása szerint az emberi méltóság az első a sorrendben az EU értékei közül. Alapvető fontossága ellenére csak a Lisszaboni Szerződés óta említi kifejezetten a szöveg: korábban csak az emberi jogok tisztelete általában szerepelt az – akkor még – alapelvek között.<sup>57</sup> Az emberi méltóságnak más alapjogok „anyajogaként”, eredőjeként egyben alapvető jellege is van, így az értelmezési polémiák miatt azt is élénk vita övezte, hogy az emberi méltóságot alapjogként kodifikálják-e az EU Alapjogi Chartájában.<sup>58</sup> Végül is így történt és a Charta szövege – a német alkotmány mintájára<sup>59</sup> – az emberi méltóság sérthetlenségének kinyilvánításával kezdődik, amelyet „tiszteletben kell tartani és védelmezni kell”. Ebben a deklaratív összefüggésben az emberi

<sup>55</sup> PECHSTEIN EUSZ 2. cikk, 8. bek. In: STREINZ (szerk.) i. m.

<sup>56</sup> Ronald DWORKIN: *Justice for Hedgehogs*. Harvard University Press, Cambridge, London, 2011. 364.

<sup>57</sup> Ld. korábbi 6 (1). cikk.

<sup>58</sup> Ld. pl. Catherine DUPRÉ írását In: Steve PEERS – Tamara HERVEY – Jeff KENNER – Angela WARD (szerk.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford, Hart publishing, 2014. 01. 26–27.; CHRONOWSKI et. al. in OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló szerződések magyarázata 1*. Budapest, Complex, 2011. 469.

<sup>59</sup> Ld. Grundgesetz 1. cikk és Charta 1. cikk.

méltóságot, mint egyfajta jog-előtti elvet<sup>60</sup> is szemlélhetjük, ami a „moralitás és a jog közti kapuban” helyezkedik el.<sup>61</sup>

A Charta megfogalmazásából („Az emberi méltóság sérthetetlen. Tiszteletben kell tartani, és védelmezni kell.”) mindenesetre nem tűnik ki egyértelműen, hogy a Charta alanyi jogként vagy ‘csak’ alapelvként határozza meg az emberi méltóságot, így ezt a kérdést a szakirodalom élénken vitatja.<sup>62</sup> Az viszont bizonyos, hogy ha az EU értékközösségként kíván fellépni, akkor azt egyrésztől mindenképpen meg kellene határozni, hogy az emberi méltóság micsoda (például közvetlenül érvényesíthető jog-e), másrésztől viszont egy egységes fogalmat úgysem lehetne felülről a tagállamokra erőltetni.<sup>63</sup> Persze az emberi méltóság közös fogalmát nem csak egy szigorúan lehatárolt kategóriaként lehet tételezni, sokkal inkább egy közös minimumként, ami elegendő a jogbiztonsághoz a 2. és a 7. cikk alkalmazása fényében, de mégis teret hagy a tagállami hagyományoknak.

A Charta az emberi méltóságot a rákövetkező, 2–5. cikkekben konkretizálja, felsorolva az élethez való jogot, a személyi sérthetetlenséghez való jogot vagy a kényszermunka, kínzás és megalázó bánásmód tilalmát. Amennyiben viszont ezek a jogok az emberi méltóság közvetlen kifejeződései, akkor valóban abszolútnak és korlátozhatatlannak kellene lenniük<sup>64</sup> – gyakorlatilag mégsem azok: látható ez például az abortusz vagy az eutanázia kapcsán.

Bár a Charta Lisszabon óta tényleges kötéserővel bír,<sup>65</sup> ettől még a jelentőségét nagyon eltérően értékeli a szakirodalom. Armin von Bogdandy például egyenesen azt jósolta, hogy az EU „az emberi jogok zászlaja alatt viheti véghez a föderalizációs folyamatot”.<sup>66</sup> Michael Schwarz azonban arra figyelmeztet,

<sup>60</sup> Katrin SCHWARZBURG: *Die Menschenwürde im Recht der Europäischen Union*. Baden-Baden, Nomos, 2012. 241.

<sup>61</sup> Jürgen HABERMAS: The Concept of Human Dignity and the Realistic Utopia of Human Rights. *Metaphilosophy*, 4/2010. 469.

<sup>62</sup> Ld. pl. BALOGH i. m. 35.; STREINZ i. m. 1–2. bek.

<sup>63</sup> Philipp WALLAU: *Die Menschenwürde in der Grundrechtsordnung der Europäischen Union*. Bonn University Press, 2010. 123–124.

<sup>64</sup> Michael SCHWARZ: Die Menschenwürde als Ende der europäischen Wertegemeinschaft? Eine realistische Perspektive auf das Schutzdefizit nach Art 1. der Grundrechtecharta. *Der Staat*, 2011. 549.

<sup>65</sup> Ld. EUSZ 6. (1). Azonban a Charta csak az uniós jog végrehajtása során köti a tagállamokat, ld. 51 cikk (1).

<sup>66</sup> Armin von BOGDANDY: The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union. *Common Market Law Review*, 37/2000. 1337.; vö. Koen LEANERTS: Die EU-Grundrechtecharta: Anwendbarkeit und Auslegung, *Europarecht*, 1/2012. 3.



hogy az emberi méltóság akár a végét is jelentheti az EU értékközösségének, mégpedig a Charta 52. cikkében foglalt értelmezési szabály miatt. Eszerint a tagállamok közös hagyományáiból eredő jogokat – mint amilyen az emberi méltóság – ezen hagyományokkal összhangban kell értelmezni. Schwarz szerint ezzel az értelmezési szabállyal a Charta kockára teszi az egységes alkalmazást és így a jogvédelem partikuláris, relatív szintjei alakulhatnak ki.<sup>67</sup>

A Charta értelmezési szabályát abból a szempontból is érik kritikák, hogy különbséget tesz jogok és elvek között, és így azok a jogok, amelyek végül csak elveknek nyilváníthatnak, közvetlenül nem érvényesíthetők.<sup>68</sup> De amíg az egyének a saját tagállamukban érvényt szerezhettek alanyi jogaiknak (mondjuk adott esetben az emberi méltóságnak), addig a tagállamok esetében nincs egy olyan magasabb és egységes mérce, ami alapján el lehet dönteni, hogy megsértették-e az emberi méltóságot. Mivel a Charta értelmezési szabálya is részben a tagállami alkotmányos hagyományokra támaszkodik, így maga a Charta önmagában nem tekinthető ilyen objektív standardnak,<sup>69</sup> és az emberi méltósággal kapcsolatban elég szegény az Európai Bíróság joggyakorlata is.<sup>70</sup> A tagállami alkotmányos hagyományokat az Európai Bíróság az 'értékelő jogösszehasonlítás' módszerével mérlegeli, ami viszont nem az összes tagállamban meglévő elvekre támaszkodik és nem is egy közös minimumot határoz meg; sokkal inkább egy olyan megoldásra törekszik, amely az unió céljával és alapelveivel leginkább igazolható.<sup>71</sup> Ami objektív standardként szóba jöhet – és mind a Charta,<sup>72</sup> mind az Európai Bíróság gyakorlata utal rá<sup>73</sup> – az a strasbourgi bíróság joggyakorlata, tekintve, hogy az Európai Emberi Jogi Egyezményhez a Lisszaboni Szerződés értelmében az EU is csatlakozik.<sup>74</sup> Az esetleges objektív

<sup>67</sup> SCHWARZ i. m. 562–563.

<sup>68</sup> Sionaidh DOUGLAS-SCOTT: *The European Union and Human Rights After the Treaty of Lisbon*. *Human Rights Law Review*, 4/2011. 652.; Christine SCHMIDT: *Rechtsnatur und Verpflichtungsdichte der Europäischen Grundrechte*. München, Herbert Utz Verlag, 2012. 132.

<sup>69</sup> Ld. SCHWARZ uo.

<sup>70</sup> Kivételként ld. pl. az Omega-ügyet: C-36/02.

<sup>71</sup> Sibylle SEYR: *Verfassungsgerichte und Verfassungsvergleichung*. Der EuGH, *Journal für Rechtspolitik*, 2010. 233.

<sup>72</sup> Charta 52. (3).

<sup>73</sup> Bővebben ld. Gráinne DE BÚRCA: *After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?* *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2/2013. 174–176.

<sup>74</sup> EUSZ 6. (2).



standard tehát nem csak egyesével a tagállamokra, hanem magára az EU-ra is vonatkozik majd.<sup>75</sup>

Bár az emberi méltóság elméleti kérdéseiről és joggyakorlatáról könyvtárakat írtak tele, az EU értékeinek normativitása szempontjából érdemes inkább a demokráciára és a jogállamiságra fókuszálni, annál is inkább, mivel a tapasztalatok azt mutatják, hogy ezek mentén merül fel leginkább az értékek sérelme. Az emberi jogok érvényesülését és a demokráciát gyakran automatikusan összekapcsolják,<sup>76</sup> ám Ernst Wolfgang Böckenförde rámutat, hogy ez hiba, mivel a demokrácia mindig egy politikai döntés eredménye, az emberi jogok érvényesülését pedig nem lehet politikai döntésektől függővé tenni.<sup>77</sup>

### 2.3. Demokrácia – egyenlőség, többségi elv, liberalizmus

Még ha a demokrácia leginkább minimalista, procedurális felfogásából indulunk is ki, az egyenlőségtől akkor is lehetetlen elvonatkoztatni.<sup>78</sup> Egyrészt az egyenlő választójog a demokratikus folyamat szükséges eleme, másrészt a politikai egyenlőség a demokrácia következménye is<sup>79</sup> annyiban, hogy az egyenlő választójog alapján felálló államhatalomnak egyenlő figyelmet és felelősséget kell tanúsítania polgárai irányába – Ronald Dworkin ezt nevezi a „politikai közösség szuverén erényének”.<sup>80</sup> Dworkin az egyenlőség szemszögéből elfogadhatatlannak tartja a többségi döntéshozatalt is: ezt a túlsúfolt mentőcsónak példájával illusztrálja, ahonnan valakit – többségi döntés alapján – ki kell dobni.<sup>81</sup> Jeremy Waldron azonban rámutat: a mentőcsónak nagyon rossz hasonlat

<sup>75</sup> Laurent SCHEECK: The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2005. 845–847.

<sup>76</sup> HABERMAS (2010) i. m. 469–473.

<sup>77</sup> Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE: Ist Demokratie eine notwendige Forderung der Menschenrechte? In: Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Staat, Nation, Europa, Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1999. 254.

<sup>78</sup> Hasonlóképp Norberto BOBBIO: *Democracy and Dictatorship*. Polity Press, 1997. 157.

<sup>79</sup> Robert A. DAHL: *On Democracy*. Yale University Press, New Haven, London, 1998. 37., 45.

<sup>80</sup> DWORKIN (2002) i. m. 1.

<sup>81</sup> DWORKIN (2011) i. m. 348.

a politikai folyamat illusztrálására, és a többségi elv – ha épp tartalmi döntésre nem is – arra biztosan jó lehet, hogy a döntéshozatal módja felől határozzanak.<sup>82</sup>

Alapvetően az egyenlőség elve nem mond ellent a demokráciának, de ez attól is függ, hogy az egyenlőség arányos vagy egalitárius megközelítését vesszük alapul. Kis János mellett érvel, hogy az egy ember, egy szavazat elv mentén meghatározott politikai egyenlőség nem feltétlenül jelent valós egyenlőséget, hiszen nem esik latba a választók preferenciáinak erőssége.<sup>83</sup> Az arányosság és az egyenlőség azonban az arisztotelianus hagyomány alapján nem ellentétesek, hanem az arányosság tulajdonképpen az egyenlőség egyik formája.

Mindezzel együtt is egyelőre a többségi elv tűnik a legmegfelelőbb módszernek – amíg nem fordul zsarnokságba, vagy a másik végletbe, a kormányzás lehetetlenségébe.<sup>84</sup> Waldron azonban óva int attól, hogy bárki túl hamar a többség zsarnokságát kiáltja, és rámutat a többségi elv és a zsarnokság egy fontos ütközőpontjára. A többségi elv ugyanis azt feltételezi, hogy legalább egy nem zsarnoki eleme biztosan volt a döntésnek: mégpedig hogy az egyenlők részvételén alapul.<sup>85</sup>

A többség zsarnoksága ellen a másik garanciát a kisebbség esélye jelenti arra, hogy egyszer majd többség legyen – a kisebbségi lét ezen időleges jellegét pedig az alkotmányban kell biztosítani.<sup>86</sup> A többség zsarnoksága-elmélet nem működik azokban az esetekben sem, amikor a társadalom nem oszlik kedvezményezettke és felelősségvállalókra.<sup>87</sup> A megosztott társadalmakban (érthetjük ezt akár magára az EU-ra is) általában konszenzusos demokrácia működik<sup>88</sup> változó kisebbségek koalícióival, amelyek egyszerűen kompromisszumra kényszerül-

<sup>82</sup> Jeremy WALDRON: A Majority in the Lifeboat. *New York University School of Law Working Papers*, 9-1-2009. 8–9.

<sup>83</sup> Kis János: Liberális demokrácia. In: Kis János: *Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány*. Budapest, Indok, 2000. 67–72.

<sup>84</sup> Alexis de TOCQUEVILLE: *Democracy in America*. Hazleton, Pennsylvania State University, 2002. Fordította Henry Reeve. 297.

<sup>85</sup> Jeremy WALDRON: The Core of the Case Against Judicial Review. *The Yale Law Journal*, 6/2006. 1396.

<sup>86</sup> András SAJÓ: *Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism*. Budapest, Central European University Press, 1999. 59.

<sup>87</sup> Kis János: Alkotmánybíráskodás a mérlegen. In: Kis (2000) i. m. 182.

<sup>88</sup> Ld. Arend LIJPHART: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press, 1992. 32.

nek.<sup>89</sup> Vagyis az ilyen, masszív többség nélküli rendszerekben tulajdonképpen nem a többség, hanem egy megtöbbszörözött kisebbség uralkodik.<sup>90</sup>

A többségi elv – bár a demokrácia alapvető eleme – hordoz magában egyfajta kollektivistá aspektust is a liberalizmus egyéni szabadságeszményével szemben.<sup>91</sup> Az EUSZ 2. cikke azonban egyszerre említi mindkettőt, így vizsgálatakor tekintettel kell lenni a demokrácia és a liberalizmus Janus-arcú kapcsolatára is. Kis János ezt úgy határozza meg, hogy míg a demokrácia a legitim közösségi döntések szabályait rögzíti, addig a liberalizmus azt állítja: vannak olyan döntések, amiket kizárólag az egyének, vagy azok önkéntes társulása hozhat meg.<sup>92</sup> Vagyis el kell választani a magán- és közügyeket, és az előbbiek körében a liberalizmus – vagyis az egyéni autonómia –, az utóbbiak körében pedig a demokrácia – vagyis a többségi elv – szabályai alapján kell döntéseket hozni. A politikai rendszer másodlagos szabályai pedig azt határozzák meg, hogy mely kérdések mely csoportba tartoznak.<sup>93</sup>

A liberalizmus és a demokrácia viszonyát Richard Bellamy a realista és az etikus liberalizmus megkülönböztetése mentén vizsgálja. Ez utóbbit úgy írja le, hogy az közös normákon és értékeken nyugszik,<sup>94</sup> amiben az EUSZ 2. cikkben foglalt megközelítésre ismerhetünk. Bellamy szerint a liberális demokrácia az etikus liberalizmusból ered, mivel morális konszenzust feltételez.<sup>95</sup>

Másrészről azonban bizonyos objektív értékek deklarálása ellentmond a pluralizmusnak és a relativizmusnak, amely elvek szintén benne gyökereznek a liberalizmusban. A demokráciának és a liberalizmusnak egyaránt nélkülözhetetlen eleme ugyanis „az az episztemológiai feltevés, hogy nincs végső igazság abban a kérdésben, hogy mi a jó a társadalomnak”.<sup>96</sup> Ezen belső ellentmondás ellenére azonban a politikai liberalizmus értékei „elég erősek ahhoz, hogy felülírják a velük esetleg konfliktusba kerülő értékeket”.<sup>97</sup> A demokrácia és a

<sup>89</sup> Richard BELLAMY: Democracy Without Democracy? Can the EU's democratic 'outputs' be separated from the democratic 'inputs' provided by competitive parties and majority rule? *Journal of European Policy*, 1/2010. 6.

<sup>90</sup> SAJÓ i. m. 57.

<sup>91</sup> KIS i. m. 66.

<sup>92</sup> Uo. 60.

<sup>93</sup> Uo. 60–63.

<sup>94</sup> Richard BELLAMY: From liberal democracy to democratic liberalism, In: Bob BRECHER, Otakar FLEISCHMANN (szerk.): *Liberalism and the New Europe*. Avebury, Aldershot, 1993. 38.

<sup>95</sup> BELLAMY i. m. 39.

<sup>96</sup> David BEETHAM: Liberal Democracy and the Limits of Democratization. In: *Political Studies*, s.1/1992. 42.

<sup>97</sup> John RAWLS: *Political Liberalism*. New York, Columbia University Press, 1993. 138.

jogállamiság az EU értékeiként úgy tűnik, jóval szerényebb babérokra törnek: csak egy ‘közrendi minimumot’ követelnek meg.<sup>98</sup>

Az EU legalábbis a liberalizmus felé törekszik, mivel európai démosz hiányában a demokráciát úgysem tudja megvalósítani.<sup>99</sup> De akkor mit ért tulajdonképpen az EUSZ 2. cikk demokrácia alatt? Az EUSZ 9–12., demokratikus elvekre vonatkozó cikkei között találjuk az uniós polgárságot, az Európai Parlament, a Tanács és a nemzeti parlamentek szerepét, valamint a petíciós jogot és az európai polgári kezdeményezést szabályozó rendelkezéseket, amelyek azonban kifejezetten az EU-s szintű (jócskán deficites) demokráciára, és nem a demokrácia általános elveire vonatkoznak. Ezeket inkább a Koppenhágai Kritériumok közt kell keresnünk, amely a demokráciák közös, legalapvetőbb elemeit tartalmazza: a rendszeres választásokat, általános és egyenlő választójogot, a titkos szavazást, a közhivatal viselésének jogát, a pártalapítás jogát, és hasonlókat ír elő.<sup>100</sup> Egy ilyen minimális definíció azonban nem határozza meg például, mely közhivatalokat kell választással és melyeket kinevezéssel betölteni, és hogy ők eztán mennyiben delegálhatják a hatásköreiket. Erre utalva jegyzi meg gúnyosan Ronald Dworkin, hogy ‘demokratának lenni’ konkrétan nem igazán jelent semmit.<sup>101</sup>

## 2.4. Jogállamiság és tagállami alkotmányosság

Bár a politikai liberalizmus, a demokrácia és a jogállamiság általában együtt járnak, mégis az érem két oldalára utalnak: a demokrácia az állampolgári részvételre, a politikai liberalizmus pedig a jogállamiságra – az egyének feletti állami kontroll korlátaira.<sup>102</sup> Nyilvánvaló, hogy a demokrácia a jogállamiság minimális tartalma nélkül nem sokáig lenne demokrácia, hiszen ha a népképviselő által hozott törvények a hatalmat nem kötnék, akkor a demokrácia hamar zsarnokságba fordulna. Viszont a jogállamiság tágabb értelmezéséből

<sup>98</sup> LÁNCOS Petra Lea: Az Európai Unió értékeinek kikényszerítése és az értékek meghatározhatóságának problémája. *In Medias Res*, 1/2013. 155.

<sup>99</sup> Sőt, Roger Scruton egyenesen azt állítja, hogy a demokrácia a nemzeti hűségnek köszönheti a létét, az EU pedig feloldja a nemzeteket egy „semmitmondó kollektívásban”. Ld. Roger SCRUTON: *A nemzetek szükségességéről. Két tanulmány*. Fordította PÁSZTOR Péter. Budapest, Helikon, 2005. 157–158.

<sup>100</sup> Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 7. bek.

<sup>101</sup> DWORKIN (2002) i. m. 185.

<sup>102</sup> Ld. pl. Amaryllis VERHOEVEN: How Democratic Need European Union Members Be? Some Thoughts After Amsterdam. *European Law Review*, 3/1998. 217.

kiindulva – amibe például beletartozik a jogbiztonság vagy bizonyos független intézmények léte is – elképzelhető a jogállamiság egyes elemeinek súlyos sérelme még a demokrácia procedurális érvényesülése mellett is.<sup>103</sup> A jogállami elv ‘minimális’ tartalma viszont a népszuverenitás folyamatos érvényesülését, az ellenőrzött, törvényekkel kordában tartott hatalmat kell hogy biztosítsa. Az EU vonatkozásában így érthető (európai démosz és népszuverenitás hiányában), hogy maga az EU nem tudja a jogállamot megvalósítani, hanem csak azon ‘alapszik’. Az EUSZ 2. cikk szűken értelmezi a jogállamiság fogalmát azzal is, hogy felsorolja mellette a többi értéket, tehát azt követeli meg, hogy a jog valóban uralkodjon.<sup>104</sup> Ekként az EUSZ inkább egy funkcionális aspektusba helyezi a jogállamiságot, amelynek így nem sok köze van az államiság gondolatához.<sup>105</sup>

A ‘jogállam’ kontinentális fogalma a német ‘Rechtsstaatlichkeit’-ből ered, és az állam politikai és jogi szerkezetének szétválasztásán alapul. A politikai szerkezet szempontjából a jogállam (*Rechtsstaat*) semleges.<sup>106</sup> Ezzel szemben az angolszász ‘joguralom’ (*rule of law*) fogalmából hiányzik az állam maga; ez a megközelítés sokkal inkább az intézményekre; a parlamentre, annak szuverenitására és a királlyal szembeni garanciális szerepére támaszkodik.<sup>107</sup>

A jogállamiság EU-ban betöltött szerepéről megoszlanak a vélemények. Armin von Bogdandy például ennek az elvnek tulajdonítja a legnagyobb jelentőséget,<sup>108</sup> míg Robert Ullrich szerint a jogállamiság, mint általános jogelv nem jelöl olyan konkrét tartalmat, amely minden tagállamban megtalálható. Sokkal inkább az EU-jog egy specifikus pozitív normájáról van szó, amely szelektíven ‘mazzsolázik’ a tagállami tartalmakból.<sup>109</sup> Vagyis a tagállamoknak ezen a téren nincs mit implementálniuk, hanem csak meg kell őrizniük a jogállamiságot.<sup>110</sup>

Furcsa ellentmondáshoz vezet, hogy a tagállamok végső soron így olyan elvek be nem tartásáért is szankcionálhatók, amelyek elméletileg a saját alkotmányos hagyományaikból erednek.<sup>111</sup> A tagállami alkotmányok egy sor olyan

<sup>103</sup> Ld. VARGA (2009) i. m. 20-21.

<sup>104</sup> VON BOGDANDY–IOANNIDIS i. m. 63.

<sup>105</sup> SCHORKOPF (2000) i. m. 94–95.

<sup>106</sup> Ld. Frank NEUMANN: Szuverenitás és jogállamiság. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Budapest, 1995. 233.

<sup>107</sup> Albert Venn DICEY: A jog uralma. In: TAKÁCS (szerk., 1995) i. m. 29.

<sup>108</sup> BOGDANDY (2010) i. m. 28.

<sup>109</sup> Robert ULLERICH: *Rechtsstaat und Rechtsgemeinschaft im Europarecht*. Baden-Baden, Nomos, 2011. 78.

<sup>110</sup> ULLERICH i. m. 80.

<sup>111</sup> Vö. Varga Csaba a jogállam történelmileg kialakult formái és absztrakt, univerzális értelmezése között tesz különbséget, mely utóbbit azért bírálja, mert egy ‘kész receptet’ akar

szabályt tartalmaznak, amelyek együttesen szolgálják a jogállamiság megvalósulását; a hatalmi ágak szétválasztásától a jogbiztonságon át a törvényhozás alkotmánybírói kontrolljáiig sok elv és rendelkezés idetartozik. Azt már viszont nehéz megmondani, hogy ha ezek egyike-másika hiányzik a ‘cso-magból’, az sérti-e a jogállamiságot. Például a hatalmi ágak szétválasztásának hiánya bizonyosan sértené. Az alkotmánybírói kontroll hiánya viszont már nem feltétlenül. Vagy a jogbiztonság követelménye: épp az EUSZ 7. cikke lát-szik ellentmondani a ‘nulla sanctio sine lege’ elvnek azzal, hogy konkrétumok (‘tényállás’) leírása nélkül lehetőséget ad a tagállamok szankcionálására.<sup>112</sup>

Elvileg tehát az EUSZ 2. cikk a jogállamiság és a demokrácia egy minimális szintjét követeli meg. Csakhogy az EU – a nemzetközi jogtól eltérően – nem a legkisebb közös minimumra, hanem a legjobb megoldásra törekszik,<sup>113</sup> ezen ‘minimumkövetelmények’ értelmezése viszont döntő fontosságú a hatékonyság szempontjából. Mivel azonban az Európai Bíróság nem viselkedik alkotmány-bírósként, nincs koherens joggyakorlata, amely a jogállamisággal és a de-mokráciával összefüggő kérdéseket értelmezné, így objektív mérce nélkül lóg a levegőben a szankciók lehetősége.

### 3. A hírhedt EUSZ 7. cikk – atombomba?

Az EUSZ 7. cikke egy háromlépcsős eljárást szabályoz arra az esetre, ha egy tagállam megsérti a 2. cikkben foglalt értékeket – vagy közülük akár egyet.<sup>114</sup> A Tanács előzetes figyelmeztetése után az Európai Tanács mondja ki a jogsértést, majd ismét a Tanács dönt a konkrét intézkedésekről, vagyis arról, hogy a szerződésből eredő mely jogait függeszti fel az érintett tagállamnak, és meddig. A cikket olyan tagállami intézkedés vagy szabályozás esetén is

---

az országokra ráerőltetni. (Ld. Csaba VARGA: The Changing Idea of ‘Rule of Law’ and Post Totalitarian Impositions, *Curentul Juridic*, 1/2014. 68–69.) Az EU receptje elvileg ugyan a ‘tagállami alapanyagokra’ támaszkodik, gyakorlatilag viszont az ‘univerzális igény ráerőltetése’ is megfigyelhető. A magyar alkotmányos rendszert ért kritikáknál jóval konkrétabb példa erre a 2000-ben Ausztria ellen bevezetett szankciók esete, amikor a jogállamiság sérelmének tekintették, hogy egy demokratikus választáson második helyet elért szélsőjobboldali párt részt vett a kormányban.

<sup>112</sup> Hasonlóképp SCHORKOPF (2000) i. m. 123.

<sup>113</sup> ULLERICH i. m. 76.

<sup>114</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on the European Union (COM 2003 606) 1. 4. 3. bek.

lehet alkalmazni, amelynek semmilyen uniós jogi relevanciája nincs,<sup>115</sup> vagyis a szankciós mechanizmus teljesen figyelmen kívül hagyja a nemzeti és uniós politika hagyományos megkülönböztetését.<sup>116</sup> Így elvileg tisztán belügyekbe is beleszólást nyerhet az EU, ha felmerül a 2. cikk értékeinek sérelme.

A 7. cikk alkalmazása mellett vagy helyett kötelezettségszegési eljárást is lehet indítani,<sup>117</sup> de a Bizottság eddig kerülte, hogy kifejezetten az értékek megsértése miatt ezt tegye.<sup>118</sup> A 7. cikk ugyanis arra való, hogy autoriter törekvésekre, totalitárius fejleményekre reagáljon, a kötelezettségszegési eljárás<sup>119</sup> pedig a kevésbé súlyos, egy-egy területet érintő szabálytalanságok rendezésére szolgál.<sup>120</sup>

A kötelezettségszegési eljáráshoz való viszony mellett felmerül még az a kérdés is, hogy milyen kapcsolat van a 7. cikk és a nemzetközi jogban alkalmazott bilaterális szankciók között. (Ennek a kérdésnek Ausztria ügyében volt elvi jelentősége 2000-ben, mikor formálisan nem az EU, hanem egyenként a tagállamok alkalmaztak szankciókat, amiért egy szélsőjobboldali párt részt vett az osztrák kormányban: ugyanakkor egyes szerzők ezeket valójában EU-s szankcióknak tekintik.<sup>121</sup>) Tim Schönborn szerint a 7. cikk kizárólagosságából az következik, hogy a tagállamok nem alkalmazhatnak egymással szemben bilaterális szankciókat a 2. cikk megsértése miatt.<sup>122</sup> Így viszont az a nehéz helyzet áll elő, hogy az alternatív vitarendezés, a diplomáciai szankciók kizárásával a tagállamok vagy kénytelenek adott esetben ‘ágyúval verébre löni’ és – másokkal összefogva – a 7. cikk szerinti eljárást kezdeményezni egymás ellen; vagy inkább lenyelhetik a békát attól tartva, hogy legközelebb őket panaszolják be. Könnyen kialakulhat tehát a ‘kölcsonös elnézés gyakorlata’<sup>123</sup> – az enyhébb megoldás lehetősége nélkül. A másik kérdés, hogy várható-e egyáltalán sikeres problémamegoldás egy olyan eszköztől, ami egyfelől elvileg kizárólagos,

<sup>115</sup> SERINI i. m. 121–123.

<sup>116</sup> Wojciech SADURSKI: Adding a Bite to a Bark: The Story of Article 7. E. U. Enlargement and Jörg Haider. *Columbia Journal of European Law*, Summer 2010. 415.

<sup>117</sup> PECHSTEIN: EUSZ 7. cikk, 22. bek. In STREINZ (szerk.) i. m.

<sup>118</sup> LÁNCOS i. m. 167.

<sup>119</sup> Ld. EUMSZ 258.

<sup>120</sup> SCHORKOPF (2000) i. m. 198.

<sup>121</sup> Ld. pl. SERINI i. m. 148–149.; Frank SCHORKOPF: *Die Maßnahmen der XIVEU-Mitgliedstaaten gegen Österreich*. Heidelberg, Springer, 2002. 76.

<sup>122</sup> Tim SCHÖNBORN: *Die Causa Austria. Zur Zulässigkeit bilateraler Sanktionen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union*. Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, 2005. 205–206., 220.

<sup>123</sup> Armin von BOGDANDY – Matthias KOTTMANN – Carlino ANTPÖHLER – Johanna DICKSCHEN – Simon HENTREI – Maja SMRKOLJ: Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights Against EU Member States. *Common Market Law Review*, 2/2012. 497.



másfelől viszont gyakorlatilag alkalmazhatatlan a résztvevő testületekben megkövetelt magas fokú konszenzus miatt.

### 3.1. Előzetes figyelmeztetés

A 7. cikk mostani (1) bekezdését a nizzai szerződéssel illesztették a szövegbe, miután a tagállamok tanultak az említett ausztriai esetből: akkor ugyan nem alkalmazták a 7. cikket, de nyilvánvalóvá vált, hogy elkapkodottak és eltúlzottak voltak az összehangolt ‘bilaterális’ szankciók – így a biztonság kedvéért a 7. cikket kiegészítették az előzetes figyelmeztetéssel. Eszerint a Tanács először a 2. cikkben foglalt értékek ‘súlyos sérelmének az egyértelmű veszélyét’ állapítja meg. Már eleve a ‘súlyos sérelem’ fogalma is magyarázatra szorul, de az ‘egyértelmű veszély’ meghatározása még inkább szubjektív értelmezési lehetőségeket rejt magában. Általában ilyen ‘egyértelmű veszélynek’ minősülhet, ha egy alapérték érvényesüléséhez szükséges jogi garanciát felfüggesztenek, eltörölnek, vagy formálisan ugyan hatályban tartják, de az gyakorlatilag nem érvényesül.<sup>124</sup>

A kezdeményezők köre a kötelezettségszegési eljáráshoz hasonló:<sup>125</sup> a tagállamok egyharmada, a Bizottság vagy a Parlament indokolással ellátott javaslatára dönthet úgy négyötös többséggel a Tanács, hogy megállapítja az értékek súlyos sérelmének egyértelmű veszélyét – de már ehhez a megállapításhoz is kell a Parlament beleegyezése. Ez a szabály inkább a Parlament korlátszerepére utal az eljárásban, ugyanakkor a Parlament elméletileg kezdeményezőként is felléphet. Már az előzetes eljárásba beépítettek olyan kötelező garanciális elemeket, mint a kezdeményezők indokolási kötelezettsége, vagy az érintett tagállam meghallgatása. Azt is előírja az (1) bekezdés utolsó mondata, hogy a Tanács rendszeresen vizsgálja felül: még mindig fennáll-e az értékek sérelmének egyértelmű veszélye.

Hogy önmagában Tanács előzetes döntése – bármilyen cselekvés nélkül – alkalmas-e arra, hogy egy tagállamot jobb belátásra bírjon, az mindenesetre kétséges.<sup>126</sup> Az előzetes figyelmeztetés jelentősége inkább az, hogy szükséges belépőt jelent az értékek sérelmének tényleges megállapításához és a szankciók alkalmazásához.<sup>127</sup>

<sup>124</sup> Katrin TRÄBERT: *Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten*. Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, 2010. 251.

<sup>125</sup> TRÄBERT i. m. 257.

<sup>126</sup> Hasonlóképp: SCHÖNBORN i. m. 368.

<sup>127</sup> Hasonlóképp: SCHORKOPF (2002) i. m. 114.



### 3.2. Az értékek tartós és súlyos sérelmének megállapítása

A 7. cikk eredetileg a mostani (2) bekezdéssel kezdődött, amely szerint az Európai Tanács megállapíthatja a 2. cikkben foglalt értékek ‘súlyos és tartós megsértését’. Ezt a szankciós lehetőséget 1997-ben az amszterdami szerződéssel alkották meg – sokak szerint a kelet-európai államok várható csatlakozása miatti elővigyázatosságból.<sup>128</sup> Valójában először a már említett ügyben Ausztriával, majd Olaszországgal<sup>129</sup> szemben vetődött fel a 7. cikk alkalmazásának lehetősége: csak ezután került szóba a ‘kelet-európai’ Magyarország 2012-ben.

Az értékek sérelmének megállapítására irányuló eljárás egyáltalán nem következik automatikusan az (1) bekezdés szerinti előzetes figyelmeztetésből. Ezt is külön kezdeményezni kell, amire a Bizottságnak vagy a tagállamok egyharmadának van lehetősége (tehát a Parlament itt már kiesik a kezdeményezői körből, bár ennek nincs sok jelentősége). Amiben ez a megállapítási eljárás jelentősen különbözik az előzetes figyelmeztetéstől, az az, hogy a döntést már nem a Tanács, hanem a tagállamok állam- és kormányfőiből álló Európai Tanács hozza meg. Ez egyértelműen utal a ‘nyilvános megszégyenítést’<sup>130</sup> célzó eljárás politikai jellegére. Az Európai Tanácsban egyhangúság szükséges (az érintett tagállam képviselőjét nem számítva), és az Európai Parlamentnek is jóvá kell hagynia a döntést. Az egyhangúság nem követeli meg, hogy mindenki igennel szavazzon, csak azt, hogy senki ne szavazzon nemmel – a tartózkodás nem érinti a szavazás kimenetelét. Azonban még ezzel együtt is nagyon valószínű, hogy sosem fogják ezt a rendelkezést alkalmazni.<sup>131</sup>

Ebben a szakaszban már gyengébb garanciális szabályokkal találkozunk: a kezdeményezőknek nem szükséges a javaslatukat indokolniuk (mivel ez már megtörtént az előzetes figyelmeztetés során) és az érintett tagállamot sem kell feltétlenül meghallgatni, elég felhívni, hogy tegyen észrevételeket.

<sup>128</sup> SADURSKI i. m. 386.; VERHOEVEN i. m. 224.

<sup>129</sup> Ld. SERINI i. m. 98–115.

<sup>130</sup> PECHSTEIN: EUSZ 7. cikk. 15. bek. In: STREINZ (szerk.) i. m.

<sup>131</sup> Hasonlóképp: VERHOEVEN i. m. 222.

Táblázat: A 7. cikk szerinti szankciós mechanizmus menete

EUSZ	Tartalma	Kezdem.	Szükséges többség*			További követelm.	Következm.
			Európai Parlament	Tanács	Európai Tanács		
7. (1)	Előzetes figyelmeztetés	Tagállamok 1/3-a, Bizottság, Parlament	Jelenlévők 2/3-a	4/5	–	Kezdeményezők indokolási köt., érintett tagállam meghallgatása	Megállapítja, hogy fennáll a 2. cikk súlyos sérelmének egyértelmű veszélye
7. (2)	Megállapítás	Tagállamok 1/3-a, Bizottság	Jelenlévők 2/3-a	–	egyhangú	Az érintett tagállam felhívása, hogy tegyen észrevételeket	Megállapítja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikket
7. (3)	Szankciók	–	–	Tagok 72% és lakosság 65%**	–	–	Bizonyos, a szerződésekből eredő jogok felfüggesztése

\* A 7. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti eljárásban az érintett tagállam képviselői nem vehetnek részt a szavazáson. Ez a korlátozás a (3) bekezdés szerinti döntésre nem vonatkozik.

\*\* A 2014. november 1-jétől hatályos többségi szavazás szabályai szerint. Azonban 2014. március 31-ig bármely tagállam kérheti a korábbi, átmeneti szavazási rendszer alkalmazását.

### 3.3. Szankciók

Az értékek 'súlyos és tartós megsértésének' megállapítása nyitja meg a lehetőséget a szankciók alkalmazása előtt, amiről ismét a Tanács dönt, ráadásul teljesen önállóan, itt már nincs szükség külön javaslatételre. A szankciók a szerződések alkalmazásából eredő egyes jogok felfüggesztését jelentik, beleértve szavazati jog felfüggesztését a Tanácsban és – annak ellenére, hogy a szöveg nem említi kifejezetten – az Európai Tanácsban.<sup>132</sup> Egyes testületekben az üléseken való részvétel és felszólalás joga is korlátozható. A szerződéses kötelezettségek a szankciók időtartama alatt továbbra is terhelik a tagállamot.<sup>133</sup>

A jogok felfüggesztése csak részleges és ideiglenes lehet, hiszen ha a szerződések alkalmazásából eredő összes jogát felfüggesztenék egy tagállamnak, az gyakorlatilag az EU-ból való kizárással lenne egyenlő.<sup>134</sup> A szankciók korlátját

<sup>132</sup> PECHSTEIN: EUSZ 7. cikk. 19. bek. In: STREINZ (szerk.) i. m.

<sup>133</sup> EUSZ 7. (3).

<sup>134</sup> TRÄBERT i. m. 321.

képezi az EUSZ 5. cikk (4) bekezdésében foglalt arányosság elve, valamint a természetes és jogi személyek jogainak és kötelezettségeinek figyelembe vétele: tehát a 7. cikk nem zárja ki, hogy magánszemélyekre is hatással legyenek a szankciók, de alapvetően arra kell törekednie a Tanácsnak, hogy az intézkedések az adott tagállamot és ne annak polgárai jogait érintsék.<sup>135</sup>

A Tanács minősített többséggel dönt a szankciókról, és azok módosításáról vagy visszavonásáról is, amennyiben a körülményekben változás áll be,<sup>136</sup> és a 7. cikk (3) bekezdés szerinti eljárásban már az érintett tagállam sincs kizárva a szavazásból.

A szankciók visszavonása tehát nem érinti a jogsértést megállapító határozatot – hiszen még ha utóbb meg is szűnik a jogsértő helyzet, ez nem teszi meg nem történtté a dolgot és nem érvényteleníti a megállapító határozatot<sup>137</sup> –, és az Európai Tanács vagy más szerv közreműködése nélkül a Tanács egyedül dönt róla.

A Tanácsban minősített többségi szavazás szabályai 2014. november 1-jétől változtak a Lisszaboni Szerződés vonatkozó rendelkezéseinek hatályba lépésével.<sup>138</sup> Eszerint a 7. cikk (3) bekezdése szerinti esetben – mivel a Tanács ilyenkor nem a Bizottság javaslata alapján, hanem teljesen önállóan jár el – a minősített többséghez a szavazatok 72 százaléka szükséges a Tanácsban úgy, hogy a szavazók egyszersmind az EU lakosságának legalább 65%-át képviseljék.<sup>139</sup> Azonban 2017. március 31-ig továbbra is kérheti bármelyik tagállam, hogy a régi rendszer szerint szavazzanak,<sup>140</sup> ahol a tagállamok nagysága alapján mindegyik tagállam bizonyos számú szavazattal rendelkezett, és 345-ből 255 szavazat kellett a minősített többséghez.<sup>141</sup>

### 3.4. Formális bírói kontroll

Amire még fel kell hívni a figyelmet a szankciós eljárással kapcsolatban, az az effektív bírói kontroll hiánya. Ugyan látható, hogy a 7. cikk alkalmazása gyakorlatilag szinte lehetetlen, az eljárás céljára és természetére figyelemmel

<sup>135</sup> OSZTOVITS: 7. cikk 1. 4. bek. In: Uő. (szerk.) i. m.

<sup>136</sup> EUSZ 7. (4).

<sup>137</sup> Vö. OSZTOVITS uo.

<sup>138</sup> LSZ. 36. Jegyzőkönyv az átmeneti rendelkezésekről, 3. (1).

<sup>139</sup> EUSZ 7. (5), EUMSZ 354., EUMSZ 238 (3) b).

<sup>140</sup> 36. Jegyzőkönyv, 3. (2).

<sup>141</sup> 36. Jegyzőkönyv, 3. (3).

azonban így is elég rossz üzenete van annak, hogy az érintett tagállam a szankciós eljárás alapjául szolgáló tartalmi kérdésekben nem fordulhat az Európai Bírósághoz.

Az EUMSZ 269. cikke szerint a 7. cikkel összefüggő ügyekben a Bíróság csak formális hatáskörrel rendelkezik: azt vizsgálhatja, hogy betartották-e az eljárási szabályokat, de a szankciókra okot adó körülményeket nem. Az EUMSZ 263. cikkében szabályozott keresetnek ebben az esetben egyértelműen nincs helye, ha abból indulunk ki, hogy az érintett intézmények a 7. cikk eljárási szabályait betartották és hatáskörükön belül cselekedtek.

Annak fényében, hogy többek között épp a jogállamiság sérelme esetén van helye a 7. cikk szerinti eljárásnak, elvárható lenne, hogy pont ezen eljárással szemben nyitva legyen a tartalmi kérdéseket is érintő bírói út.

Összességében tehát meglehetősen inkompatibilisnek tűnik a 2. cikk és az érvényesülését szolgálni hivatott 7. cikk. A szankciós eljárás tulajdonképpen olyan, mint egy atombomba: <sup>142</sup> csendben bízunk az elrettentő erejében, de senki nem meri megnyomni a piros gombot.

## 4. A magyar eset és amit (nem) tanultak belőle

Hogy szükséges-e egyáltalán az értékek kikényszerítése, és így az EUSZ 7. cikk, arról is érdemes lenne vitát nyitni; de hogy alkalmatlan, azt remekül példázza a magyar alkotmányos rendszer átalakítása kapcsán kipattant EU-s szintű vita, ahol természetesen előkerült a 7. cikk alkalmazásának az ötlete, de végül néhány kötelezettségszegési eljárással és a pusztá ajánlásokat megfogalmazó Tavares-jelentés elfogadásával végződött az ügy.

### 4.1. A magyar ‘tragédia’ – vagy inkább komédia<sup>143</sup>

Az Európai Bizottság – a 2011-es médiatörvényt illető kritikákat leszámítva – 2012-ben figyelt fel a magyarországi közjogi változásokra, miután hatályba lépett az új Alaptörvény; annak ellenére, hogy a szöveggel már közvetlenül elfogadása után foglalkozott a Velencei Bizottság<sup>144</sup> és az Európai Parlament.

<sup>142</sup> Amarillys Verhoeven használja ezt a hasonlatot: VERHOEVEN i. m. 224.

<sup>143</sup> Vö. Jan-Werner MÜLLER: *The Hungarian Tragedy*, *Dissent*. Spring, 2011. 5.

<sup>144</sup> Opinion no. 621/2011.

Az EP által elfogadott ajánlás nehezményezte például a tényleges életfogytiglan alkotmányos szabályozását, a sarkalatos törvények kiterjedt alkalmazását és azt, hogy az alkotmány elfogadása nem volt elég átlátható.<sup>145</sup> A Bizottság csak 2011 végén kezdett formális levelezésbe<sup>146</sup> és nyilatkozatokba,<sup>147</sup> majd 2012-ben három kötelezettségzegési eljárást indított Magyarország ellen – a jegybank függetlensége, az adatvédelmi biztos pozíciójának megszüntetése, és így idő előtti elbocsátása,<sup>148</sup> valamint a bírák kötelező nyugdíjazása miatt. A jegybankra vonatkozó szabályozást időközben módosították, így azt az eljárást megszüntették, a másik két ügyben viszont elmarasztaló határozatot hozott az Európai Bíróság. A bírák nyugdíjazásának ügye azért is érdekes, mert az Európai Bíróság<sup>149</sup> mellett az Alkotmánybíróság<sup>150</sup> is foglalkozott az ügygel, és a két testület teljesen más megközelítésben – a diszkrimináció tilalma, illetve a bíróságok függetlensége mentén – vizsgálva az esetet,<sup>151</sup> lényegében ugyanarra az elmarasztaló eredményre jutott.<sup>152</sup> Ezen kívül kritikák érték a sarkalatos törvények széles körű alkalmazását, az alkotmánybíróság szerepének átalakítását (különösen a ‘költtségvetési tabu’<sup>153</sup>), az egyházak szabályozását,<sup>154</sup> a

<sup>145</sup> EP, P7\_TA(2011)0315.

<sup>146</sup> Viviane Reding igazságügyi biztos Navracsics Tibor miniszterelnök-helyettesnek: Ref. Ares(2011)1339212 - 12/12/2011 (<http://www.kormany.hu/download/4/8b/60000/Letter%20from%20Vice-President%20Viviane%20Reding%20to%20Vice-Prime%20Minister%20Tibor%20Navracsics.pdf>) és <http://www.kormany.hu/download/5/8b/60000/Annex.pdf>); Navracsics Tibor válasza: <http://www.kormany.hu/download/3/8b/60000/Letter%20from%20DPM%20Navracsics.pdf> és <http://www.kormany.hu/download/1/8b/60000/Annex%20to%20the%20letter%20of%20DPM%20Navracsics.pdf>).

<sup>147</sup> EC, MEMO/12/9.

<sup>148</sup> C-288/12. Az Európai Bíróság szerint ellentétes az adatvédelmi hatóság függetlenségének követelményével, hogy pusztán az intézmény és a pozíció átszervezése miatt nem a még bőven hivatalát töltő korábbi adatvédelmi biztost nevezték ki a NAIH elnökének.

<sup>149</sup> C-286/12.

<sup>150</sup> 33/2012. (VII. 17) Ab határozat.

<sup>151</sup> Részletesen ld. VINCZE Attila: Der EuGH als Hüter der ungarischen Verfassung – Anmerkung zum Urteil des EuGH 6. 11. 2012, Rs. C-286/12, Kommission/Ungarn. *Europarecht*, 3/2013.

<sup>152</sup> Sőt, utóbb az Európai Emberi Jogi Bíróság is helyt adott Baka András korábbi legfelsőbb bíró panaszának: ECHR decision no. 20261/12, Baka v. Hungary.

<sup>153</sup> Alaptörvény 37 (4).

<sup>154</sup> Különösen azt a kitétel, hogy a parlament dönt az egyházként való elismerésről (ld. a 2011. évi CCVI. törvény mellékletét), a jogorvoslat lehetőségére nélkül. A szabályozást az Alkotmánybíróság kétszer (először csak formai okok miatt) is alkotmányellenesnek mondta ki [164/2011 (XII. 20) és 6/2013 (II. 26.) AB határozat] és a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság is elmarasztalta az ügyben Magyarországot (Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary, joint cases 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 and 56581/12).

választási rendszert,<sup>155</sup> a médiaszabályozást,<sup>156</sup> a kisebbségi jogokat,<sup>157</sup> és az alkotmány negyedik módosítását. Ezeket azonban már nem igazán lehetett kötelezettségsgései eljárás keretében kezelni, így a Tavares-jelentéssel – mintegy ejnye-bejnyével – ‘rendezték’ az ügyet. Annak ellenére, hogy a felsorolt kritikus jogszabályok némelyike nyilvánvalóan legalábbis a jogállamiság sérelmét valósította meg – elég az Alaptörvény negyedik módosítására utalni, amellyel jelentős részben korábban az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek nyilvánított rendelkezéseket emelt alkotmányos szintre a jogalkotó – az EU mégsem tudott (vagy nem akart) az alapértékek védelmében fellépni.

Wojciech Sadurski szerint a 7. cikk szerinti előzetes figyelmeztető eljárást pont az ilyen esetekre találták ki<sup>158</sup> – ugyanakkor könnyen belátható, miért nem éltek mégsem ezzel a lehetőséggel már a Tanácsban sem. Az elejétől nyilvánvaló volt ugyanis, hogy hiányzik a politikai akarát a 7. cikk lefolytatásához. A Tavares-jelentés is nehezményezi, hogy az Európai Tanács (amelynek döntő szava van a 7. cikk alkalmazásakor) kezdettől fogva passzív volt az ügyben,<sup>159</sup> így egyértelműen nem volt esélye annak, hogy a folyamat eljusson a tényleges szankciókig. Egy megkezdett, ám útközben elakadt szankciós eljárásnak pedig még a Tavares-jelentésnél is enyhébb hatása lett volna, sőt, politikai szempontból a magyar kormány igazolásként hivatkozhatott volna rá.

<sup>155</sup> Ugyan a vegyes választási rendszer kissé többségi irányba tolásától még nem lesz kevesebb a demokrácia, azonban a kampányszabályok átalakítása – és a negyedik alkotmány módosítással példátlanul alkotmányos szintre emelése – nem éppen a demokratikus közbeszéd kialakítása irányába hat. Eszerint csak egyenlő feltételek mellett, ingyen lehet politikai reklámot közzéteni a tévében és a rádióban, vagyis gyakorlatilag a profitorientált kereskedelmi média – hacsak nem akar jótékonykodni – ki van zárva a kampányból. Ld. Ve. 147. §. (vö. a Kúria szerint viszont a kormányreklám nem a kampány körébe tartozó politikai reklám, így sugározhatja a kereskedelmi média: Kvk.III.37.328/2014/6).

<sup>156</sup> Főleg a Médiahatóság függetlenségét hiányolták a bírálatok, a Klubrádió ügyére (is) támaszkodva, melynek végén a közismerten baloldali rádió hosszas huzavona után végül közösségi frekvenciát kapott.

<sup>157</sup> Tulajdonképpen ezen a téren egyes (egyébként Magyarországon is jogellenes) rasszista megnyilvánulásokat bíralt a jelentés (ld. Tavares-jelentés, CG. pont). Valójában a törvényi szabályozás viszont abba az irányba mozdul el, hogy más szabadságjogokat, különösen a véleménynyilvánítás szabadságát már-már aránytalanul korlátozza a kisebbségek védelme érdekében – ld. pl az új Ptk. közösségek méltóságának megsértése miatti rendelkezéseit (2: 54. §).

<sup>158</sup> Wojciech SADURSKI a *Verfassungsblog*on, a ‘fordított Solange’ javaslat vitája kapcsán: <http://www.verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-wojciech-sadurski/#.UmgnPIPYdn8>.

<sup>159</sup> Tavares Report 66. bek.

## 4.2. Alternatív megoldások és újabb előszobák

A 7. cikk problémája alapvetően tehát abban áll, hogy politikai szankciók alkalmazását írja elő elsődlegesen jogi kérdések megoldásaként. Ugyanis bár prózaian hangzik, de – Dimitry Kochenov szavaival élve – az EU-nak nem értékei vannak, hanem szabályai.<sup>160</sup> Az értékek ideje akkor járt le, mikor a kezdeti ‘baráti körbe’ idegeneket vettek be a sorozatos bővítésekkel. Az idegeneket ugyanis már csak szabályokkal, és a Koppenhágai Kritériumokkal lehet kordában tartani.<sup>161</sup> Az értékek és a baráti kör ‘tiszteletteljes együttműködése’ viszont összeegyeztethetetlen a szankciókkal.<sup>162</sup>

A magyar eset nyomán több ötlet is napvilágot látott a 7. cikk kiegészítésére, jellemzően kifejezetten egy-egy érték védelmét szem előtt tartva. Heidelbergi jogászok egy csoportja Armin von Bogdandyval az élen egy úgynevezett ‘fordított Solange’-javaslattal állt elő az alapjogok védelme érdekében, míg Jan-Werner Müller és Kim Lane Scheppele a jogállamiságot sértő tagállami fejlemények megoldására tettek saját javaslatot.

A heidelbergi ‘fordított Solange’-koncepció szerint általában vélelmezni kell, hogy a tagállamok védik az alapjogok lényeges tartalmát, ha azonban ez megdől, akkor egyedi ügyekben a tagállami bíróság vagy az Európai Bíróság felléphetne az uniós jog alapján, rendszerszintű alapjogsérelem esetén.<sup>163</sup> Ezzel kerülnék ki von Bogdandy és szerzőtársai az Alapjogi Charta alkalmazási szabályát, miszerint a Charta a tagállamokat csak az uniós jog végrehajtása körében köti.<sup>164</sup> A javaslat nagy vitákat generált a jogászok körében,<sup>165</sup> azonban a magyar eset nem annyira az alapjogok védelme, hanem sokkal inkább a jogállamiság szempontjából vetett fel aggályokat, így érdemes elsősorban a jog-

<sup>160</sup> Dimitry KOCHENOV: The Issue of Values. In: Roman PETROV and Peter Van ELSUWEGE (szerk.): *The Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union*. London, Routledge, 2014. 10–13.

<sup>161</sup> Uo.

<sup>162</sup> Jan-Werner MÜLLER: Protecting Democracy and the Rule of Law Inside the EU, or: Why Europe needs a Copenhagen Commission? *Verfassungsblog*: [http://www.verfassungsblog.de/en/protecting-democracy-and-the-rule-of-law-inside-the-eu-or-why-europe-needs-a-copenhagen-commission/#.U-pYOeN\\_uJo](http://www.verfassungsblog.de/en/protecting-democracy-and-the-rule-of-law-inside-the-eu-or-why-europe-needs-a-copenhagen-commission/#.U-pYOeN_uJo).

<sup>163</sup> Részletesen ld. von BOGDANDY et. al. i. m. 489–520.

<sup>164</sup> Charta 51. cikk (1).

<sup>165</sup> Ld. pl. a *Verfassungsblog*on folytatott vitát: <http://www.verfassungsblog.de/en/category/focus/rescue-package-for-fundamental-rights/>, ill. Dimitry KOCHENOV: Von Bogdandy’s Reverse Solange: Some Criticism of an Important Proposal; online SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2034444>. Összefoglalóan ld. még FAZEKAS Flóra: A bátrak igazsága. A „fordított Solange“-javaslat és kritikája. *Fundamentum*, 1/2012. 111–119.

államiságra koncentráló megoldási javaslatokat görcső alá venni: Jan-Werner Müller ‘Koppenhágai Bizottságát’ és Kim Lane Scheppele ‘rendszerszintű kötelezettségszegési eljárását’.

Jan-Werner Müller meghagyná a 7. cikket és a kötelezettségszegési eljárásokat, de emellett egy ‘Koppenhágai Bizottság’ felállítását javasolja, amely egységesen az összes tagállamban figyelné a jogállamiság érvényesülését.<sup>166</sup> Míg a 7. cikk nem is ágyúval, de egyenesen atombombával lő a verebekre,<sup>167</sup> addig a kötelezettségszegési eljárások a másik végletet jelentik: részleges, elszigetelt kis területekre koncentrálnak, így komplex folyamatok kezelésére nem alkalmasak.<sup>168</sup> A Koppenhágai Bizottság felállítása azonban aligha lenne alkalmas rá, hogy betöltse ezt az űrt a két véglet között, és a 7. cikkhez hasonlóan – különösen az elérni kívánt célra tekintettel – ez sem túl jogállami megoldás. Müller modelljében ugyanis ez a bizottság amennyiben úgy találja, hogy az egyik tagállamban sérül a jogállamiság, kérhetné az Európai Bizottságot, hogy bírságolja meg az adott tagállamot, vagy függesszen fel egyes EU-s támogatásokat.<sup>169</sup> Nem hogy bírói, de még – a 7. cikknél legalább meglévő – politikai kontroll (mondjuk az EP általi jóváhagyás) sem lenne a folyamatban. A hatékonyság és a garanciák megfelelő egyensúlya még a kötelezettségszegési eljárásokban működik a legjobban – ezek viszont csak körülhatárolható, szűk területre koncentrálnak.

Ezért javasolja Kim Lane Scheppele egy ‘rendszerszintű kötelezettségszegési eljárás’ bevezetését az EUSZ 2. cikkének sérelme esetére.<sup>170</sup> Scheppele szerint ennek az eljárásnak az lenne az előnye, hogy egyedi kötelezettségszegési ügyek helyett kontextusban látható lenne, hogy egy tagállam rendszerszintű módosításai sértik-e a 2. cikkben foglalt értékeket.<sup>171</sup> Vitathatatlan előnye ennek a javaslatnak – amint arra a szerző is rámutat –, hogy ebben az esetben az Európai

<sup>166</sup> MÜLLER i. m.

<sup>167</sup> Hasonlóképp: von BOGDANDY et. al. i. m. 497.; VERHOEVEN i. m. 224.

<sup>168</sup> BUGARIC: Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge (SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2257935>) 10.

<sup>169</sup> MÜLLER i. m.

<sup>170</sup> Kim Lane SCHEPPELE: What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions. *Verfassungsblog*: [http://www.verfassungsblog.de/en/the-eu-commission-v-hungary-the-case-for-the-systemic-infringement-action/#.Uz7yM6h\\_uJp](http://www.verfassungsblog.de/en/the-eu-commission-v-hungary-the-case-for-the-systemic-infringement-action/#.Uz7yM6h_uJp). Scheppelenek a Bizottság számára készített kidolgozott javaslata is elérhető a *Verfassungsblogon*: <http://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>.

<sup>171</sup> SCHEPPELE i. m. A szerző pont a magyar bírák nyugdíjazásának ügyét hozza fel példaként, amikor az Európai Bíróság nem ment bele a bírák függetlenségének taglalásába, inkább a kor



Bíróság esetjogot fejleszthetne ki az EUSZ 2. cikkére vonatkozóan. Másrészt viszont így az Európai Bíróság nem menekülhetne a politikai döntésektől, és egyfajta alkotmánybíróági szerepet kellene felvállalnia. Scheppele Müllerhez hasonlóan bíróságokban és az EU-s támogatások felfüggesztésében látja az ideális szankciót. Az ilyen pénzügyi szankciók az egyedi kötelezettségszegési eljárásokban hatékonyak lehetnek, főleg, mivel gyakran maguk az eljárások valamilyen gazdasági vonatkozású ügyben indultak.

A rendszerszintű ‘jogállamiság-sértések’ kezelésére viszont biztos nem alkalmas a bíróság; ilyen politikai töltetű kérdésekben leginkább zsarolásnak hatna akár a bíróságot, akár az EU-s pénzek megvonása. A pénzügyi szankciók alkalmazása tagállami polgároknál könnyen az ellenkező hatást érheti el és az EU-szkepticizmust erősítheti. A 7. cikkben foglalt politikai jellegű szankciók tehát sokkal inkább megfelelők erre a célra. A 7. cikkben ugyanis egyáltalán nem a szankciók jellegével van a baj, hanem azzal, hogy bírói, vagy más külső kontroll nélkül csak politikusok döntenek róluk, ráadásul úgy, hogy gyakorlatilag a többségi szabályok alapján lehetetlen is dönteniük.

Egyelőre sem Koppenhágai Bizottságot nem állították fel, sem a rendszerszintű kötelezettségszegési eljárást nem vezették be, ehelyett a Bizottság 2014 márciusában elfogadta a ‘Jogállami keretet’,<sup>172</sup> amely elvileg ‘megelőzi és kiegészíti’ a 7. cikk szerinti mechanizmust. A dokumentum a ‘jogállamiságot érő rendszerszintű fenyegetések’ fogalmát állítja a középpontba, ami még egy lépéssel messzebb van a tényleges jogsértéstől, mint az EUSZ 2. cikkben foglalt ‘jogsértés egyértelmű veszélye’. A Bizottság szerint ugyanis az számít a jogállamiság rendszerszintű fenyegetésének, ha a jogállamiságot biztosító folyamatok egy tagállamban többé nem működnek hatékonyan és így a helyzet odáig juthat, hogy a jogállamiság tartós sérelmének az egyértelmű veszélye alakul ki.<sup>173</sup> A jogállamiság ‘rendszerszintű fenyegetése’ egyfajta legitimációt is jelent az EU számára a tagállami ügyekbe való beleszólásra, hiszen ahhoz, hogy az EU-jog valóban működjön, az ‘*effet utile*’ elv alapján az EU-jognak a tagállami joghoz hasonló hatékonyságúnak kell lennie: tehát ha a tagállami jogállamiság sérül, akkor az az EU-jog érvényesülését is veszélyezteti – fejti ki Armin von Bogdandy és Michael Ioannidis.<sup>174</sup> Az Európai Bíróság gyakor-

---

alján való diszkrimináció tilalma alapján ítélte meg a kérdést. Szintén rámutat erre Vincze Attila az ítéletet elemző cikkében (VINCZE i. m. 330–333).

<sup>172</sup> A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, COM(2014) 158.

<sup>173</sup> Uo. 3–4. pont.

<sup>174</sup> BOGDANDY–IOANNIDIS i. m. 64–65: ‘Deficient rule of domestic law automatically translates into deficient rule of EU law’ (kiemelés tőlem).

latában mindenesetre a rendszerszintű fenyegetés már nem a normális helyzet, hanem egy alkotmányos krízis.<sup>175</sup>

A jogállami keret egy háromlépcsős folyamatot ír le: a Bizottság készít egy előzetes értékelést, erről párbeszédet folytat a tagállammal, majd ajánlást tesz. A testület, amennyiben úgy látja, hogy nem valósultak meg az ajánlásban foglaltak, még mindig kezdeményezheti a 7. cikk szerinti eljárást. A Jogállami keret ezzel tulajdonképpen a jelenleg is bevett gyakorlatot írja le, de valódi alternatívát nem kínál az egyedi kötelezettségszegési eljárások és a 7. cikk közötti űr betöltésére.<sup>176</sup>

Érdemes végül ismét hangsúlyozni, hogy eleve az is alapvetően kérdéses, hogy az ‘értékek’ érvényesülése szankcionálható, szankcionálandó-e egyáltalán, és nem kellene-e inkább a tagállami hagyományokban kialakult értékek érvényesítését magukra a tagállamokra bízni. Azonban még ha az EU feltétlenül kézben is akarja tartani a gyeplőt, az EUSZ 7. cikke akkor sem alkalmas erre, mégpedig két okból: egyrészt, mert gyakorlatilag nem alkalmazható; másrészt, ha mégis alkalmaznák, az maga is durván sértené a jogállamiság elvét, hiszen politikai döntés születne, jogértelmezés és mérlegelés helyett. A folyamatot el kellene távolítani az EU politikai intézményeitől – vagy az Európai Bíróság, vagy akár egy újonnan létrehozandó, független szerv irányába. Egyelőre azonban újabb előszobák építgetése folyik a 7. cikk elé anélkül, hogy bármilyen koncepcionális változásnak a jele mutatkozna.

Az EUSZ 2. cikkében az ‘európai civilizáció’ – ha nem is teljesen világosan – kétségtelenül kimondta saját értékeit, és a 7. cikknek köszönhetően ‘papíron’ nem is hagyja cserben azokat. A kérdés csak az, hogy vannak-e az EU-nak saját értékei, vagy azok valójában a tagállamok értékei,<sup>177</sup> melyeket így – Kertésszel szólva – ‘mások’ mondtak ki a ‘korlátlan hatalom ürügyeként’?

<sup>175</sup> Uo. 92–93.

<sup>176</sup> Hasonlóképp: Jan-Werner MÜLLER: The Commission gets the point – but not necessarily the instruments; *Verfassungsblog*, [http://www.verfassungsblog.de/en/the-commission-gets-the-point-but-not-necessarily-the-instruments/#.U0MRB6h\\_uJp](http://www.verfassungsblog.de/en/the-commission-gets-the-point-but-not-necessarily-the-instruments/#.U0MRB6h_uJp).

<sup>177</sup> Vö. VARGA (2009) i. m. 41–42.



# KELET ÉS NYUGAT A BŐVÍTÉSBEN?

*Az Európai Unió bővítési és „európaizálási” folyamatának vizsgálata, Bosznia-Hercegovina és Izland csatlakozási lehetőségének tükrében*

BOKROS Attila

„Történelmi feladatunk, hogy újra egyesítsük Európát, kitérve karunkat olyan országok előtt, amelyek legalább annyira európaiak, mint mi...”

(Jacques DELORS)

## 1. Az Európai Unió bővítése

### 1.1. A Schuman-terv

Jacques Delors előremutató gondolata az Európai Közösségek bővítésének elvi alapjairól napjainkban újra aktualitásra tesz szert, a nyugat-balkáni és észak-európai térség európai integrációjával. 2013. július 1-jén az Európai Unió 28 tagúra bővült; az újonnan és egyedülként csatlakozó *Horvátország EU-tagsága* jelzi az EU eltökéltségét a Balkán stabilizálásában, az európaizálódás elősegítésében és egy egységes európai kontinens megalkotásában.

Az Európai Unió, illetve a jogelődei integrációk létrehozásának elméleti alapját az a magasztos cél képezi, hogy a kontinens területét háborúk soha többé nem dűlje fel, a kontinens államai és népei egymás ellen fegyvert ne ragadjanak. A II. világháború utáni integrációs kényszer több területen is együttműködésre kényszerítette Nyugat-Európa államait, de a politikai és katonai ambíciókkal bíró tervek kudarcot vallottak. A gazdasági integráció elméleti alapjait lerakó Schuman-terv viszont maradandónak és alkalmasnak bizonyult arra, hogy Nyugat-Európa egységének és hosszú távú békéjének az alapját képezze; és ez az a terv, amelyet az EU a mai nap is alkalmaz olyan államok integrációjának

elősegítése érdekében, mint Izland vagy Bosznia-Hercegovina, és amely egyben külpolitikai eszközei repertoárjának egyik legjelentősebbike, olyan térségek pacifikálásában, mint tágabb értelemben a Nyugat-Balkán, melynek stabil és kiszámítható politikai, gazdasági pozíciója az egész kontinens békéjének és prosperitásának egyik kulcsa.

## 1.2. Európaizálódás

Az EU és a nyugati világ politikai és gazdasági érdeke, hogy az EU szomszédságában lévő térségeket minél inkább közelítsék saját maguk érdekeit védő értékekhez, vagyis hogy *európaizálják* ezen régiókat. Ennek a fogalomnak nincs általánosságban elfogadott jelentése; a ‘nyugati’ és a ‘keleti’ államok szemszögéből más-más tartalmi elemekkel rendelkezik. Beszélhetünk egyrészt *európaizálódásról nyugati stílusban* és *európaizálódásról keleti stílusban*.<sup>1</sup> Claudio M. Radaelli meghatározása szerint az európaizálódás olyan formális és informális szabályok, eljárások, politikai ideológiák és érdekek összessége, melyet a nyugati liberális és jogállami politikai filozófia alakított ki, és mely realitásként a II. világháború utáni nyugat-európai politikai közéletben megjelenve, a nemzetek közötti diskurzusban, a nemzeti identitásformálásban megszilárdulva, a mai európai egységesülési folyamatot áthatja, és melynek elterjesztése egyike az EU fő céljainak;<sup>2</sup> ennek fő elvei a demokrácia, kapitalizmus, erős civil társadalom, kölcsönös bizalom és együttműködés.<sup>3</sup>

A nyugati – vagyis többnyire EU-tag – államok számára e fogalom alapvetően egyet jelent az organikus fejlődéssel, a folyamatos jogharmonizációval és az tagállamok lassú egyesülésével. A keleti – alapvetően a tagságra vágyó nyugat-balkáni – államoknak a fogalom nem más jelent, mint a strukturális átalakulást, és a folyamatos és viszonylag gyors *alkalmazkodási kényszert* és adaptációs terhet, a Nyugat államaihoz való minél gyorsabb, hazai előzményekkel nem minden esetben rendelkező jogintézmények segítségével végrehajtott felzárkózást.<sup>4</sup> Ennek a manifesztuma az EU által a tagjelölt államok számára

<sup>1</sup> Othon ANASTASAKIS: The Europeanization of the Balkans. *Brown Journal of World Affairs*, 2005-2006. 78–86.

<sup>2</sup> Claudio M. RADELLI: Europeanisation: Solution or problem? *European Integration online Papers*, 2004/8. 3.

<sup>3</sup> Anastasios GIAMOURIDIS: ‘Only through Enlargement’: The New European Myth? *European Foreign Affairs Review*, 2007/12. 184.

<sup>4</sup> ANASTASAKIS i. m. 78.

csatlakozási feltételekként szabott, koppenhágai kritériumok, melyek teljesítése jogosíthatja fel ezen államokat az EU-hoz való csatlakozásra.<sup>5</sup>

Az EU által az 1995-ös csatlakozások során már használt feltételrendszer alkalmazhatónak bizonyult a keleti bővítés két eddigi lépcsőjénél, de a nyugat-balkán integrációjának beindítása során az EU bővítési módszereinek és stratégiájának újragondolására kényszerül.<sup>6</sup> Horvátország csatlakozási tárgyalásainak évekkel való elhúzódása már megmutatta azt, hogy az eddigi csatlakozási feltételrendszert tartalmazó minta a nyugat-balkáni térség európaizálódásának nem lehet alapja, legalább is nem a korábbi minta egy az egybeni másolataként, csakis úgy, ha azt a *helyi viszonyoknak megfelelően módosítják*. A módosítás hiányában elképzelhetetlen, hogy a Balkán potenciális tagjelölt államai teljesítsék a támasztott kritériumokat és leküzdjék az előttük álló kettős lemaradást. A nemzeti szinten létező és európai elvárások szerint megvalósítandó struktúrák jelentős eltérései nyomán az adaptáló államokon növekvő harmonizációs nyomás és az idegen jogintézmények iránt táplált ellenszenv és bizalmatlanság alapjaiban áthatja alá a térség pacifikálásában tett európai kezdeményezés sikerességét és az európai együttműködés és egyenrangúság rég megfogalmazott idealizált elveit.<sup>7</sup> A nemzeti és európai minták közötti eltérés (angol terminológia szerint: ‘misfit’) nagyobb foka egyenes arányban növeli az államokon lévő alkalmazkodási kényszer nagyságát, és az ennek nyomán fellépő feszültséget, euroszkepticizmust és EU-ellenességet.

A vizsgálat másik államára tekintve láthatjuk, hogy Izland integrációja egyértelműen a nyugati stílusban történik, vagyis alapeleme a *folyamatos jogharmonizáció*, és a szerves beépülés az egységes európai államba. Izlanddal szemben támasztott feltételek elemzésénél megfigyelhető, hogy – tágabb értelemben – a nyugati irányú csatlakozókon jóval kisebb az adaptációs kényszer, az EU által elvárt harmonizáció során nincs szó idegen intézmények meghonosításáról, ugyanis ezen államok már régóra részesei a nyugati politikai kultúrkörnek és a szerves fejlődésnek. Mi több, annak ők maguk is jelentős alakítói. A folyamatos beépülés ellenére e térség tekintetében is alkalmazza az EU a koppenhágai

<sup>5</sup> András INOTAI: Some reflections on possible scenario for EU enlargement. *Romanian Journal of European Affairs*, 2002. 36.

<sup>6</sup> Iordan Georghe BARBULESCU – Miruna TRONCOTA: The Ambivalent Role of the EU in the Western Balkans – „Limited Europeanisation” between Formal Promises and Practical Constraints. The Case of Bosnia-Herzegovina. *Romanian Journal of European Affairs*, 2012. 6.

<sup>7</sup> Uo. 7.

kritériumokat, vagyis a formális csatlakozási eljárásban nincs különbség téve nyugati és keleti államok között.

### 1.3. A koppenhágai kritériumok

Az EU nyílt regionális nemzetközi szervezetként nem zárkózik el a bővítés semmilyen lehetőségétől. Amennyiben egy állam tagja szeretne lenni az Uniónak, kérelmét az Európai Unió Tanácsánál kell benyújtania.<sup>8</sup> A Tanács ezt követően felhívja az Európai Bizottságot, hogy országjelentésében értékelje a jelentkező megfelelését, majd ennek ismeretében a Tanács dönt a kérelem elfogadásáról vagy elutasításáról. Amennyiben a Tanács elfogadja a kérelmet, megindulhatnak a csatlakozási tárgyalások, melynek során 35 fejezeten keresztül részleteiben is elemzik a jelentkező tagsági alkalmasságát. A csatlakozási tárgyalások lezárása előtt az Európai Parlament is határoz a csatlakozás megengedhetősége felől, majd minden egyes tagállamnak ratifikálnia kell az így megalkotott csatlakozási szerződést.<sup>9</sup> Az EU-hoz való *csatlakozás feltételei* az elsődleges joganyag értelmében a következők:

- a) európai állam;
- b) EUSZ 2. cikkében foglalt alapelvek tiszteletben tartására való hajlandóság és képesség;
- c) koppenhágai kritériumok teljesítése, végül
- d) az Európai Unió csatlakozási mechanizmusában részt vevő intézmények és államok általi, csatlakozás jóváhagyásaként kiadott akaratnyilatkozat.

Az EU által a bővítések során általános feltételrendszerként alkalmazott *koppenhágai kritériumok* tartalmi elemeit az Európai Tanács 1993. június 21–22. között Koppenhágában tartott ülésén foglalta össze. Az Elnökség Következtetései című dokumentum 7. A. iii) pont értelmében a társult államok részéről a csatlakozás feltételei a következők:

- a) demokratikus állami berendezkedést, jogbiztonságot, emberi és kisebbségi jogokat garantáló intézményrendszer megszilárdulása;
- b) piacgazdaság léte, működőképessége és az Unió piacán való helytállási képessége;

<sup>8</sup> Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ), Hivatalos Lap C 83, 2010/C 083/01, 49. cikk.

<sup>9</sup> KAPONYI Erzsébet: Az Európai Unió bővítésének dilemmái. In: Pánovics Attila: *Együtt Európában – múlt, jelen, jövő*. Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2009. 84.

- c) tagállami kötelezettségek ellátására való képesség, illetve a politikai, gazdasági és monetáris unió kiépítésének támogatása;
- d) a csatlakozás nem törheti meg az európai integráció lendületét.

Az EU Balkánnal kapcsolatos integrációs terveihez nem elegendő az EUSZ 49. cikkének, és az azt kiegészítő Koppenhágai Következtetéseknek az eddigi csatlakozások során alkalmazott sémája. Bizonyos területek *nagyobb hangsúlyt* kell hogy kapjanak, mint eddig bármely más bővítés során.<sup>10</sup> Ezek közül a legfontosabbak a következők:

- a) demokratikus és stabil politikai intézményrendszer létrehozása, ismerve a térség nemzeti és nemzetiségi között húzódó, államokon belüli, szétforgácsoló hatásokat keltő ellentételeket;
- b) emberi és kisebbségi jogok fokozottabb védelme: a Stabilizációs és Együttműködési Megállapodás<sup>11</sup> (SAA) 5. pontja az emberi jogok tiszteletben tartásán belül kiemelte a nemzeti kisebbségi jogok tiszteletben tartásának fontosságát, de ezt nem, mint kollektív kisebbségi jogot, hanem mint a „nemzeti kisebbséghez tartozó személyek”<sup>12</sup> egyéni, de etnikumhoz tartozás miatt általánostól eltérő tartalmú jogát definiálja;
- c) a SAA fokozottabban foglalt állást az elfogadott európai elvek és kötelezettségek betartása és a gyakorlatba való átültetése mellett, így külön nevesíti a Helsinkii Záróokmány, a Párizsi Charta, az Európa Tanács 1993-as bécsi nyilatkozatának, továbbá az 1994-es nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményének a fontosságát;
- d) végül a SAA által meghatározott célok között hangsúlyosan szerepel a határok tiszteletben tartásának elve is.<sup>13</sup>

A koppenhágai kritériumok korábbi csatlakozások során alkalmazott módzataitól, a jövőbeli valószínűsített integrációs folyamatok alkalmával az EU eltérő, néhány területre kifejezett hangsúlyt helyező politikát kell hogy képviseljen.<sup>14</sup> Ellenkező esetben a „balkáni löporos hordó” európaizálódása nem lehet sikeres,<sup>15</sup> és egy pacifikálatlan, bomlasztó tényezőként robbanásra kész

<sup>10</sup> BARBULESCU–TRONCOTA i. m. 8.

<sup>11</sup> 2008. évi LV. törvény az Európai Közösségek és tagállamaik, valamint Bosznia és Hercegovina közötti Stabilizációs és Társulási Megállapodás kihirdetéséről, Magyar Közlöny 144. szám, Budapest, 2008. október 10.

<sup>12</sup> GAZDAG Ferenc: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*. Budapest, Osiris, 2002. 150.

<sup>13</sup> Uo. 150.

<sup>14</sup> Pámer Zoltán: A Nyugat-Balkán és az európai integráció. *Magyar Tudomány*, 2012/4. 432.

<sup>15</sup> Robert KAMMEL: Enlargement and Neighbourhood policy – the way ahead, Central European Cooperation and the EU’s Enlargement and Neighbourhood Policy, konferencia előadás, 2013.



térséget vonz magába az EU, mely instabilitásában nem csak saját uniós létét veszélyeztethetné, hanem magának az Uniónak a jövőjét és az európai nemzetek békés együttélésének feltételét is kockáztatná.

Izland vonatkozásában a csatlakozás nyugati stílusban zajlik. Izland Nyugat-Európa szerves része, és mint ilyen az eddigi nyugati integrációk részese. Izland csatlakozása ügyében nem az EUSZ 2. cikke rendelkezéseinek tiszteletben tartása, a demokratikus állami berendezkedés vagy a piacgazdasági léte a kérdés. Sokkal inkább politikai ellentétek tisztázatlansága akadályozza Izland csatlakozását, melyek sikeres feloldása esetén az ország csatlakozása gyors és problémamentes lenne, magas gazdasági fejlettségi szintje és kielégtelt társadalmi-gazdasági struktúráinak köszönhetően.<sup>16</sup>

## 2. Bosznia-Hercegovina csatlakozási lehetőségeinek vizsgálata

### 2.1. Bosznia-Hercegovina államszervezete és működési nehézségei

Bosznia-Hercegovina sajnálatosan az egyik legjobb példája az európaizálódás misfit-jelenségének. A sikertelen nyugatosítás több tényezőn nyugszik: a délszláv háború által okozott pusztítás felszámolásának lassúsága; a *Daytoni Békemegállapodás*<sup>17</sup> által oktrojált intézményrendszer iránti bizalmatlanság; a szövetségi államot alkotó nemzetek és nemzetiségek közötti ellenségeskedés.

A jelenleg létező bosnyák államszervezet a nyugati hatalmak által kialakított, helyi viszonyokat ignoráló, éppen ezért folyamatos feszültségeket keltő rendszer. A külföldi nyomásra kialakított intézményi struktúra és állammodell működése vonatott, az együttműködésre kényszerített felek által többször elszabotált. Ehhez társul az átpolitizált társadalom és az államot alkotó entitások szövetséghez való ellenséges viszonyulásuk.<sup>18</sup>

A Daytoni Békemegállapodás a délszláv háborút lezáró egyik egyezmény, melyet formálisan 1995. december 14-én Párizsban írt alá Horvátország, Jugoszlávia és Bosznia-Hercegovina, és melynek legfőbb célja a Felek közötti

---

augusztus 29. Európa Pont.

<sup>16</sup> KENDE Tamás – SZŰCS Tamás – JENEY Petra: *Európai közjog és politika*. Budapest, CompLex, 2007. 93.

<sup>17</sup> [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=380](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380), 2014. december 19.

<sup>18</sup> PÁMER i. m. 439.

béke helyreállítása, az Egyezmény I. cikke értelmében az egymás közötti kapcsolatok ENSZ Alapokmány szerinti viselése.

A Békeszerződés tizenegy kiegészítő jegyzőkönyvet tartalmaz, melyek részletesen szabályozzák a felek viszonyát és Bosznia-Hercegovina helyzetét. A jegyzőkönyvek közül a legfontosabbak a 4. és 10. számú Kiegészítő Jegyzőkönyvek. Előbbi a bosznia-hercegovinai alkotmányt tartalmazza. Utóbbi a Békemegállapodásban foglalt rendelkezések implementálásának és civil vonatkozású részei végrehajtásának felügyeletére hivatott intézményt, a Főképviselő tisztségét állítja fel.

Bosznia-Hercegovina politikailag instabil állam, angol terminológia szerint *gyenge állam*.<sup>19</sup> Gyenge államnak számít minden olyan állam, amely megfelelő intézményi és anyagi háttér hiányában képtelen vagy érdektelen konzisztens politikai céljainak érvényesítésére. Ennek a gyengeségnek az orvoslására és Bosznia-Hercegovina számára stabil bel- és külpolitikai helyzet megteremtésére hozták létre az *ENSZ-Főképviselő Hivatalát*, illetve delegáltak egyéb nemzetközi szervezeteket a térségbe. A humanitárius segítségnyújtás fenntartásától kezdve, a demokratikus és jogállami államszervezeti keretek kiépítésén át, az emberi jogok garantálásáig, a menekültek helyzetének rendezéséig nagy feladat áll Bosznia-Hercegovina előtt, melyet egymaga nehezen lenne képes megoldani. Éppen ezért a Főképviselő fő funkciója egyrészt a felek erőfeszítéseinek könnyítésében, másrészt a jelen lévő nemzetközi szervezetek tevékenységének koordinálásában áll. A Főképviselő és az egyéb nemzetközi szervezetek tevékenysége kvázi protektorátusi jogállást biztosítanak az államszövetségnek; velük Bosznia-Hercegovina egyrészt helyi szintű domesztikus, másrészt nemzetközi szervezetek által delegált intézmények által kormányozottá vált.<sup>20</sup>

Az Alkotmányt tartalmazó *4. számú Kiegészítő Jegyzőkönyv* I. cikk 1. pontja értelmében a daytoni rendszer szerint átalakított államszövetség a korábbi tagköztársaság jogutódja. A szövetséget két entitás és egy speciális jogállású körzet alkotja, ezek: horvátok és bosnyákok alkotta Bosznia-Hercegovinai Föderáció, szerbek alkotta Boszniai Szerb Köztársaság és a Brčkói Körzet. A szövetség és az entitások közötti hatásköri megosztást és koordinációt alaptörvényi szinten az Alkotmány III. cikke tartalmazza. Szövetségi és entitási szint alatt a helyi

<sup>19</sup> Antonija PETRIČUŠIĆ: Regional Cooperation in the Western Balkans – A Key to Integration into the European Union. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2005. 222.

<sup>20</sup> Uo. 223.

közigazgatást a Föderáció területén kantonok, a Köztársaság területén régiók valósítják meg.<sup>21</sup>

Az Alkotmány által létrehozott államszervezet igen bonyolult. A szövetségi szintű kormányforma parlamentáris köztársaság, melyben a legfőbb állami hatalmat a kétkamarás Parlamentáris Gyűlés képviseli (IV. cikk). Az alsóház (Képviselőház) 42 fős, tagjainak 2/3-át a Föderáció, 1/3-át a Köztársaság területről választják. A felsőház (Népek Háza) 15 főt számlál, választásuk az alsóházi arányokat követi. Az államfői tisztség betöltésének módja némelyest hasonlít a svájci kollegiális kormányformára: mind a három államalkotó nemzet választ egy elnökségi tagot 4 éves időtartamra (V. cikk 1. pont), akik közül rotációs elven elnököt jelölnek ki 8 hónapos mandátummal. A kormányzati feladatok ellátására az Elnökség javaslata alapján a Parlamentáris Gyűlés kinevezi a miniszterelnököt (hivatalos nevén: Bosznia-Hercegovina Miniszteri Tanácsának elnöke), aki kinevezi a kormányát alkotó minisztereket (V. cikk 4. pont).

A Daytoni Megállapodással megalkotott bosnyák államszervezeti rendszer működése egyáltalán nem zökkenőmentes, ráadásul az ENSZ-Főképviselő rendszer feletti állandó felügyelete, „gyámkodása” megkérdőjelezi a rendszer önálló fennmaradási képességét. Bosznia-Hercegovina protektorátusi jellegű felépítése rendszer-idegenné teszi az államot saját polgáraitól, gyenge állam minősége pedig megkérdőjelezi maradandóságát.

## 2.2. A daytoni rendszer fenntarthatóságának vizsgálata

Bosznia-Hercegovina alapvetően *gazdaságilag sikertelen régió*. A térségben nehezen alkalmazható a nyugat-európai integrációs modell, vagyis a gazdasági prosperitásra és interdependenciára alapított együttműködési kényszer. A gazdasági sikertelenség szociális és politikai válságként is lecsapódik, mely kezelhetetlen bel- és külpolitikai eseményeket vált ki időről időre. A daytoni rendszerként meghonosodó szervezetrendszer mögül hiányzik a gazdasági siker, a rendszer működőképességének ökonómiai bizonyítéka, fennmaradásának ilyen jellegű legitimitása. A rendszer fenntartásának másik nagy akadálya az államalkotó nemzetek széthúzása és a daytoni rendszer melletti elkötelezettségük alacsony foka. Az egységes nemzettudat hiányában mindegyik államalkotó nemzet eltérő célokat vall.

<sup>21</sup> Commission Staff Working Paper, No. SEC(2011) 1206, Bosnia and Herzegovina 2011 Progress Report, 4.

Gazdasági sikerek és együttműködési képesség hiányában a daytoni rendszer fennmaradásának alapját manapság egyedül az *EU társulási ígérete* adja;<sup>22</sup> az abban való hit, hogy a rendszer fenntartása és az EU által feltételként szabott elvárások teljesítése feljogosíthatja Bosznia-Hercegovinát a teljes jogú tagságra, mely minden tekintetben előnyökkel járna az országnak és valamennyi nemzetiségének. Amennyiben az integrációs folyamatok biztosította legitimitás is megszűnne, vagyis az Unió felfüggesztené a csatlakozási folyamatot, a daytoni rendszer alapja vesztett módon nagy valószínűséggel összeomlana, mely hatás véleményem szerint nemcsak az államszervezeti rendszert deklaráló Alkotmányt mint 4. számú Kiegészítő Jegyzőkönyvet, de az egész Daytoni Békemegállapodást hátrányosan érintené.

A sikertelen integrációs folyamatok fontosabb lehetséges következményeit a következő felsorolás ismerteti.

- a) A jelenleg létező politikai rendszer, és ennek folyományaként nagy nehezen bevezetett valamennyi reform legitimitása megkérdőjeleződne.
- b) Európaizálódási tendencia előtti intézményi struktúra revitalizálódna.
- c) Az összeomló daytoni rendszer – az imént említettek szerint – a térséget és a teljes kontinenst érintő biztonságpolitikai bizonytalanságot hozna magával.
- d) Az elmúlt 10 év Unió-barát politikai elitje támogatását vesztené.
- e) Politikai autarchizmus és Nyugat-ellenes nacionalista hangulatú közélet alakulna ki.
- f) Nem mellesleg a vallási tradíciók és politikára gyakorolt hatásuk megerősödésére is számítani lehetne. Juhász József szavaival élve ennek alapját a „bezzeg a katolikus horvátokat felvették az EU-ba”<sup>23</sup> vélekedés képezné.

Ahhoz, hogy ez ne következhesen be, valamennyi félnek (értve itt Bosznia-Hercegovinát, illetve az Európai Uniót) további erőfeszítéseket kell tennie. Ez vagy az EU részéről további támogatáspolitikai programok meghirdetését tenné szükségessé, vagy Bosznia-Hercegovina politikai vezetésének kellene példát vennie a csatlakozási feltételeket sikeresen teljesítő Horvátországról, vagy a regionális együttműködésben és jószomszédi viszony kialakításában jelentős eredményeket elérő visegrádi államokról.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> PETHEŐ Ádám előadása, Balkán Konferencia, Budapest, 2013. március 6.

<sup>23</sup> JUHÁSZ József előadása, Balkán Konferencia, Budapest, 2013. március 6.

<sup>24</sup> PETRIČUŠIĆ i. m. 220.

Bosznia-Hercegovina számára nyitva álló jövőbeli lehetőségeket vizsgálva két forgatókönyv vázolható fel. Az egyik lehetőség a daytoni projekt véghezvitele, vagyis a daytoni rendszer fenntartása. Ez tartalmazza a Boszniai Szerb Köztársaság domesztikálásának feladatát és az EU-integráció mielőbbi megvalósítását. A másik forgatókönyv az államszövetség megszüntetése és önálló államalakulatok létrehozása, majd ezek külön-külön való csatlakoztatása az EU-hoz. A két forgatókönyv közötti választás a mindenkori politikai erőviszonyoktól függ. Amíg az EU figyelmet szentel a térség integrációjára, a daytoni rendszer fennmaradásának nagyobb az esélye, de ha az EU csökkenti a térségre eső koncentrációjának fokát, a projekt befejezése kétségessé válik, és előtérbe kerülhetnek a szeparatista törekvések. Bárhogy is történjen, mindkettő út legitimnek mondható, és mindkét út igazolható célszerűségi szempontok alapján.<sup>25</sup>

### 3. Izland csatlakozási lehetőségeinek vizsgálata

#### 3.1. Izland lehetséges csatlakozásának megítélése

„Európaiak vagyunk. Az Önök nézetét, kultúráját valljuk. Mi több, Mi magunk is jelentősen hozzájárultunk a klasszikus európai kultúra hagyatékához. Mi Európához tartozunk.”<sup>26</sup> Hangzik Össur Skarpedinsson 2010. július 27-i brüsszeli beszédében. Az izlandi külügyminiszter szavaiban az egyértelmű európai elköteleződés mutatkozik, mely alapját képezte Izland akkori kormánya csatlakozást pártoló politikájának, először Izland történelmében.

Izland az egyedüli észak-európai állam, amely korábban még nem adta be csatlakozási kérelmét az EU-hoz, illetve jogelődjeihez. Ennek főbb okait a politikai elit körében tapasztalható széles körű euroszkeptizmus<sup>27</sup> és a halászlati politikában fellelhető érdekellentét adja. Az euroszkeptizmus mögött kevésbé megfogható, kevésbé gyakorlatias, ideológiai motívumok húzódnak meg, melyek könnyen értelmezhetővé válnak Izland történelmének ismeretében. Az elzárkózás oka a kései függetlenedés. Izland alig 70 éve önálló, nemzeti

<sup>25</sup> JUHÁSZ József előadása, Balkán Konferencia, Budapest, 2013. március 6.

<sup>26</sup> Julia KAUTE: *Warming up for the EU: Iceland and European Integration – An Analysis of the Factors Contributing to the Changing Perception of Iceland's Political Elites Toward Membership in the European Union*. Hannover, GRIN Verlag, 2010. 4.

<sup>27</sup> Magnus Árni MAGNUSSON: *The Engagement of Iceland and Malta with European Integration: Economic Incentives and Political Constraints*. Reykjavík, Háskólaprent, 2011. v.

önazonosságát még kereső állam.<sup>28</sup> Fő félelme, hogy egy multietnikus unióhoz való csatlakozásával nemzeti identitásának kialakításában kudarcot vallana és idomulnia kellene egy távoli központból (Brüsszel) elvárt eszméhez, akárcsak a korábbi norvég vagy a dán uralom idején.

Izland számára a csatlakozástól való távolmaradást erősítette az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) fennállása, mely ugyan Ausztria, Svédország és Finnország 1995-ös EU-csatlakozásával meggyengült, Norvégia EU-csatlakozást elutasító második népszavazásával és az EGT-megállapodás<sup>29</sup> megkötésével továbbra is elég erős ahhoz, hogy alternatívát és kívülállási lehetőséget nyújtson Izland számára.<sup>30</sup>

Izlandon az európai integrációval kapcsolatban *három álláspont* alakult ki: (1) folytatni kell az EU-csatlakozási tárgyalásokat; (2) elegendő a jelenlegi integrálódás; (3) a gazdasági integrációt kell 'csak' mélyíteni. A három álláspontot három – az EU-csatlakozással kapcsolatos döntéshozatalban szerepet játszó – csoport képviseli: az elsőt általánosságban a társadalom széles rétegei képviselik; a második a politikai elit véleménye; míg a harmadikat a gazdasági érdekcsoportok vallják. A politikai elit általánosságban elutasítja a mélyebb integrációt, részben a nemzeti identitástudat veszélyeztetettsége, részben a halászati politikában tapasztalható ellentétek okán. Az euroszkepticizmus megtörésére a 2008-as gazdasági válság és az azt követő 2009-es kormányváltás vezetett.<sup>31</sup> A 2010. július 27-én megindított tárgyaláson négy megnyitott fejezetből kettőt azonnal le is zártak (kutatás-fejlesztés, oktatás). A tárgyalások előrehaladása során 35 fejezetből 27-et nyitottak meg, ezekből 11-et hamar lezártak a felek. A fejezetek ilyen gyors áttekintése és lezárása mutatja, hogy Izland csatlakozása egyértelműen más formában zajlik, mint Bosznia-Hercegovináé. Izland csatlakozási kísérlete bizonyítja, hogy az 'európaizálódás nyugati stílusban' létezik, és eltér a keleti integrációs modelltől. Valamennyi lezárt fejezet már eddig is az EU joganyagával harmonizált területnek számított. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a nyugati stílusú csatlakozás zökkenőmentes lenne,

<sup>28</sup> KAUTE i. m. 4.

<sup>29</sup> A Tanács és a Bizottság határozata (1993. december 13.) az Európai Közösségek, azok tagállamai, valamint az Osztrák Köztársaság, a Finn Köztársaság, az Izlandi Köztársaság, a Liechtensteini Hercegség, a Norvég Királyság, a Svéd Királyság és a Svájci Államszövetség között az Európai Gazdasági Térségről létrejött megállapodás megkötéséről, Hivatalos Lap L 001, 03/01/1994.

<sup>30</sup> Joakim NERGELIUS: *Nordic and Other European Constitutional Traditions*. Leiden, Brill Academic Publishers, 2006. 35.

<sup>31</sup> [www.euobserver.com/enlargement/32555](http://www.euobserver.com/enlargement/32555), 2013. augusztus 14.

de a nyugati integráció gátját nem strukturális hiányosságok, elvi-ideológiai ellentétek, hanem *politikai érdekelletétek* alkotják.

A gazdasági érdekcsoportok támogatják Izland európai integrációban való fokozottabb részvételét, főként annak gazdasági vonatkozású területein. Izland számos gazdasági szállal (pl. EFTA, EGT, Schengen) kötődik Európa államaihoz, mely gazdasági egyezmények többnyire kielégítették a gazdasági érdekcsoportok integrációs igényeit. A 2008-as gazdasági válság szükségessé tette ennek az álláspontnak az újragondolását, és a még fokozottabb gazdasági együttműködés kialakítását.

A csatlakozási döntés meghozatalában érdekelt harmadik csoport, a civil társadalom, ugyan heterogén e kérdésben, de többségében mégis elfogadóbb az integrációs kérdést illetően, mint a politikai elit. „A gazdasági válság hatására az európai uniós csatlakozási tárgyalások megkezdésének támogatása az izlandi társadalom egyre szélesebb körében elfogadásra lel.”<sup>32</sup> Természetesen itt is vannak kivételek; főként a halászatból élő társadalmi csoportok ellenzik a csatlakozást.

### 3.2. Izland megítélése az Európai Unió által

Izland 2009-ben beadott csatlakozási kérelmének hatására az Európai Bizottság számos dokumentumban elemezte Izland gazdasági, politikai helyzetét, és tagsági feladatokra való felkészültségét. A Bizottság 2010-es Európai Parlamentnek és a Tanácsnak címzett közleményében már megfogalmazódnak azok az általános gondolatok, amelyek végigkísérik Izland csatlakozási tárgyalásait azok 2013-es felfüggesztéséig. A Bizottság, eddig kiadott három *Bővítési Csomagjában* ugyanazon érvek felhozatala mellett támogatja Izland csatlakozását.

A 2010-es Bővítési Stratégia az első, amely a csatlakozási tárgyalások megindulásáról tájékoztat. A közlemény a politikai kritériumok teljesítése terén megállapítja, hogy Izland „működő demokrácia, erős intézményrendszerrel rendelkező állam”,<sup>33</sup> parlamentáris köztársaság, melynek hagyományai mélyen gyökereznek a képviselői demokrácia és a hatalmi ágak megosztásának elveiben. Az Alkotmány, a jogrend, a kormányzati szervek és az igazságszolgáltatás

<sup>32</sup> KAUTE i. m. 7.

<sup>33</sup> Communication No. COM(2010) 660 from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011, 1.



stabilak<sup>34</sup> és a jogállamiság uralma alatt állnak.<sup>35</sup> Izland kicsi piacgazdaság, amely az EGT-tagjaként az EU piacába és jogrendjébe jelentős mértékben integrálódott.<sup>36</sup> Éppen ezért a jogharmonizáció szintje kielégítő és Izland további egységesítésre való felkészültsége megfelelő.<sup>37</sup> Az emberi és kisebbségi jogok garantálása és védelme területén Izland követendő példa mások számára is.<sup>38</sup>

Megállapítható, hogy minden eddigi Izlanddal foglalkozó Bővítési Csomag pozitívan szemlélte Izland csatlakozási lehetőségeit. Az EU által elvárt szinttel való egyezést segítik az EGT-tagságból folyó kötelezettségteljesítések, melyek nyomán Izland jelentős előnnyel indul a csatlakozás felé. A bővítés nyugati folytatása előtt alapvetően tehát nem jogi-strukturális hiányosságok, hanem politikai érdekellentétek jelentik a gátat. Izland képes teljesíteni a koppenhágai kritériumok valamennyi előírását. A csatlakozás az EU számára sem jelentene megrázkódtatást.

### 3.3. A halászati politikákban tapasztalható érdekellentétek

Az EU-nak az Északi-tengeren és az Atlanti-óceán északi részén végzett halászati tevékenységét Norvégiával, Izlanddal és a Feröer-szigetekkel kötött megállapodásai szabályozzák. Ezek keretében a két fél kölcsönös hozzáférést biztosít területeinek halállományához.<sup>39</sup> Az EU számára ez többnyire olyan erőforrásokhoz való hozzájutást jelent, amelyeket a part menti halászati iparág nem tud felhasználni. A partnerségi megállapodás ezen túlmenően a partnerország – jelen vizsgálat keretei között Izland – halászati politikájának pénzügyi támogatására, a kalózhalászat elleni egységes fellépésre, valamint a fenntartható halászat meghonosítására is irányul.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 3. cikkének rendelkezései értelmében az *Unió kizárólagos hatáskörrel* rendelkezik a tengeri biológiai erőforrások megőrzésére a Közös Halászati Politika, illetve tágabban a Közös Agrárpolitika keretein belül, továbbá a 4. cikk (2) bekezdése szerint az ezen túli halászati tevékenység az Unió és a tagállamok között megosztott

<sup>34</sup> Commission Staff Working Document, No. SEC(2010) 1328, Iceland 2010 Progress Report, 5.

<sup>35</sup> Commission Staff Working Document, No. SEC (2011) 1202, Iceland 2011 Progress Report, 6.

<sup>36</sup> COM(2010) 660, 6.

<sup>37</sup> Uo. 2.

<sup>38</sup> Uo. 1.

<sup>39</sup> [http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/index_hu.htm), 2014. december 19.



hatáskörbe tartozik. Ezek mentén az EUMSZ 43. cikkének (3) bekezdése hatáskörrel ruhazza fel a Tanácsot a halászati lehetőségek meghatározása és elosztása tekintetében. A túlhalászás megakadályozása, illetve az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdése szerinti egyenlőségkövetelmény betartása érdekében az EU

- a) évente egységesen meghatározza a fajok szerint megengedett legnagyobb kifogható mennyiséget, illetve a tagállamok kvótáit;
- b) meghatározott területeken korlátozza a halászatot;
- c) közösségi felügyeleti rendszerén keresztül ellenőrzi a kikötőket;
- d) egységesíti a halászati termékek paramétereit és követelményeit;
- e) a szektor folyamatos fejlesztését és fenntarthatóságát ellátva közös alapot működtet.<sup>40</sup>

Izland gazdaságának jelentős részét képviseli a halászat (kb. 42-44%), exportjának kiemelten nagy hányada az EU tagállamaiba irányul (kb. 77%). Izland csatlakozásával kapcsolatos javaslat kidolgozására az izlandi kormány felállított egy bizottságot is, mely javaslata alapján nem támogatja Izland belépését, mivel Izland gazdaságának alapja a friss hal exportja, mely felett az EU Közös Halászati Politikájának részeként az izlandi államnak kisebb beleszólása lenne.

A halászati politika egyik jelentős területét teszi ki a *bálnavadászat*, melyben találhatóak még jelentősebb ellentétek a politikákban. Izland jelentős szereplő a nemzetközi bálnavadászatban. Izland kereskedelmi bálnavadászati programját 2006-ban indította újra, sok évtizedes túlavadászat miatti szünetelés után.<sup>41</sup> Az EU tiltja a bálnavadászatot. A bálnavadászattal kapcsolatos közösségi fellépésről szóló bizottsági közlemény<sup>42</sup> egyértelmű értelmezést biztosít az uniós jog ezzel kapcsolatos rendelkezéseire. Az EUMSZ 191. cikkének (1) bekezdése értelmében az Unió hozzájárul a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosításához. Ebben a vonatkozásban a természeti erőforrás alatt a tengeri élővilágot, így a bálnákat is érteni kell. Mivel a tengeri erőforrások megóvása az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdés, így a természeti erőforrások hasznosítása módjának meghatározása is kizárólagosan az Unió kompetenciája. Az Unió pedig határozottan ellenzi a bálnavadászatot, melyre másodlagos joganyag is született.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> KENDE–SZŰCS–JENEY i. m. 741–742.

<sup>41</sup> <http://www.fisheries.is/management/government-policy/whaling/>, 2013. szeptember 30.

<sup>42</sup> A Bizottság COM(2007) 823. számú közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a bálnavadászzal kapcsolatos közösségi fellépésről.

<sup>43</sup> A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelv; az egyes hosszú távon vándorló fajok bizonyos állományainak védelmét célzó egyes technikai intézkedések megállapításáról szóló 973/2001/EK tanácsi rendelet; az egyes

Az Unió megfigyelői státuszban, illetve a tagállamainak tagságán keresztül, részt vesz a Nemzetközi Bálnavadászati Bizottság (IWC) munkájában. Az 1946-ban alapított szervezet feladata, hogy a bálnaállomány hatékony fennmaradását, és a bálnavadászati ipar akadálytalan fejlődését segítse. Az IWC moratóriumokkal, védetté nyilvánításokkal, vadászati tilalmakkal próbálja elérni célját, melyhez hathatós végrehajtási eszközökkel nem rendelkezik; kereskedelmi célú bálnavadászatra hivatalosan csak az IWC engedélyével van lehetőség. Izland csak fenntartásokkal hajlandó részt venni a nemzetközi szervezet tevékenységében. Izlandra ezáltal nem vonatkoznak a moratórium szabályai. Feltehetőleg az engedélykötelezettség alá nem eső tudományos célú bálnavadászat Izlandon (Japánhoz hasonlóan) kereskedelmi célokat is szolgál.<sup>44</sup>

Míg a Közös Halászati Politika vonatkozásában Izland fő aggályát a felügyeleti jogok megszűnése, és az észak-atlanti érdekérvényesítési képességének elvesztése képezi, addig a bálnavadászat területén nem csak az irányítási jogok átadása a fő ellenérv, hanem a teljes izlandi bálnavadászati iparág megszüntetése és kötelezően követendő uniós vadászati tilalomnak való megfelelés.

#### 4. A balkáni és az izlandi bővítés összehasonlítása

Tanulmányomban két állam EU-csatlakozási lehetőségeit vizsgáltam. Egyik egy keleti, a másik egy nyugati állam. Ugyan mindkét ország megtorpan az integrációs folyamatban, de a megtorpanás mögött mindkettő esetében eltérő és sajátos okok keresendők. A két állam bővítési folyamatban betöltött szerepét, céljait, helyzetét stb. több szempont alapján is össze lehet vetni, de véleményem szerint talán a legfontosabbakat a következő felsorolás tartalmazza.

- (1) Mind Bosznia-Hercegovina, mind Izland kis területű állam, az *EU perifériáján* helyezkednek el. Az ilyen államok mindig is nagy integrációs nyomásnak vannak kitéve, amelynek eredménye, hogy valamilyen – egyre fokozódó – kapcsolatba kerülnek az Unióval. Az EU-integrációban való részvétel pedig részben éppen ennek a nyomásnak a csökkentése érdekében történik.<sup>45</sup> Az EU-hoz kötődés megfigyelhető mind Bosznia-Hercegovina, mind Izland vonatkozásában. Előbbi

---

hosszú távon vándorló fajok bizonyos állományainak halászatára vonatkozó ellenőrzési intézkedések megállapításáról szóló 1936/2001/EK tanácsi rendelet.

<sup>44</sup> COM(2007) 823. számú közlemény, 5.

<sup>45</sup> MAGNUSSON i. m. 19.

a SAA mentén kapcsolódik az EU-hoz, annak potenciális tagjelöltjének tekinthető. Izland pedig az EGT-tagságából eredően a '90-es évek óta az európai piac része.

- (2) Bosznia-Hercegovina gyenge állam, jelentős misfit-tényezőkkel tarkított kvázi protektorátusi státuszt élvező újonnan létrejött államszövetség. Izland szintén *fiatal állam*. Ám a nyugati kultúrkör részeseként Izland működő demokrácia, erős intézményrendszerrel. Izland államszervezetét saját maga határozta meg, míg Bosznia-Hercegovina Alkotmánya és állami felépítése nyugati nyomásra született.

Izland az emberi és kisebbségi jogok biztosításának területén követendő példát állít mások számára is. Bosznia-Hercegovina alapjogvédelmi intézményrendszere hagy kívánnivalót maga után; az emberi és kisebbségi jogok védelme nem tökéletes.

- (3) *Gazdaságilag* Bosznia-Hercegovina sikertelen régió, rá van szorulva az EU segítségére és pénzügyi támogatására. Bosznia-Hercegovina gazdaságilag képtelen lenne az önállóságra, az idegen államszervezet gazdasági támasz nélkül pedig képtelen lenne sokáig fennmaradni. Ezért is elengedhetetlen az EU jelenléte a térségben.

Izland gazdasága ugyan a 2008-as válság hatására megrendült, de azóta is sikeres annak hatásainak leküzdése terén. Izland jelentős bevételekkel rendelkezik az észak-atlanti halászatból, annak minden pozitív hatását képes élvezni az EGT-tagság okán.

- (4) *Társadalmilag* Bosznia-Hercegovina megosztott állam, nemzetiségi közötti ellentétek szétforgácsoló hatással vannak az egységes államszövetség jövőbeni fennmaradására. Bosznia-Hercegovinában a társadalom, bármely nemzetiséghez is tartoznak, támogatja az európai integrációt mint jövőbe vetett hitük egyik egyedüli alapját.

Izland társadalma megosztott az EU-csatlakozást illetően. A civil társadalom, a gazdasági érdekközösségek és a politikai elit eltérő nézeteket vall az integráció további folytatásával kapcsolatban.

- (5) Az EU potenciális tagjelölti *státuszt* biztosított Bosznia-Hercegovina számára. Ezzel kifejezte azon célját, hogy a Nyugat-Balkánt hosszú távon integrálni kívánja.<sup>46</sup> Természetesen csak abban az esetben, ha annak államai, így Bosznia-Hercegovina is, teljesítik a folyamatosan szigorodó koppenhágai kritériumokat. Bosznia-Hercegovina jelenleg

<sup>46</sup> Thessaloniki European Council (19 and 20 June 2003), Presidency Conclusions, V. fejezet, 40. pont.

még nem képes teljesíteni a kritériumrendszert; az EU által elvárt követelmények teljesítése rendszeridegen intézmények létrehozására kötelezik az államot, melyek kényszerhangulatot generálnak az EU elvárásaival szemben. A bosznia-hercegovinai integrációs folyamatok keleti stílusban zajlanak.

Izland csatlakozási lehetőségeinek elemzésében az EU pozitív a szigetország jövőjét illetően. Az Európai Bizottság támogatja Izland csatlakozását. Izland képes teljesíteni a koppenhágai kritériumok teljességét. Ez főként annak köszönhető, hogy Izland régóta részese az európai gazdasági integrációnak, ezáltal gazdasági joganyagát tekintve jelentősen harmonizált az EU jogával. Az izlandi csatlakozási folyamatok nyugati stílusban zajlanak.

A vizsgált két állam fő integrációs tendenciája a vontatottság. De az ezek mögött meghúzódó okok eltérnek. Míg Bosznia-Hercegovina számára a strukturális hiányosságok és folyamatos politikai, gazdasági és társadalmi kudarcok adják az integrációs nehézséget, addig Izland esetében ilyen problémák nincsenek.

Összegzésként megállapítom, hogy a nyugati stílusú és a keleti stílusú európaizálódás létezik. Ez az a motívum, amelyre tanulmányom alap gondolatát felfűztem: Nyugat-Európa államai a nyugati, Kelet-Európa államai a keleti csatlakozási modell szerint vesznek részt az egységesülési folyamatban. Az EU a két modell számára közös minimumként határozta meg a koppenhágai kritériumokat, melyeket 1995 óta valamennyi csatlakozónak teljesítenie kell. Természetesen ez a kevésbé integrált Kelet számára nehezebb, de talán sikerült azt is demonstrálnom, hogy a nyugati stílusú csatlakozási folyamat is tartalmaz nehézségeket.

Az Európai Unió nem egységes állam, tagjelöltjei és potenciális tagjelöltjei között is jelentős jogi, politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális különbségek vannak. Az Unió ezek kiegyenlítésén fáradozik,<sup>47</sup> ám végleges felszámolásukra soha nem lesz képes. Bár nem is törekszik abszolút homogenitásra, mert az EU ereje államai, népei és nemzetei sokféleségében rejlik: *In varietate concordia!*

<sup>47</sup> András NIKODÉM (szerk.): *Implication of the enlargement of the European Union*. Budapest, Bibó István Szakkollégium, 1998. 19.



# AZ EURÓPAI UNIÓBÓL SOHASEM LESZ SZUPERÁLLAM?

CZIGLE János Tamás

## 1. Bevezetés

Mi lesz Európa jövője, hová is tart a kontinens? Egyesülés vagy szétforgácso-lódás, egy nemzetként történő egyesülés, vagy a nemzetállamok erősödése, másképpen fogalmazva: az Európai Egyesült Államok, mint szuperállam vagy a nemzetállamok szuverenitását erőteljesen meghagyó Nemzetek Európája vár ránk? Olyan kérdések ezek, melyeket egyre gyakrabban hallani, egyes tagál-lamok legfontosabb politikai vitatémáinak egyikét is képezi, a válasz pedig minden alkalommal eltérőnek tűnik. Jelen tanulmány is arra vállalkozik, hogy választ adjon erre a kérdésre, miszerint létrejöhet-e a nem csak nevében, hanem cselekedeteiben is egységes, szuperállamot képező, a világpolitika színpadán egy hanggal fellépő Európa?

Már-már közhelyszámba mehet, hogy az Unió az ismert történelem spekt-rumát tekintve még mindig 'fiatal' képződménynek számít – elég csak a nagy birodalmak évszázados, esetenként évezredes történelmére tekinteni – mégis sok, korábban elképzelhetetlennek hitt eredményt sikerült felmutatnia, nem egyszer komoly válságokból lábalt ki – a mitológiából ismert fönixhez hasonlón mintegy megújulva. A törekvés Európa egységének megvalósítására – illetve ennek az egységnek minél magasabb szintre történő emelése – nem csupán az elmúlt évtizedekben képezte, illetve képezi tehát a kontinens legfontosabb kér-déseinek egyikét, e téma évszázadok óta aktívan foglalkoztatta a filozófusok, tudósok és gondolkodók népes taborát. Ezen gondolkodók, az egység elérését nem egy adott állam többi országra kifejtett erejének kiterjesztésével – hódítás, gazdasági nyomás, politikai befolyás stb. – képzelték el az egyesítést, hanem a közös célok és közös előnyök elérése érdekében az országok együttműködését vizionálták. Az egységeszme ezen híveinek sora túlságosan is hosszú lenne ahhoz, hogy mindannyiuk neve említésre kerüljön, de a jelen tanulmány szem-

pontjai szerint legfontosabbnak tekinthető előfutárok munkásságát, elveiket és azok mai viszonyokkal történő összehasonlítását így sem lehet megkerülni.

## 2. Az egységeszme előfutárai, az általuk elképzelt Európa mai szemmel

### 2.1. Korai elméletek

Jelen vizsgálódás kiindulási pontját *Erasmus* 1515-ben megjelent híres A béke siráma c. műve képezi, aki az egység szükségességét olyan egyszerű alapokra vezette vissza, mint a *geopolitikai helyzet*, a *közös keresztény szellemiség*, illetve szintén *közös ellenség* – akkoriban a hódító Oszmán Birodalom – a legnagyobb veszélynek pedig az emberi természet részét képező *háborút* tartotta.<sup>1</sup> Ezen szempontok némiképp módosulva a mai napig meghatározzák az Uniót; földrajzilag is egyre egységesebb, a közös identitás és kulturális örökség jeleként a nemzeti állampolgárság kiegészítéseként létrejött az uniós polgárság intézménye – melynek egyik korai szellemi előfutárának *Voltaire*, a világpolgár is tekinthető –, 2012-ben pedig az Unió elnyerte a Nobel-békedíjat, a demokrácia, emberi jogok és a béke Európában történő előmozdítása érdekében tett erőfeszítéseierért.<sup>2</sup>

Erasmus utódai az elveken túllépve már szervezeti feltételeket is szabtak egy új Európa irányításához; *Sully* 15 állam együttműködésének eredményeképpen létrehozott volna egy tagállamonként 4-4 képviselőt tömörítő, törvényhozó szervként működő Állandó Tanácsot, közös hadsereget és ezáltal egy királyságok felett álló integrációt. Később e pontokat továbbfejlesztve már egy három évente újraválasztott tagokból álló, minden államra kötelező érvényű határozatokat hozó *Európai Tanácsot* vizionált, melyet hat területi és egy Általános Tanácsra bontott. Kiemelten fontosnak tartotta többek között a szabad kereskedelmet és a *vámhatárok megszüntetését*, illetve egy közös döntőbíráskodás ötletét is felveti.<sup>3</sup> Ezen szempontokat is jóval meghaladták már a fejlődés vívmányai; napjainkra kialakult a Bizottság–Parlament–Tanács triászára épülő uniós jogalkotási rendszer, mely elsőbbséget élvez a tagállami jogalkotással

<sup>1</sup> Denis de ROUGEMONT: *Vingt-huit siècles d'Europe*. Paris, Christian de Bartillat, 1990. Fordította Jókai Rita.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/news/eu\\_explained/121012\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/news/eu_explained/121012_hu.htm) (letöltve: 2014. 11. 21.)

<sup>3</sup> J. NAGY László – KÖVÉR Lajos: *Az európai egységeszme dokumentumai a XVI. századtól 1945-ig*. Gradus ad Parnassum, Szeged, 2000. 14–19.

szemben, létrejött a vámunió, és az integráció minden korábbinál magasabb szintre lépett, de még mindig nem teljesedett be. Az egyetlen, többször kudarcba fulladt és a közelmúltban újra neuralgikus ponttá váló kérdést a közös uniós hadsereg képezi, melynek megvalósítása – mely egyben a későbbiekben elemzett szuperállami koncepciónak is elengedhetetlen feltétele lenne – mai napig nem sikerült.

A felvilágosodás által elhozott szellemi megújulás és a ‘gyermekkor vége’ az egység híveit is új, együtt és nem egymás mellett élést támogató irányába terelte. Elég csak *Kant* Az örök béke c. művére gondolni és a korai pacifista mozgalmakra, melyek azonban közel sem rendelkeztek olyan erővel, hogy valós hatást fejthessenek ki Európa történelmére.

## 2.2. A modern mozgalmak

„Eljön az a nap, amikor önök [...] mindannyian, a kontinens összes nemzedéke, egyedi sajátosságai és dicsőséges függetlenségük megőrzésével szorosan összeolvadnak egyetlen magasabb rendű egységben, megalkotva az európai testvériséget [...] Eljön az a nap amikor két nagy csoportot fogunk látni. az Amerikai Egyesült Államokat és az Európai Egyesült Államokat [...]” szöveget Victor *Hugo* nyitóbeszédében az 1849-es párizsi békekonferencián, melyben egy békén alapuló, nyitott kereskedelemmel működő, utak által egybekötött, határok nélküli államalakulat képét vetítette előre<sup>4</sup>, melyet akkoriban még sokan csak egyfajta utópiának véltek.

A kontinens ezt követő viszonylagos prosperitását és az európai kultúra gyarmatosítással párhuzamosan történő elterjedését törte ketté az első és második világháború, mely újra talajt nyújtott az egységes Európában gondolkodók számára. *Kalergi* Páneurópai Uniója képében politikai értelemben határozta meg az öreg kontinenst és nagy hangsúlyt fektetett a közös európai értékek, illetve páneurópai identitás kiépítésére, majd az „Európa az európaiakért” elvet is megfogalmazta. Bár a hamarosan létrejövő – de később ugyancsak elbukó – Népszövetség elavulttá tette nézeteit.

*Kalergi* jó érzékkel tapintott rá arra, hogy a nemzetek meglévő, egymással történő szemben állása az egyik legkritikusabb olyan tényező, mely megakadályozza

<sup>4</sup> NAGY-KÖVÉR i. m. 106



lyozta és megakadályozza az egyesülést.<sup>5</sup> Ez a szempont a mai napig érezteti hatását a legtöbb uniós nemzetállam politikájában, melyek esetenként nemzeti identitásukra és sajátosságaikra veszélyesnek tartják az Uniót. Kalergi a nemzet identitását az állampolgárok szellemi közösségére, nyelvi sajátosságaira, vallási szokásaira, illetve többi nemzettel történő szembehelyezkedésére alapozta, melyek egyszersmind az ‘európai Panteon’, illetve európai nemzet kiépítése előtti legnagyobb leküzdendő akadályokat képezték<sup>6</sup>

Az európai integráció egyik ‘atyjának’ tekinthető *Monnet* a második világháború borzalmaival átélve továbblépett minden korábbi gondolkodón, politikai aktivitásának köszönhetően Európa elindult egy hosszú utazásra, mely a mai napig tart, a nemzeti szuverenitások korlátozásával és a hatáskörök közösségi szintre történő átruházásának elveivel megalapozta a folyamatosan fejlődő, jelenleg Európai Unió néven ismert hatalmas joganyaggal és kiépített, folyamatosan bővülő szervezetrendszerrel rendelkező közösséget.

### 3. Az egység felé vezető úton?

#### 3.1. Jelen: mi is az EU?

A tanulmány témája a szuperállamként funkcionáló EU megvalósíthatóságának kérdése, azonban ahhoz, hogy meghatározhassuk, mivé válhat a közösség, meg kell tudnunk határozni jelenlegi formájában. Már ennél a pontnál is problémákba ütközünk, mely egyszersmind tükrözi a nagy ellentétet az euro-szeptikusok – élén a szuperállam ‘rémétől’ tartó angolokkal – és a polgárok ‘egyre közelebbi’ unióját pártoló föderalizmus, illetve a *kormányköziség*, valamint a *nemzetekfelettség* hívei között.

Azt, hogy mi is tekinthető államnak, az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló montevideói egyezmény határozza meg, ennek értelmében az állami lét négy konstitutív feltétellel rendelkezik – Jellinek korai triászát kiegészítve –: állandó népesség, meghatározott terület, főhatalom és a más államokkal történő kapcsolattartás képessége.<sup>7</sup> Ezen kritériumokat tanulmányozva olybá tűnhet, hogy az Európai Unió mindegyiknek eleget tesz: a tagállamok együttes né-

<sup>5</sup> Németh István: Richard N. Coudenhove-Kalergi – a Páneurópa-gróf. Grotius-Tanulmányok, 2013. Forrás: <http://goo.gl/NBnfVk> (letöltve: 2014. 11. 21.)

<sup>6</sup> Richard COUDENHOVE-KALERGI: Pan-Europe. Paris, Presses Universitaires de France, 1988.

<sup>7</sup> Jacop CAMPBELL: Democracy and the European Superstate. <http://www.brugesgroup.com/EuropeanSuperstate.pdf> (letöltve: 2014. 11. 21.)

pessége 500 millió fő körül mozog – mely így a világon a 3. helyen áll Kína és India után –, a Maastrichti Szerződés értelmében pedig minden tagállam állampolgára egyúttal az Unió állampolgára is, területe pedig több mint 4 millió km<sup>2</sup>.<sup>8</sup> Az Unió rendelkezik törvényhozó és végrehajtó szervvel (viszont nem használatos az ‘Európai Kormány’ elnevezés melyet Guy Verhofsadt volt belga miniszterelnök javasolt), valamint igazságszolgáltatási rendszerrel is, melyet az Európai Unió Bírósága és a tagállami bíróságok, mint az Unió rendes bíróságai alkotnak. A Lisszaboni Szerződés 46. cikke értelmében az Unió jogi személyiséggel is rendelkezik, ennek következtében más államokkal szerződéseket köthet, illetve kapcsolatot építhet, melynek jeléül világszerte már több mint 130 EU nagykövetség található.

Ezen szempontokat figyelembe véve, valóban egy szövetségi államra emlékeztető közösség képe rajzolódik ki a vizsgálódók szemei előtt, azonban számos olyan tényezőt is figyelembe kell venni, melyek mindezek ellenére az Unió államként – egyszerűsített szuperállamként – történő meghatározását megakadályozza, és arra kényszerít, hogy egyedi, *sui generis* szervezetként gondoljunk rá.<sup>9</sup>

A demokrácia deficit- és legitimitás kérdéseit tekintve komoly eltéréseket vehetünk észre az Európai Parlament nemzeti parlamentekkel történő összehasonlítása során. Ugyanis bár előbbi társ jogalkotó intézménnyé vált, a megválasztott uniós parlamenti képviselőknek se egyedül, se csoportosan nincs joguk törvényt kezdeményezni, a jogalkotási ‘triász’ működése is eltér a nemzeti szinten megszokottól és az elszámoltathatóság is kérdéseket vet fel. A polgárok azonban immár közvetlenül is hozzájárulhatnak a jogalkotási eljáráshoz: 1 millió uniós, legalább 7 tagországból származó polgár aláírással biztosított támogatása esetén az Európai Bizottságot jogalkotási javaslat előterjesztésére lehet felszólítani bármely olyan témakörben, amely a Bizottság hatáskörébe tartozik.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> [http://europa.eu/about-eu/facts-figures/living/index\\_hu.htm](http://europa.eu/about-eu/facts-figures/living/index_hu.htm) (letöltve: 2014. 11. 21.)

<sup>9</sup> SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura: *Az Európai Unió jogi fundamentumai*. Budapest, Szent István Társulat, 2012. 61.

<sup>10</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=hu> (letöltve: 2014. 11. 21.)

### 3.2. ...és jövő: szuperállam?

„*Szuperállam*: egy nagy és erős állam, mely nemzetek föderációjára vagy uniójára épül” – szól <sup>11</sup> a hivatalos meghatározás, mely névvel – nem egyszer rosszalást és ellenszenvet kifejezve – az elmúlt pár évtizedekben egyre gyakrabban illették az integrációs szervezetet. Többen már jelenleg is ekképpen gondolnak az Unióra, de véleményem szerint ez az állapot számos okból kifolyólag még nem megvalósítható, ugyanakkor nem is lehetetlen koncepció.

A ‘szuperállam’ elnevezést *Margaret Thatcher* is előszeretettel használta 1988-as brugge-i beszédében, reagálva a felgyorsuló integrációs folyamatokra, mely ellen élesen tiltakozott, és egyúttal felélesztette az euro-szkeptikus mozgalmat, támadva a szociális piacgazdaságot, elutasítva a *Delors* által képviselt integrációs elveket. Thatcher szuverén nemzetállamok lazább szövetségeként képzelte el az Uniót – akkoriban még Közösséget –, nem pedig a hatásköreik egy részéről lemondó, szuverenitásukat Brüsszel számára a kölcsönös előnyök érdekében kölcsönösen korlátozó államok uniójaként. Ezzel lényegben megalapozta a mai napig fennálló ellentétet az internacionalizmus és szupranacionalizmus között, mely ellentét az Európai Parlamenti frakciók között is fellelhető. A legutóbbi EP-választások eredménye is bebizonyította, hogy az euro-szkeptikus irányzat még mindig jelentős, sőt, a gazdasági, politikai és pénzügyi válságok következtében több országban – így Nagy-Britanniában, Görögországban, Franciaországban és Dániában még meg is erősödött.<sup>12</sup> Érdekesség gyanánt azonban az is megemlítendő, hogy alig négy hónappal a parlamenti választások után, össze is omlott a brit Nigel Farage vezette euro-szkeptikus frakció.<sup>13</sup>

Az integráció további elmélyülésének megakadályozását vagy akár visszafejlesztését megcélzó irányzatok önmagukban még nem jelentenék a szuperállam kialakulásának megakadályozását, illetve annak előfeltételeként a további elmélyülés megtorpanását. Éppen nemrégiben került sor például a kis túlzással történelminek is nevezhető közös bankfelügyelet elfogadására az eurozónában, mely lehetőséget nyújt a közös adósságrendezésre. Az euro-szkeptikus irányzatok által képviselt társadalmi rétegek és nagy nemzetek kormányainak támogatása ugyanakkor mindenféleképpen az integrációt hátráltató tényezőt

<sup>11</sup> Fordítás tőlem, innen: <http://www.oxforddictionaries.com/>

<sup>12</sup> Cecile BARBIÈRE: *Eurosceptics make controversial return to EU Parliament* <http://goo.gl/ZMTfER> (letöltve: 2014. 11. 21.)

<sup>13</sup> Nigel Farage's Eurosceptic EU Parliament group has collapsed <http://goo.gl/hjXEce> (letöltve: 2014. 11. 21.)

képeznek, elég csak az *Alkotmány szerződés bukására* és annak következményeire gondolni.

### 3.3. Nemzetállami lét és szuperállam

A nemzetállamok megléte, kultúrájuk, nyelvük és sajátosságaik megőrzése első ránézésre úgy tűnhet, az egyik legnagyobb akadályt képezi egy egységes európai nemzet kiépítése előtt. Jelen tanulmány terjedelme nem engedi meg, hogy mind a 28 tagállam szempontjából megvizsgálásra kerüljön a kérdés, így csupán a politikailag és gazdaságilag legerősebbnek tekinthető országok kerülnek elemzésre. Ezen államokra gyakran jellemző, hogy instrumentalizálják az európai eszmét, *'Európa nevében'* lépnek fel, melyet egyszersmind saját nemzeti érdekük érvényesítési eszközeként tekintenek.<sup>14</sup>

Az euroszkepticizmus 'fellegvárának' is tekinthető *Egyesült Királyság* a közelmúltban – ahogy hagyományosan tenni szokta – többször is szembe helyezkedett az Unióval, megkérdőjelezve olyan alapelveket, mint a szabad mozgás és migráció, illetve munkavállalás, a radikális nézetek mögött pedig újra témává vált az ország Unióból való kilépése, amennyiben nem sikerül az említett kérdéseket megfelelően rendezni, az angol sajtó pedig teli van ellenséges cikkekkkel.

A szuperállam legnagyobb ellenzőiként sérelmezik a szuverenitásuk 'csorbulását', viszont ezáltal hajlamosak elfelejteni olyan fontos tényezőket, melyekre a volt elnök José Manuel Barroso volt bizottsági elnök is rámutatott: szerinte nem egy tagállammal szemben elhelyezkedő, hanem azokkal együttműködő Unióról van szó, a globalizáció korában ugyanis a megosztott szuverenitás nemhogy kevesebb, hanem több hatalmat jelent azoknak az európai nemzetállamoknak, melyek egyedül már nem képesek jelentős befolyást kifejteni a világpolitika menetére.<sup>15</sup> A létrejött bankunióknak köszönhetően, melyet a jelenlegi gazdasági világválság hívott életre, az integráció minden korábbinál komolyabb szintet érhetett el, de az Unió céljai között nem szerepel az Európai Egyesült Államok koncepciójának, azaz egy nemzetként való egyesülésnek a terve.

Ugyancsak Barroso hívta fel a figyelmet arra, hogy jelenleg nem egy szuperállam létrehozása a cél, hanem a meglévő integráció mélyítése, a

<sup>14</sup> SZEMPLÉR Tamás: Franciaország: az integráció által megőrzött nagyhatalom In: Kiss, J. László (szerk.): *A huszonötök Európái*. Budapest, Osiris, 2005. 183–226.

<sup>15</sup> <http://mno.hu/eu/barroso-ovatossagra-intette-nagy-britanniát-1254281> (letöltve: 2014. 11. 21.)

nemzetek föderáció formájában történő egyesítése, illetve az országok gazdaságának és pénzügyi stabilitásának erősítése, amit a közelmúltban elfogadott közös bankfelügyelet is erősít. Ezt a nézetet támogatja jelenleg Angela Merkel német kancellár is<sup>16</sup>, aki szintén azon a véleményen van, hogy az Unió lépésről-lépésre, ‘varázsütés nélkül’ halad az integráció útján, és a legnagyobb gazdasági potenciállal rendelkező *Németországot* elkötelezte az – USA-ban gyakran temetett és halálra ítélt – euró megmentése mellett, melynek összeomlása a kontinens összeomlását is magával hozná. Németország Európa-politikája több szempontból is egyedi, hiszen a legnagyobb gazdasági potenciállal és népszerűséggel rendelkezik, ugyanakkor a német identitás számos történelmi eredetű problémával küzdött és küzd napjainkban is, melynek okán ez az állam a leginkább elkötelezett az Unió föderatívává válása illetve az európai identitás erősítése mellett. Mindezeknek köszönhetően, az európai érdekek egyszersmind német érdekekké váltak.<sup>17</sup>

*Franciaország* az Unióra a multipoláris világra kifejtett hatásainak multiplikátoraként tekint, jelentőségének Unión keresztül történő növelésével igyekszik a nemzeti identitás részét képező nagyhatalmi státuszba vetett (tév) hitet megőrizni. A francia politika hagyományos szuverenitás pártolása – a britektől eltérő okokból kiindulva ugyan – szintén megakadályozza, hogy az Unióból valódi szuperállam lehessen. Itt helyén valónak tűnhet megemlíteni Harald Macmillan mondását De Gaulle-ról: „He talks of Europe and means France”, azaz „Európa alatt Franciaországot érti”.<sup>18</sup>

### 3.4. Összehasonlítás az Egyesült Államokkal

A szuperállam említésekor gyakran kerül sor az Európai Unió Egyesült Államokkal történő összehasonlítására, mely megközelítés nem alaptalan ugyan, de jelenleg távolról sem ad elég pontos képet. Bár az Egyesült Államok berendezkedését sokan példaként hozhatják fel, ez az állam számos olyan tulajdonsággal rendelkezik, melyek az integráció magasabb szintre emelése érdekében elengedhetetlenek tűnnek az Unióban is. Kezdőpontnak rögtön beleütközünk olyan triviális tényezőbe, mint a nyelv kérdése. Meglepőnek tűnhet,

<sup>16</sup> <http://mek.oszk.hu/06800/06897/html/1204.htm> (letöltve: 2014. 11. 21.)

<sup>17</sup> Kiss J. László: *Nemzeti identitás és külpolitika az euroatlanti térségben*. Budapest, Teleki László Alapítvány, 2005. 16–24.

<sup>18</sup> Fordítás tőlem.

de az USA-nak szövetségi szinten *de iure* nincs hivatalos nyelve – csak állami szinten –, ugyanakkor az angolt *de facto* hivatalos nyelvként használják, ezzel szemben az Európai Unió több hivatalos nyelvvel is rendelkezik.<sup>19</sup>

A különböző nyelvek mellet kulturálisan is jóval diverzifikáltabb képet fest a kontinens térképe. Az európai identitás túlságosan gyenge még ahhoz, hogy összehasonlítható legyen az amerikai *nemzeti öntudattal*; az országok saját zászlóját és himnuszát az uniós megfelelőik valószínűleg sohasem fogják helyettesíteni – bár nem is ez a céljuk –, a sort pedig sokáig lehetne folytatni az alkotmánytól, egységes oktatástól kezdve a rendőrségi szervezeten át a közös hadseregig, egészen a végső célt képező teljes politikai unióig.

Az USA szempontjából tekintve is érdekes lehet az Unióra tekinteni, hiszen számos amerikai gondolkodó szerint az EU képezheti a jelenleg egyedüli szuperhatalomként ténykedő állam egyetlen komoly riválisát a közeljövőben, feltéve hogy Európa képes egységes hanggal felszólalni és az európai érdeket az állami érdektől elkülönülten képviselni. A közös fellépés – akár az Egyesült Államokkal szemben is, mint tették azt a németek és franciák, mikor elutasították az iraki háborúban történő részvételt – és a politikai unió megvalósulása pedig komoly változásokat idézhet elő a világpolitikában, melyre reálisan tekintve az egyes európai államoknak egyedül nem sok ráhatásuk van, viszont egy ilyen közösség részeként a lehetőségek jóval szélesebb köre nyílik meg.<sup>20</sup> Napóleon úgy fogalmazott, hogy „ha Kína felébred, a föld is megremeg”. Talán átfogalmazhatjuk ezt úgy is: ha Európa egyesül, az ég is belezendül.

#### 4. Konklúzió: (jelenleg) távol a szuperállamtól

Az uniós polgárok közötti nyelvi, kulturális és egyéb különbségek leküzdése komoly problémát jelent, de nem szabad elfelejteni a tanulmány elején említett gondolkodók által is említett közös identitástudatot, mely jelenleg még gyenge lábakon áll. Bár az uniós polgárság létrehozása egyértelmű előrelépést jelentett, az egyik legnagyobb feladat az Unió állampolgárokkal történő elfogadtatása, szükségességének megértetése és ‘megszerettetése’. A közös szellemi örökségek és kulturális alapok vitathatatlanok, ezért szükséges, hogy ne csak a nemzeti

<sup>19</sup> [http://europa.eu/about-eu/facts-figures/administration/index\\_hu.htm](http://europa.eu/about-eu/facts-figures/administration/index_hu.htm) (letöltve: 2014. 11. 21.)

<sup>20</sup> Stephen HASELER: *Super-State, The New Europe and its challenge to America*. London, I.B.Tauris&Co Ltd., 2004. 50–63.

öntudat, hanem egyúttal – azt kiegészítve – az európai öntudat is kialakuljon, hiszen maga Monnet is a polgárok közti unióként képzelte el az integrációt<sup>21</sup>.

A politikai unió – és ezáltal véleményem szerint a szuperállam – megvalósítására az elkövetkező évtizedekben nincs reális esély, ez azonban nem jelenti azt, hogy ez az elképzelés nélkülözné a reális megvalósítás lehetőségét. Azt pedig kijelenteni, hogy az Unióból soha nem is lesz szuperállam, elhamarkodott lenne, elég csak az elmúlt közel 60 évre visszatekinteni: 6 állam laza kereskedelmi szövetségéből a világ GDP-kének 30%-át szolgáltató gazdasági egységgé vált a szervezet. 1993 elején még sokan legyintettek volna a közös pénz megvalósulására, egy évtizedre rá viszont megszületett az egyik legerősebb valuta az euró képében, a válságok sorra lesújtottak a világra és az integrációs szervezetre, de minden válság után csak megerősödött és elmélyült az integráció, mely előrelépések értelemszerűen nagyobb ellenzést és fékezőmechanizmusokat is kiváltottak.<sup>22</sup>

Jelenleg a politikai unió elérésének és az ehhez szükséges feltételrendszer kidolgozásának reális esélye eléggé alacsony, ezáltal pedig az úgynevezett ‘szuperállam’ megvalósulása is hosszú évtizedekig várat még magára. Ha azonban az egységes Európában való gondolkodás a politikusokra és az állampolgárokra egyaránt kisugárzik, megvalósulhat akár egy Európai Egyesült Államok is, mely esemény nemcsak Európa, de a világ működését is megváltoztathatja. Kiváltképp, ha egyszer végre létrejön a többször kudarcba fulladt, a közelmúlt eseményeinek fényében pedig újra felmelegített közös európai haderő felállítása az Unió közös kül- és biztonságpolitikájának részeként. Amíg mindezen változások végbemennek, leginkább Delors híres mondásával jellemezhetjük az Uniót, miszerint ez egy „objet politique non-identifié” azaz – viccesen fogalmazva – politikailag nem azonosítható létforma.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Glyn MORGAN: *The Idea of a European Superstate*. Princeton University Press, 2005. innen: <http://press.princeton.edu/chapters/i8082.pdf> (letöltve: 2014. 11. 21.)

<sup>22</sup> Alan S. MILWARD: The European Union as Superstate. *The International History Review*, 2005/1. 90–105.

<sup>23</sup> MORGAN i. m. 7.

# MIÉRT IS NEM TUDJA MEGOLDANI AZ EURÓPAI PARLAMENT A DEMOKRÁCIADÉFICIT PROBLÉMÁJÁT?

*Egy diplomamunka részletei*

KÉSZ Ákos Tamás

## **1. Az ötlet jó, de valamiért mégsem működik...**

Az európai együttműködés szükségessége a jövőt illetően, úgy gondolom, hogy egyre inkább megkérdőjelezhetetlen. Az talán vitatható, hogy valóban egy az Európai Unió keretében szerveződő gazdasági együttműködés biztosítja-e a lehető legelőnyösebb együttműködési formát a résztvevő tagállamok számára, ugyanakkor ezen országok egymásrautaltsága és (kölsönös) függése<sup>1</sup> lehetlenné teszi, hogy a jövőt e nélkül az integráció nélkül képzeljük el. Szintén kérdés, hogy a további szükséges integráció milyen formát öltjön? A szokásos mélyítés-bővítés mentén, de ugyanúgy a föderalizmus–kormányköziség–funkcionalizmus tekintetében is felmerül a „merre tovább” kérdés.

Állásfoglalásom és kiindulópontom jelen dolgozatban azonban az, hogy a jövőben szükséges és nélkülözhetetlen az európai integráció feladatainak folytatása, vitatva annak formáját. Ez a vita azonban nem képi jelen írás részét, csupán a kezdeti feltételezés tisztázása végett tartom szükségesnek ezt megemlíteni.

Akár politikailag, akár (csak) gazdaságilag tekintjük azonban szükségesnek az együttműködési folyamat folytatását, mindenképpen kardinális és egyre sürgetőbb feladat az európai polgárság ezen kérdésekbe történő bevonása. Ennek a problémának megoldásaként merül fel a jelen dolgozat témáját képező Európai Parlament intézménye, mely közvetlen felelősségre vonhatósága révén az Európai Unió demokratikus működését volna hivatott elősegíteni.

---

<sup>1</sup> [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/127849.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/127849.pdf)



Az egyre kisebb választói részvétel az európai parlamenti választásokon, illetve az egyre többet hangoztatott demokráciadeficit problémája éppen arra enged következtetni, hogy ez az uniós intézmény nem volt képes beváltani a hozzáfűzött reményeket. Dacára mindezt annak, hogy hatásköreit és befolyását az uniós döntéshozatal tekintetében folyamatosan bővítette és tágítja továbbra is.

Vajon mi lehet ennek az oka? Miért nem képes egy céljaiban és működésében hatékonynak tűnő európai intézmény megmozgatni az európai embereket és bevonni őket a döntéshozatal rendszerébe? A következőkben erre próbálok választ keresni, és felvázolni azt, hogy ezen problémák milyen módon lennének orvosolhatóak.

## 2. Porszem a gépezetben?

Magának az Európai Parlament intézményének mind célkitűzéseit, mind működési rendjét hatékonynak (*output*) ítélem meg, az ezen célokhoz és működéshez rendelt előzetes elvárások azonban mégsem valósultak meg (*outcome*). Ennek megfelelően a hibákat is az intézmény környezetében, nem pedig annak funkciójában látom. A környezet olyan elemeinek hiányát, és azokat a működési problémákat tartom fontosnak kiemelni, amelyek egyelőre feleslegessé teszik az Európai Parlamentet a jelenlegi intézményi struktúrában.

### 2.1. A hiányzó láncszem(ek)

Egyrészt a politikai közélet említhető itt, amely nélkül hatékonyan működő Európai Parlamentet nehéz elképzelni. Az angol nyelvű szakirodalomban ez leginkább a *political sphere* fogalmának feleltethető meg, mely egy olyan szférát jelent, amelyen belül jelentős politikai tevékenység zajlik. Ennek szükséges elemei lennének egyértelműen maguk az *európai pártok*, melyek jelenleg nem léteznek, csupán olyan parlamenti frakciókról beszélhetünk, amelyek hasonló ideológiával rendelkező nemzeti pártokat fognak össze.<sup>2</sup> Az európai pártok gondolata már több ízben felmerült a közelmúltban, de megvalósítása egyelőre nem látszik körvonalazódni. A fő problémát az jelenti, hogy a tagállamok eltérő politikai, szociális és gazdasági kihívásai miatt kivitelezhetetlennek tűnik

<sup>2</sup> Alan HARDACRE: *How the EU Institutions Work and... How to Work with the EU Institutions*. London, John Harper Publishing Ltd., 2011. 94.

olyan közös program kialakítása, amely egy, az unió minden tagállamában jelenlévő pártot fémjelezhetne.

Ráadásul Downs, az intézményi közgazdaságtan jól ismert alakja által kidolgozott hiányos informáltság modellje rávilágít,<sup>3</sup> hogy az *európai méretű pártok fenntartása túlságosan költséges*, éppen ezért racionális politikusokat feltételezve ez nem is valósul meg. Ahhoz ugyanis, hogy a pártok megfelelően tudjanak 'politikát csinálni' a választóik számára, amellyel elnyerhetik szavazataikat, kiküldött képviselőkre és befolyásolókra van szükség,<sup>4</sup> ez azonban uniós szinten sokkal magasabb költségekkel járna.

Mivel közös programok kialakítására nincsen lehetőség, ezért magának az európai szintű politikai ügyeknek az artikulációja is lehetetlen, hiszen ha még csak általánosságként tekinthető kérdéseket is említünk – mint például Európa globális szerepvállalása, környezetvédelem, emberi jogok –, akkor is látjuk, hogy minden tagállamban más következményeket von magával az adott kérdés megítélése egyik vagy másik irányba. Épp ezért huszonnyolc tagállamra kiterjedő egységes programok, preferenciák kialakítása még ezekben a kérdésekben sem várható, nem beszélve a részletesebb szakpolitikákról (*policy*-k). Ennek fő oka, hogy a *meghatározó politikai területek továbbra is nemzeti hatáskörbe tartoznak*.<sup>5</sup> Az igazán lényeges, és a választókat közvetlenül érintő és ténylegesen befolyásolni képes kérdések eldöntésében az Európai Unió nagyon kis szerepet játszik.

A választók pedig ezzel egyet is értenek, és nem tartják szükségesnek, hogy olyan fontos politikai ügyekben, mint az adózás, munkaerő-piaci politikák, szociálpolitika területén az Európai Unió beavatkozzon.<sup>6</sup> Ebből kifolyólag a nemzeti pártok ténylegesen csak ezekkel a kérdésekkel foglalkoznak, hiszen választóik ezen politikai kérdésekben meghozott döntéseik alapján voksolnak rájuk vagy ellenük.<sup>7</sup> Ez a jelenség pedig egyértelműen ellehetetleníti egyfajta európai politikai tér létrejöttét. Az *Európai Unió hatáskörében lévő ügyek ugyanis a választók számára irrelevánsak*, ebből kifolyólag az ilyen vitákban

<sup>3</sup> Anthony DOWNS: Politikai cselekvés a demokráciában. *Közgazdasági Szemle*, XXXVII. évf., 1990/ 9. 993–1011.

<sup>4</sup> DOWNS i. m. 999.

<sup>5</sup> Andrew MORAVCSIK: The myth of Europe's Democratic Deficit. *Journal of European Public Policy*, 2008. november-december, 333.

<sup>6</sup> Uo. 33.

<sup>7</sup> Joseph E STIGLITZ.: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2000. 175., 189., 191.

való véleménynyilvánítástól távol maradnak. Ez azonban magának az európai uniós döntéshozatalnak a demokratikus legitimitációját veszélyezteti.<sup>8</sup>

Ezzel szorosan összekapcsolódik az is, hogy az EP-választások másodrendű nemzeti választásokként vannak kezelve (*second order national elections*), amelyek nemzeti pártok között, nemzeti ügyekről szóló viták felett, nemzeti választók megnyerésért zajlanak.<sup>9</sup> Az európai politika és az európai ügyek szinte teljes mértékben kimaradnak ezekből a vitákból. Ha fel is merül az Európai Unió, akkor is csupán mellette vagy ellene szóló érvek hallhatók, de nem szakpolitikai diskurzus.

Ez Hobbolt és Tilley munkájára támaszkodva is egyértelműen megállapítható,<sup>10</sup> ti., hogy többszintű kormányzat – így az Európai Unió – esetén az elszámoltathatóság nem pártpolitika alapján valósul meg, hanem azt az intézményrendszerrel szembeni értékítélet határozza meg.<sup>11</sup> Így főként az Európai Unióban, ahol a bonyolult döntéshozatali rendszerben nem állapíthatóak meg pártpolitikai viszonyok, a választók hozzáállása az uniós *policy*khez, nem párt hovatartozás vagy ideológiai nézet, hanem magához az *Európai Unióhoz való viszonyulás alapján befolyásolt*.<sup>12</sup>

Az európai egység feltételezi egy szupranacionális törvényhozási rendszer meglétét, melynek mindenképpen rendelkeznie kell a szükséges legitimitációval a társadalom részéről. A jelenlegi struktúrában azonban ez nem valósulhat meg. A törvényhozás még mindig hangsúlyos kormányközi jellege<sup>13</sup> azt eredményezi, hogy a legitimitáció a tagállami kormányok nemzeti feljogosításából származik. Azaz, az uniós szintjén hozott döntések a nemzeti kormányokon keresztül csak közvetett legitimitációval rendelkeznek.<sup>14</sup>

<sup>8</sup> Christopher LORD: Does the EU Suffer from a Democratic Deficit? The rejection of the Lisbon Treaty by the Irish electorate has given new vigour to the debate on the European Union's widely perceived democratic deficit. Does the EU indeed have a serious democracy problem? What are the options open to the European political leadership and which of these should be acted upon? Still in democratic deficit, *Journal of European Public Policy*, 2008. november-december, 316. ('democracy requires a people, or in another words, demos').

<sup>9</sup> Rory COSTELLO – Jacques THOMASSEN – Martin ROSEMA: European Parliament Elections and Political Representation: Policy Congruence between Voters and Parties. *West European Politics*, 2012. November 35. 1229.

<sup>10</sup> [personal.lse.ac.uk/HOBOLT/Publications/CPS\\_2014.pdf](http://personal.lse.ac.uk/HOBOLT/Publications/CPS_2014.pdf)

<sup>11</sup> Uo. 16.

<sup>12</sup> Uo. 7.

<sup>13</sup> Sergio FABBRINI: Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis. *Comparative Political Studies*, 2013. június 20.

<sup>14</sup> Uo. 26.

Ugyanakkor az Európai Parlament hatalmának folyamatos növelése sem tud megfelelő megoldást nyújtani a problémára. Tudniillik a parlament empirikusan bizonyítottan hatékony az állampolgárok képviselésében,<sup>15</sup> de ez nem az *uniós polgárok* képviselését jelenti. Szintén az intézményi közgazdaságtanból vett teóriára építve ugyanis racionális politikusokat feltételezve az EP-képviselő tagállamok állampolgárainak képviselésében érdekelt – szemben a közösségi érdekekkel –, hiszen saját tagállama állampolgárainak szavazatai biztosíthatják számára a kívánt hatalmat és egzisztenciát.<sup>16</sup> Vagyis az Európai Parlament hatékony ugyan a demokratikus képviselésben, de *ez nem jelenti az európai érdekek hatékony képviselését*. Ennek az intézménynek a további hatáskör-bővítése tehát egy újabb olyan szereplőt erősít meg az uniós döntéshozatalban, amely nemzeti érdeket képvisel – a szintén tagállami érdekeket megtestesítő Tanács mellett.

Downs racionális tájékozatlanság modellje is alkalmazható annak igazolására, hogy a jelenlegi körülmények között miért nem lehetséges az európai nyilvánosság kialakítása. Ez ugyanis azt mondja, hogy a pártok közötti választáshoz szükséges információ a választópolgár számára túlzottan költséges a választás *lehetséges* kimeneteléhez képest, éppen ezért semmi sem ösztönzi a választót a 'jólinformáltságra'.<sup>17</sup> Az Európai Unióban ennek különösen nagy relevanciája van. Az európai hírek ugyanis nem árasztják el a nemzeti médiát, az uniós polgároknak tehát saját maguknak kell utánajárni a „pontos” (*jó*) választás meghozatalához szükséges információknak. Ez azt jelenti, hogy az *információ ebben az esetben még költségesebb*, annak esélye pedig, hogy *egyvalaki szavazata döntson a választás végkimeneteléről uniós szinten még alacsonyabb*. Vagyis a racionális tájékozatlanság, az uniós polgárok uniós ügyek iránti tájékozatlansága, még inkább valószínű, ez pedig az európai politikai tér kialakulásának gátja is egyben, hiszen *nincs semmi, ami tájékozódásra ösztönözné őket*.

## 2.2. Egy szélsőséges megoldás?

A fentiekben részletezett okok miatt, a jelenlegi intézményi környezetben – és azok intézményi közgazdaságtanra alapozott működése miatt – a demokrácia-deficit *európai* leküzdésének feladata nem megvalósítható. Ezért a nagyobb

<sup>15</sup> Peter MAIR – Jacques THOMASSEN: Political representation and government in the European Union. *Journal of European Public Policy*. 2010 January. 17. 21.

<sup>16</sup> DOWNS i. m. 995–997.

<sup>17</sup> DOWNS i. m. 1007.

demokratikus legitimitással rendelkező nemzeti parlamentekre kell bízni a törvényhozást, és törekedni kell a nemzeti parlamentek és ezen keresztül a tagállami nyilvánosság 'európaizálására'.<sup>18</sup> Ez a modell ugyanis illeszkedik a jelenlegi elvárásokhoz, amelyben a tagállamok szeretnék visszaszerezni befolyásukat az uniós döntések meghozatalában, ugyanakkor szem előtt tartja az európai érdekeket is, és lehetővé teszi egy később föderális Európa megalakulását.

A szükséges társadalmi aktivitás csak nemzeti szinten valósítható meg. Az integráció érdekében és a demokratikus elemek erősítése végett azonban elengedhetetlen ennek a bevonódásnak az európai tartalommal való megtöltése. Feltételezésem szerint, ha *a nemzeti parlamentek nagyobb hangsúllyal foglalkoznának Európai Unió döntéseivel, akkor a társadalom aktivitása is magasabb lenne* ezekben a kérdésekben. Ez a társadalmi legitimitáció pedig elengedhetetlen a jövőbeli európai egység megteremtéséhez. Sőt, bármilyen formája a jövő Európai Uniójának csak a társadalom felhatalmazása alapján válhat működőképessé.

Ezért vélem úgy, hogy szükséges az uniós szintű döntések nemzeti parlamenti szintre utalása, hiszen itt elérhető a szükséges legitimitáció a döntések meghozatalához. Majd pedig, ha ezen a rendszeren keresztül elérhető a nemzeti parlamentek európaizálása, akkor ezáltal lehetőség nyílik arra, hogy a társadalom is elérje a kellő bevonódást ezen kérdésekbe, ez pedig megteremtheti egy későbbi szupranacionális törvényhozási struktúra legitimitációját. A nemzeti szintű politikai döntések esetében könnyebben elérhető a társadalom aktivitása,<sup>19</sup> így ha a tagállami parlamentek folytatnak vitát az uniós döntésekről, akkor ezek társadalmi legitimitációja is erősebb lesz. Növekedhet a társadalom európai ügyeket érintő politikai részvétele. Később a szupranacionális törvényhozási struktúrában pedig már csak ennek az aktivitásnak a megőrzésére kell törekedni. Ezáltal a szükséges legitimitáció is megvalósul.

A modell a következőképpen működhetne a gyakorlatban: Mivel a jelenlegi helyzetben az Európai Parlament működése nem tud kellően hatékony megoldást nyújtani a demokráciadeficit leküzdésére, ezért feladatait a nemzeti parlamentek hatáskörébe kellene utalni. Egyelőre ezek rendelkeznek a szükséges demokratikus felhatalmazással, ami legitimálni tudja a meghozott döntéseket.<sup>20</sup> A jogalkotási ciklus ugyanúgy a Bizottság javaslatával kezdődne, amelyet mind a 28 tagállam parlamentjének megküld. Erről az egyes parlamentek saját

<sup>18</sup> [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/127849.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/127849.pdf)

<sup>19</sup> Mancur OLSON: *A kollektív cselekvés logikája*. Budapest, Osiris, 1997. 72–88.

<sup>20</sup> FABBRINI i. m. 16.

működési rendjüknek megfelelően döntést hoznak; a javaslatot elfogadják, vagy elutasítják. Ez utóbbi esetben a kifogásolt pontokat megjelölik és módosításokat fűznek hozzá. Ezt követné a tanácsi szakasz, ahol a feladat egy egységes tervezet kidolgozása a 28 tagállam együttműködésével. A szakminiszterek a Tanácsban csakis a nemzeti parlament által felhatalmazás alapján, az elfogadott módosító javaslatához kötötten tárgyalhatnak. Ebben jó példát nyújthat a dán parlament által jelenleg is alkalmazott gyakorlat. A tanácsi szakaszban minősített többséggel elfogadott tervezet visszakerül a Bizottsághoz. Ezzel lezárul az első olvasat. A másodikban a Bizottság megvizsgálja a Tanács tervezetét, esetlegesen javításokat végez rajta, de semmiképpen sem módosíthatja alapjaiban. Az így elkészült javaslat újra a nemzeti parlamentek elé kerül, akiknek ekkor végső döntést kell hozniuk arról. A parlamentek minősített többsége által elfogadott javaslat uniós jogszabállyá válik.

Feltételezésem szerint a modell az unió számára rendkívül fontos spill-over hatásokat válthatna ki. Egyrészt, ahogy az fentebb már említésre került, a nemzeti politika európaizálódása révén a nemzeti nyilvánosság európaizálódása valósulhatna meg.<sup>21</sup> Másrészt a modell ösztönözné a tagállami parlamenteket a szorosabb együttműködésre, hiszen ebben az esetben ők lennének a végső döntéshozók, ezért rajtuk múlik a kompromisszumok kialakítása. Harmadrészt éppen a közvetlen nemzeti parlamenti döntéshozatal miatt elképzelhető, hogy újabb hatáskörök kerülhetnének uniós szintre.

Mindemellett a modell számos kérdést is felvet, amelyek megválaszolása a jövőben nem lesz egyszerű feladat. Ezek között szerepel, hogy *megvalósítható-e* egyáltalán egy ilyen intézményi struktúra? *Érdekeltek-e* a tagállamok ennek a kialakításában? Rendelkeznek-e kellő *intézményi kapacitással*? Valóban *bekövetkezne-e az európaizáció* a nemzeti nyilvánosságban? Hogyan illeszkedne a modell a Szerződés rendszerébe? Milyen esetleges negatív hatásai lennének a reformnak?

<sup>21</sup> Szűcs Zoltán Gábor – Szabó Gabriella: Politika európai térben. *Politikatudományi Szemle*, XXI/4. 93.



## KÉT TŰZ KÖZÖTT A BERNI KORMÁNY?

*Avagy a tömeges migráció elleni népszavazás eredményének hatása Svájc és az Európai Unió kapcsolatára*

MISZKULY Evelin

A semlegességéről, különlegességéről, demokratikus alkotmányos berendezkedéséről, nyelvi sokszínűségéről, gazdasági jólétéről ismert Svájc, 2014. február 9-én – Európa-szerte – a figyelem középpontjába került. Az alpesi ország polgárainak arról kellett dönteniük, hogy visszaállítsák-e a bevándorlási kvótarendszert az uniós polgárokkal szemben. ‘Masseneinwanderung Stoppen JA’, vagyis a tömeges bevándorlás megállítására felhívó plakátok serege lepte el a svájci falvakat és városokat. A szavazásra jogosultak 50,3 százaléka a bevándorlási kvóta bevezetése mellett döntött. A referendum eredménye egy lavinát indíthat el. A személyek szabad mozgásáról szóló egyezmény felmondásával az ún. Clause de Guillotin-záradék értelmében az I. megállapodáscsomagba tartozó többi hat szektorális megállapodás is hatályát vesztené. A népszavazás eredménye kihatással lehet a Svájc és az EU közötti kapcsolatok egészére.

Lubomír Zaorálek cseh külügyminiszter a 2014. február 9-ei népszavazást követően így fogalmazott: „A bevándorlás korlátozását jóváhagyó svájci népszavazás nem tekinthető jó dolognak, és annak eredményével Svájc kizárja magát a schengeni övezet országai által elfogadott közös szabályokból.” Szerinte nem érdemes találgatni, milyen konkrét következményei lesznek a svájci népszavazásnak. A kialakult helyzetet először elemezni kell, és csak azután kell levonni a következtetéseket.<sup>1</sup>

Írásomban én is erre vállalkozom: a népszavazás eredménye mögé néztem.

Ahhoz, hogy megértsük azokat az okokat, hogy Svájc miért nem lépett be az Európai Unióba, és miért szavaztak a svájci polgárok 2014. február 9-én a

<sup>1</sup> Svájci népszavazás – A cseh külügyminiszter nem tartja jó dolognak <http://hir.ma/csehország/svajci-nepszavazas-a-cseh-kulugyminiszter-nem-tartja-jo-dolognak/198019> (letöltve: 2014. 09. 20.)



tömeges bevándorlás ellen, nem lehet megkerülni Svájc semlegességének kérdését. Az ország 500 éve semleges. 1515. szeptember 14-én mondták ki először az egyesült svájci kantonok, hogy nem avatkoznak be többé háborúba. Mind az I., mind pedig a II. világháborúban megőrizte semlegességét, amit a továbbiakban sem kíván feladni. Ez a magyarázata annak, miért nem csatlakozott olyan integrációhoz, amely szupranacionális jogi eszközökkel rendelkezik, amelyben a tagállamok készek szuverenitásuk bizonyos részét az általuk létrehozott szervezetre átruházni.<sup>2</sup>

Svájc az integráció útját számos bilaterális egyezmény megkötésében látja az Unióhoz való csatlakozás helyett. Az évek során mintegy 20 elsődleges és 100 másodlagos egyezmény kötött.<sup>3</sup>

Az első egyezménycsomag az ún. I. kétoldalú megállapodások voltak, amely hét ágazati megállapodást tartalmaz. A hét szektorális szerződést az ún. ‘Guillotine-klauzula’ fűzi össze, azaz bármelyik megállapodás meghosszabbításának elmaradása vagy felmondása nem csupán azt, hanem többi hat szerződést is automatikusan megszünteti.<sup>4</sup> Az EU a bilaterális megállapodások tárgyalásakor ezzel a módszerrel egyrészt meg akarta akadályozni, hogy Svájc egyoldalú előnyökhöz jusson, másrészt arra törekedett, hogy az egyezmény előnyei és hátrányai mindkét fél szempontjából kiegyensúlyozottak legyenek.

A hét megállapodás egyike volt a személyek szabad áramlásáról szóló megállapodás – francia nyelvű elnevezése: Accord sur la libre circulation des personnes (továbbiakban: ALCP,<sup>5</sup> Megállapodás).

A megállapodás Svájc, az Európai Közösség és az akkori 15 uniós tagállam között 1999. június 21-én jött létre, és 2002. június 1-jén lépett hatályba. A személyek szabad mozgásáról szóló egyezmény célja a személyek szabad mozgásának megvalósítása Svájc és az Európai Közösség tagállamai között. Ezt a célt az ALCP 1. cikke az alábbiak szerint definiálja:

<sup>2</sup> KÖRÖSI István: A semlegesség természetrajza, Svájc mindig kívül marad, *Cégvezetés*, 1997/11. 120.

<sup>3</sup> Astrid EPINEY – Robert MOSTERS – Sarah PROGIN-THEUERKAUF: *Droit européen II Les libertés fondamentales de l’Union européenne*. Bern, Stämpfli Verlag AG, 2010. 167.

<sup>4</sup> René SCHWOK: *Switzerland – EU Relations. Impossible Membership?* Brussels, PIE-Peter Lang, 2009. 38–39.

<sup>5</sup> ALCP: Accord entre la Confédération suisse, d’une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d’autre part, sur la libre circulation des personnes, [2002] HL L 114., 2002. 04. 30., 6–72.

- a) A belépés, a tartózkodás, a nem önálló munkavállalás, az önálló vállalkozóként való letelepedés és a Szerződő Felek felségterületén való tartózkodás jogának biztosítása;
- b) a Szerződő Felek felségterületén a szolgáltatásnyújtás elősegítése, különösen a rövid időtartamú szolgáltatások nyújtásának liberalizálása;
- c) a fogadó országban gazdasági tevékenységet nem végző személyeknek a Szerződő Felek felségterületére való belépés és tartózkodás jogának biztosítása.

A megállapodást a felek hét évre kötötték, amely automatikusan meghosszabbodik határozatlan időre, ha azt a hetedik év lejárta előtt egyik fél sem mondja fel hat hónapos felmondási idővel.<sup>6</sup>

2004. május 1-jén tíz új tagállammal bővült az Európai Unió.<sup>7</sup> Az új tagállamok jegyzőkönyv útján csatlakoztak a Megállapodáshoz, amely 2006. április 1-jén lépett hatályba.<sup>8</sup> A Jegyzőkönyv hatálybalépésétől kezdődően az újonnan csatlakozott tagállamok viszonylatában a megállapodás rendelkezései – a jegyzőkönyvben megállapított feltételeknek megfelelően – a megállapodást korábban aláírt szerződő felekkel azonos módon kötelezőek.

Bulgária és Románia az Európai Közösséghez való 2007. január 1-jei csatlakozását követően,<sup>9</sup> a 2008. május 27-én aláírt II. Jegyzőkönyv útján csatlakozott a Megállapodáshoz.

Az ALCP Horvátország vonatkozásában még nem hatályos. Tárgyalások folynak egy új kiegészítő III. Jegyzőkönyvről.<sup>10</sup>

Az ALCP értelmében a személyek szabad mozgására vonatkozó szabályok különböző fokozatonként, szakaszonként realizálódnak. Kezdetben egy ötéves átmeneti időszakot kötöttek ki, melyet védőzáradékok alkalmazásával fokozatosan meghosszabbítottak. Svájc korlátozásokat tarthatott fenn a gazdasági tevékenységben való részvételi lehetőségek tekintetében a 4 hónapot meghaladó

<sup>6</sup> ALCP 25. cikk (2) bekezdése értelmében.

<sup>7</sup> VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. Budapest, CompLex, 2006. 73–74.

<sup>8</sup> SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura: *Az Európai Unió jogi fundamentumai*. Budapest, Szent István Társulat, 2014. 37–38.

<sup>9</sup> ANGYAL Zoltán – ASZTALOS Zsófia – FAZEKAS Judit – GYENEY Laura – METZINGER Péter – MILASSIN László – SZABÓ Marcel (szerzők) – OSZTOVITS András (szerk.): *EU-jog*. Budapest, HVG-Orac, 2012. 4950.

<sup>10</sup> Christine KADDOUS: Avis de droit sur la compatibilité de l'initiative « contre l'immigration de masse » et de l'initiative ECOPOP « Halte à la surpopulation – oui à la préservation durable des ressources naturelles » avec l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne (ALCP), l'application de la clauseguillotine et la renégociation éventuelle de l'ALCP [http://bilaterale.ch/wp-content/uploads/2013-11-21\\_Avis-de-droit\\_Kaddous\\_fr.pdf](http://bilaterale.ch/wp-content/uploads/2013-11-21_Avis-de-droit_Kaddous_fr.pdf) [letöltve: 2014. 10. 20.]

és 1 évet el nem érő, illetve 1 évet meghaladó idejű tartózkodásra. Ez a korlátozó intézkedés a megállapodás hatályba lépésétől, 2002-től számított 5 évig, azaz 2007-ig volt lehetséges.

2002-től számított tizenkettő évig – 2014. május 31-ig – korrekciós korlátozásra volt lehetősége az alpesi országnak. Ez azt jelenti, hogy figyelembe kellett venni az előző három év átlagát, és ha az új tartózkodási engedélyek száma több mint tíz százalékkal meghaladta az átlagot, akkor az adott kategóriában a következő évben kiadható tartózkodási engedélyek számát Svájc egyoldalúan korlátozhatta az előző három év átlaga plusz 5 százalék mértékben.

A tizenkettő éves átmenti idő 2014. május 31-én lejárt. 2014. június 1-jétől a Szerződő Felek felségterületén mind a svájci, mind az uniós tagállamok állampolgárai (román, bolgár és horvát állampolgárok kivételével) teljes mértékben élvezhetik a szabad mozgáshoz való jogot.<sup>11</sup> A 2014. február 9-i – a tömeges bevándorlás ellen és a kvótarendszer visszaállítása mellett kardoskodó – referendumra az említettek miatt került sor.

2014. február 9-én a Svájci Néppárt (SVP, francia rövidítéssel: UDC)<sup>12</sup> kezdeményezésére referendumot tartottak. Az alpesi ország polgárainak arról kellett dönteniük, hogy visszaállítsák-e a bevándorlási kvótarendszert az uniós polgárokkal szemben. A bevándorlási kvótarendszer visszaállítása mellett kardoskodók úgy érveltek, hogy a ‘tömeges bevándorlás’ a bérek csökkenéséhez és a lakbérek emelkedéséhez vezetett. Az országba külföldről, elsősorban az EU területéről érkező átlagosan évi 80 ezer új lakos gazdaságilag és társadalmilag is katasztrófával ér fel, Svájc lakosságának közel egynegyedét teszik ki a külföldiek. Svájcban a munkavállalók 22-23 százalékát a bevándorlók jelentik. Rajtuk kívül naponta 280 ezer ember jár át dolgozni a szomszéd országokból. A népszavazás eredménye mögött vélt és valós félelmek húzódnak.

A szakszervezetek a növekvő bevándorlás következtében attól tartanak, hogy az olcsó munkaerő leszorítja a béreket. A kampány során előtérbe kerültek azok az aggályok, amelyek a zsúfolt, forgalmas autópályákról, a környezet kárára történő túlzott építkezésekről, a lakásbérleti díjak emelkedéséről, a bérek csökkenéséről, az épülő lakótelepek számának növekedéséről, a külföldiek által elkövetett bűncselekmények számának emelkedéséről, és nem utolsósorban

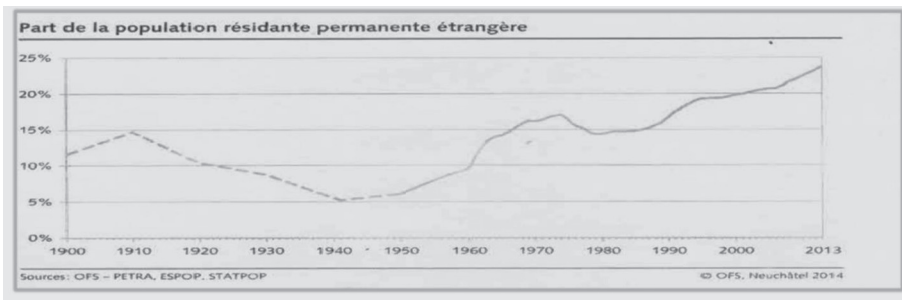
<sup>11</sup> Vegyes bizottság ALCP 14. cikk (1) alapján: „A Szerződő Felek képviselőiből álló vegyes bizottság jön létre, amely e megállapodás igazgatásáért és megfelelő alkalmazásáért felelős. Ennek érdekében a bizottság ajánlásokat dolgoz ki. Az e megállapodásban meghatározott esetekben határozatokat hoz. A vegyes bizottság kölcsönös egyetértéssel hozza meg határozatait.”

<sup>12</sup> <http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/parlamentswahlen/wahlen-2011/Seiten/default.aspx> (letöltve: 2014. 10. 23.)

svájci identitás meggyengüléséről szóltak. A korlátozás mellet érvelők szerint a városaik túl gyorsan nőnek, a vonatok tömve vannak, túl sok a forgalmi ‘dugó’. Azt hangoztatták, hogy már semmi nem olyan nyugodt, mint régen.<sup>13</sup>

Ezzel szemben a kormány és a gazdasági egyesületek ellenezték a népszavazásra bocsátott indítványt. Azzal érveltek, hogy a külföldi munkavállalók nélkül Svájc nem tudná fenntartani a jelenlegi jóléti szintet és képtelen lenne a további gazdasági növekedésre. „Ahhoz, hogy sikeresek legyünk, a cégeknek külföldi szakemberekre van szükségük. Az innováció a hajtóereje a svájci gazdaságnak. Ezért szüksége van az országnak a magasán képzett külföldi és svájci munkavállalókra” – hangoztatta Hans Hees, a Svájci Gépészmérnökök Szövetségének elnöke.<sup>14</sup> A Credit Suisse bank egyik nemrég megjelent tanulmányában pedig arra mutatott rá, hogy a bevándorlók minden évben több tízezer új ügyfelet hoznak a helyi kereskedelemnek és iparnak.<sup>15</sup>

A Svájci Néppárt szerint túl sok a külföldi. Nézzük meg, számokkal miként igazolható ez a megállapítás. A nettó éves bevándorlás 2013-ban 125 000 főre emelkedett. Ez a tendencia oda vezetett, hogy a Svájcban élő külföldiek aránya elérte az össznépszerűség 23,8 százalékát, az első generációs svájciaké pedig a 15 százalékot.



1. ábra: A migráns populáció változása az össznépszerűséghez képest.

A külföldi lakosok nemzetiség szerinti megoszlását a 2. ábra mutatja. Az élen az olaszok, szorosan nyomukban a németek és a portugálok állnak.<sup>16</sup>

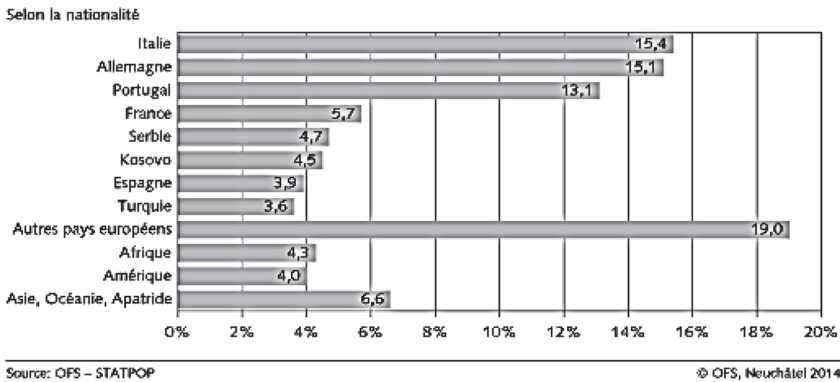
<sup>13</sup> KOCH Beatrix: Svájc bezár. *Hetek*, [http://www.hetek.hu/kulfold/201402/svajc\\_bezar](http://www.hetek.hu/kulfold/201402/svajc_bezar) (letöltve: 2014. 10. 23.)

<sup>14</sup> Switzerland votes a narrow 'yes' to cap EU immigration, RT, <http://rt.com/news/switzerland-votes-immigration-cap-224> (letöltve: 2014. 10. 23.)

<sup>15</sup> A bevándorlás korlátozásáról tartanak népszavazást Svájcban, <http://www.hirado.hu/2014/02/07/a-bevandorlas-korlatozasarol-tartanak-nepszavazast-svajcban/> (letöltve: 2014. 10. 22.)

<sup>16</sup> <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/key/bevoelkerungsstand.html> (letöltve: 2014. 10. 21.)

### Population résidante permanente étrangère, au 31 décembre 2013



2. ábra: A külföldi lakosok nemzetiség szerinti megoszlása

A referendumon a szavazásra jogosult polgárok 56,6 % vett részt. A szavazók 50,3 százaléka az új bevándorlási kvótarendszer bevezetése mellett tette le voksát, ez 1 463 854 szavazatot jelentett. A svájciak 49,7 százaléka az új bevándorlási kvótarendszer bevezetése ellen szavazott, ami 1 444 552 szavazót jelentett.<sup>17</sup> Láthatjuk, hogy a különbség csekély, mintegy 19 302 szavazat.

A hivatalos statisztikai adatok szerint a nagyobb városok többségében a jogosultak a kvótarendszer bevezetése ellen, vagyis a ‘Nem’-re szavaztak. Ezek közé tartozott Genf városa is, ahol a ‘Nem’ mellett 28 164, az ‘Igen’, vagyis a kvótarendszer bevezetésére 17 168 polgár szavazott. Zürichben az elutasítók száma 82 968 fő volt, míg a kvóta bevezetésére 41 586 polgár voksolt. A többnyelvű országban a statisztikai adatok szerint a francia nyelvű falvak többsége a Nem mellett voksolt, míg a német nyelvterülethez és az olasz nyelvterülethez tartozó falvakban a legtöbben a korlátozás lehetősége mellett döntöttek. A bevándorlás által leginkább érintett Zürich, Zug és Basel kantonokban a polgárok többsége a korlátozás ellen szavazott.<sup>18</sup>

A népszavazás eredményének tudomásul vételével a Svájci parlament módosította az alkotmányt. De egy ellentmondásos helyzet alakult ki, ugyanis a hatályban lévő nemzetközi szerződés szerint az EU tagállamaiból érkező uniós polgárok 2014. május 31-től mindenféle korlátozások nélkül jöhetnek Svájcba. Az alkotmányt pedig a népszavazás eredményének, vagyis a kvótarendszer visszaállításának megfelelően módosították. Így a berni kormány két tűz közé

<sup>17</sup> <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/17/03/blank/key/2014/013.html> (letöltve: 2014. 10. 22.)

<sup>18</sup> KOCH i. m.

került. Egyrészt köteles figyelembe venni a nép akaratát, vagyis a népszavazás eredményét a módosított alkotmánynak megfelelően törvénnyé kell alakítania, másrészt újra kell tárgyalnia Brüsszellel Svájc és az Európai Unió viszonyát. Erre a berni kormánynak 3 év áll rendelkezésére, azaz 2017-ig megoldást kell találnia erre a problémára.

A Svájci Államszövetség elnöke kiemelte, hogy amíg nem hoznak létre új törvényi rendelkezést, a személyek szabad mozgását biztosító kétoldalú egyezmény érvényben marad.

A svájci kormányzat júniusban közzétette jövőbeli elképzeléseit, miszerint 2017-től ismét kvóták szerint korlátoznák a bevándorlást. Minden évben új és új kvótákat határoznának meg annak függvényében, hogyan tudnak megállapodni a kantonokkal, a szociális partnerekkel és a gazdasági szakértőkkel folytatott egyeztetések során.<sup>19</sup>

Az Európai Uniónak a svájci népszavazás utáni első reakciója mérsékelt volt: egyrészt a svájciak demokratikus döntésének tiszteletben tartásán, másrészt annak hangsúlyozásán alapult, hogy a döntés nem maradhat következmények nélkül.<sup>20</sup> Az EU több ízben is kinyilvánította, hogy a népszavazás eredménye szöges ellentétben áll az EU-svájci kapcsolatokat szabályozó megállapodásokkal, és megsértésük óhatatlanul negatív következményekkel járna Svájc számára. Az MTI tudósítása szerint, José Manuel Barroso sajtótájékoztatóján<sup>21</sup> hangsúlyozta, hogy Svájc előtt egyedi lehetőség nyílt meg azzal, hogy korlátlan hozzáférése van az Európai Unió belső piacához. Barroso úgy vélte, hogy a 2014. február 9-i népszavazási eredménye elsősorban Svájcnak okoz problémát, ezért az alpesi ország feladata, hogy megoldást keressen az előállt helyzetre. Ugyanakkor figyelmeztette a svájci politikusokat, ne ringassák magukat illúzióba, mert Európa nem fog tárgyalásokba bocsátkozni a személyek szabad mozgásáról.<sup>22</sup>

Az EU nem hajlandó Svájccal kötött egyezménye felülvizsgálatára, ezt már Catherine Ashton<sup>23</sup> levélben közölte a svájci államfővel. Ashton úgy fogalma-

<sup>19</sup> [https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/fza\\_schweiz-eu-efta/umsetzung\\_vb\\_zuwanderung.html](https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/fza_schweiz-eu-efta/umsetzung_vb_zuwanderung.html) (letöltve: 2014. 10. 24. 14:33)

<sup>20</sup> Kiss J László: Népszavazás után, népszavazás előtt – Svájc és az EU konfliktusa. *Külgügyi Szemle*, 2014/1. 190.

<sup>21</sup> Brüsszel, 2014. február 13.

<sup>22</sup> Svájci népszavazás – Barroso: a szerződéseket teljesíteni kell, MTI hírachívum 1988-2014, <http://archiv1988tol.mti.hu/Pages/HirSearch.aspx?Pmd=1> (letöltve: 2014. 10. 24.)

<sup>23</sup> Az EU volt külügyi főképviseelője.

zott, hogy a tagállamok kormányaival folytatott konzultáció alapján az EU nincs abban a helyzetben, hogy elfogadja Svájc felülvizsgálati kérelmét.<sup>24</sup>

Hogyan tovább? EU-val vagy EU nélkül?

Természetesen erre a kérdésre nem tudom a pontos választ. Annál is inkább, mivel gazdasági, politikai elemzők, európai szakjogászok is csak különböző hipotéziseket állítanak a fel a jövőt illetően, és a politikusok sem tudnak egzakt választ adni a kérdésre.

Az tény, hogy az EU és Svájc között jelenleg érvényben van a szabad mozgásról szóló megállapodás. A svájci kormánynak 2017-ig újra kell tárgyalnia Brüsszellel a Svájc és az Európai Unió viszonyát szabályozó szerződés csomagot.

Kísérleti laboratóriummá válik Svájc, írta a Sud-Ouest című francia regionális napilap.<sup>25</sup> Kottász Zoltán, az említett lap vezércikkére hivatkozva, az EU-Svájc közötti kapcsolatokról írt cikkében úgy vélekedett, hogy Svájc azért válik kísérleti laboratóriummá, mert az Európai Unió történetében először komolyan foglalkoznia kell a bevándorlás és az integráció nehézségeiből adódó társadalmi problémákkal.<sup>26</sup>

Mind az Európai Unió, mind Svájc abban érdekelt, hogy a közöttük hatályban lévő szerződéseket továbbra is fenntartsák, és kapcsolataikat tovább mélyítsék. A személyek szabad mozgásáról szóló szerződés felmondásával az I. szerződéses csomagot alkotó további hat szerződés is komoly veszélybe kerülne, sőt a megszűnésükkel is számolni lehet. A személyek szabad mozgásáról szóló egyezmény felmondása egyenlő azzal, hogy Svájc lemond minden, az Európai Unió által nyújtott előnyről. Svájcnak mérlegelni kell, hogy vajon tényleg készen áll-e arra, hogy megfizesse ennek az árát.

A La Libre Belgique belga napilap – A helvétek hátat fordítanak Európának című cikkben – René Schwokkal elemezte a svájci referendum eredményét. Schwok szerint a referendum évekre befagyaszthatja Svájc és az EU kapcsolatait, továbbá az EU a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás mellett egy sor más kétoldalú egyezményt is felülvizsgálhat. Kérdés, hogy valóban megteszi-e majd ezt Brüsszellel, hiszen számára is fontos a kapcsolatok fenntartása Svájccal. Schwok olyan megoldást is elképzelhetőnek tartott, hogy végül

<sup>24</sup> <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/bfm/eu/fza/personenfreizuegigkeit/umsetzung/20140725-schreiben-ashton.pdf> (letöltve: 2014. 10. 24.)

<sup>25</sup> Yves HARTÉ: L'édito: Le laboratoire suisse, Sudouest. <http://www.sudouest.fr/2014/02/10/le-laboratoire-suisse-1456976-4585.php> (letöltve: 2014. 10. 25.)

<sup>26</sup> KOTTÁSZ Zoltán: Svájci laboratórium, mno, <http://mno.hu/vezercikk/svajci-laboratorium-1210270> [Letöltve: 2014. 10. 25.]



olyan kvótában állapodik majd meg Brüsszel és Bern, amelyet az EU is elfogad, például ha Svájc évi 80 ezer fő bevándorlását engedélyezné az EU-ból.<sup>27</sup>

„Népszavazásról szóló népszavazás?”<sup>28</sup> Még ez a lehetőség sem kizárt a referendumok országában. Erre utal Kiss. J. László tanulmánya, melyben a svájci szociáldemokrata párt egyik képviselőjét idézi, aki szerint egy újabb népszavazás lehetőségét sem lehet kizárni. Erre a népszavazásra az EU-val kötött bilaterális szerződések felmondása előtt kerülne sor: „A svájci népnek választania kellene a februári népszavazás döntésének megvalósítása és a bilaterális szerződések fennmaradása között.”<sup>29</sup> Nicola Forster és Niklaus Nuspliger elemzők szerint sem lehet kizárni annak a lehetőségét, hogy a polgárok az Európa-politikát érintő alapkérdésekben újra az urnákhoz járulnak.<sup>30</sup> Csak egyetérteni lehet azon véleményükkel, miszerint a február 9-i népszavazás eredményét nem lehet az EU és Svájc közötti szoros kapcsolatokról történő végleges lemondásként értékelni.<sup>31</sup>

Az elkövetkező hónapokban és években igen nagy figyelem összpontosul majd mind a svájci kormány, mind az Európai Unió politikusainak lépéseire. Remélhetőleg a közeljövőben sikerül egy olyan megoldást találniuk, amely mind Svájc, mind az Európai Unió számára megfelelő, s amelyet mindkét fél hajlandó megoldásként elfogadni. Úgy gondolom ez Bern és Brüsszel közös érdeke.

<sup>27</sup> Sabine VERHEST: Les Helvètes tournent le dos à l’Europe, La Libre.be <http://www.lalibre.be/actu/international/les-helvetes-tournent-le-dos-a-l-europe-52f7cf8c3570c16bb1c9341a> (letöltve: 2014. 10. 25.)

<sup>28</sup> Kiss i. m. 190.

<sup>29</sup> Uo. 191.

<sup>30</sup> Nicola FORSTER – Niklaus NUSPLIGER: Die EU braucht neue Spielregeln für widerwillige Europäer, SWP, <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/die-eu-braucht-neue-spielregeln-fuer-widerwillige-europaeer.html>; idézi: Kiss i. m. 191.

<sup>31</sup> FORSTER–NUSPLIGER i. m., idézi: Kiss i. m. 191–192.





# AZ UNIÓ JÖVŐJE A NÉMET–FRANCIA EGYÜTTMŰKÖDÉSEN ALAPUL

NAGY Balázs

Németország és Franciaország a kezdetektől fogva vezető szerepet töltött és tölt be az európai integráció megvalósításában, valamint az európai együttműködés fő irányvonalainak meghatározásában. Ez olyannyira igaz, hogy e két ország nélkül az integrációs folyamat elindítása eleve értelmetlen és elképzelhetetlen lett volna.<sup>1</sup> A német–francia együttműködés, melyet „Európa legkülönösebb házasságaként” is emlegetnek (s mely egyben az európai együttműködés alapja is) 1950. május 9-ével a Schuman-nyilatkozat Konrad Adenauer német kancellár általi elfogadásával vette kezdetét, és az 1963. január 22-én aláírt Elysée-szerződésben teljesedett ki.<sup>2</sup>

## 1. A francia–német megbékélés

A második világháborút követően az amerikai–szovjet polarizáció, az első és a második világháború tanulsága, valamint egy újabb a kontinenst érintő háború lehetőségétől való félelem mind arra ösztönözték az európai államok vezetőit, hogy országaik szorosabb egységbe kovácsolása által együttesen teremtsék meg a békés egymás mellett élés és a fejlődés feltételeit. Az európai béke megteremtésében kiemelkedő jelentőséggel bírt Németország és Franciaország közös párbeszédre való hajlandóságának mértéke, valamint annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a két világháborút követően egyáltalán lehetséges-e a két állam békés együttélése vagy esetleges együttműködése. Az 1949-ben megala-

---

<sup>1</sup> SZEMPLÉR Tamás: Az Európai Unió elmélyítése és kibővítése a francia–német kapcsolatok tükrében. <http://www.europatarsasag.hu/hu/met-rol/publikaciok/az-europai-unio-elmelyitese-es-kibovitese-a-francia-nemet-kapcsolatok-tukreben> (letöltve: 2014. 10. 23.)

<sup>2</sup> GAZDAG Ferenc: A francia–német együttműködés évtizedei: Negyvenéves az Elysée-szerződés: 21–22. [http://www.hhrf.org/europaiutas/50/gazdag21\\_24.pdf](http://www.hhrf.org/europaiutas/50/gazdag21_24.pdf) (letöltve: 2014. 10. 23.)

kulő strasbourgi székhelyű<sup>3</sup> Európa Tanács, melynek Franciaország és később 1950. július 13-án az NSZK is a tagja lett, végül megmutatta, hogy mindkét (de kezdetben legalább egyik) állam hajlandósággal bír a másikkal való kölcsönös együttműködésre. 1949-ben ugyanis a szövetséges nyugati hatalmak zöld utat adtak a németeknek egy szuverén német állam, azaz Nyugat-Németország létrehozatalára. Ezen engedményüket azonban feltételekhez kötötték. Egyik ilyen feltétel volt a németországi szén- és acéltermelés amerikai, brit, francia, belga ellenőrzés alá helyezése Ruhr Hatóság név alatt.<sup>4</sup> A hatóság célja a német szén- és acéltermelés nemzetközi kontroll alatt tartása, és ezáltal egy újabb háborúindítás lehetőségének a kizárása volt. Az amerikaiak távolmaradása és az Egyesült Királyság kihátrálása a Ruhr Hatóságból a franciák egyedül maradását jelentette.<sup>5</sup> Franciaország félve, hogy a jövőben nem lesz képes egymaga kordában tartani az „új német államot” és ezzel tartósan fenntartani Európa békéjét (és persze saját vezető státuszát Nyugat-Európában) kénytelen volt egy, a kérdésben érdekelt európai szövetséges után kutatni. Ez a szövetséges sokak meglepetésére Németország lett.

Az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság már a kezdetektől fogva szorgalmazták Németország nyugati államközösségbe való bevonását. Részben a két angolszász állam a külügyminisztereinek felkérésére, részben pedig de Gaulle utasítására Robert Schuman francia külügyminiszter kapta a feladatot, hogy kezdje meg a tárgyalásokat a német állammal. Schuman végül Jean Monnet, a francia tervezési bizottság vezetője ajánlásait alapul véve tett javaslatot Konrad Adenauer német kancellárnak. Javaslatában egy a gazdasági szektort érintő közös döntéshozatalai mechanizmus létrehozatalára, valamint a francia–német szén- és acéltermelés más államok bevonása melletti közös főhatóság alá helyezésére tett ajánlatot.<sup>6</sup> A javaslatot Adenauer szinte azonnal elfogadta, és ezzel a két állam megbékélése és együttműködése, valamint Európa egységbe tömörülése valóban kezdetét vette. Robert Schuman szavaival élve: „Közel öt

<sup>3</sup> Az Európa Tanács székhelye Strasbourgban, Franciaországban, de közel Németország nyugati határához található. Lakosságát tekintve mind francia, mind pedig német ajkúak egyaránt lakják, így a város (és a környező területek) folyamatos tárgyát képezték a két állam területi vitáinak és háborúinak. Strasbourgnak, mint az Európa Tanács székhelyének tehát jelképes szerepe van. (Az Európa Tanács alapító tisztában voltak vele, hogy Európa békéje és jövője javarészt két állam egymáshoz való viszonyán alapul majd, éppen ahogyan a múltat is ez befolyásolta.)

<sup>4</sup> SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura: *Az Európai integráció jogi fundamentumai*. Budapest, Szent István Társulat, 2013. 13.

<sup>5</sup> SZABÓ–LÁNCOS–GYENEY i. m. 13–14.

<sup>6</sup> BOYTHA György – PAPP Mónika: *Az Európai Unió létrejötte, intézményrendszere és jogforrásai*. Szent István Társulat, Budapest, 2006. 48.

évvel azután, hogy Németország feltétel nélkül megadta magát, Franciaország most megteszi a döntő lépést Európa megalkotása irányában, és ehhez a vállalkozásához társítja Németországot.”<sup>7</sup> Az esemény jelentőségét jól szemlélteti, hogy a Schuman-nyilatkozat elfogadásának a német–francia megbékélés napját, azaz május 9-ét ma Európa-napnak nevezzük.

## 2. Franciaország és Németország szerepe az európai integrálódás kibontakozásában

Az 1950-es kormányközi konferenciát követően az európai államok egy csoportja, Német- és Franciaországgal az élen 1951. április 18-án létrehozzák az Európai Szén- és Acélközösséget, 1952. május 27-én az Európai Védelmi Közösséget, majd ugyanezen államok 1957. május 25-én az Európai Atomenergia Közösséget. Ezzel egy időben az EURATOM alapítói megkötnek egy másik, az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló szerződést. 1958. január 1-jén ‘létrejön’ a közös piac alapja. Eddigre tehát létrejön az Európai integráció első pillére. 1958-tól az integráció üteme lelassul, ugyanis ebben az évben a Francia Köztársaság elnökévé választják Charles de Gaulle-t, ezzel pedig egy új korszak kezdődik az európai integráció történetében. De Gaulle az algériai válság lecsengésével Európa felé fordította figyelmét és fokozatosan a francia „politique de grandeur” megteremtésére törekedett. Az ekkor kialakuló francia politikai gondolkodás még sokáig, egészen a 70-es évek végéig éreztette az európai integrációra kifejtett hatását. Az integrációtörténetben az 1970-es éveket ma az euroszklerózis időszakának nevezzük.<sup>8</sup>

Egészen 1962-ig az addigi integrálódás a vártnál gyorsabb ütemben tudott lezajlani, hála a francia-német érdekszövetség hatékony működésének. Természetesen tagadhatatlan, hogy az Európa szintű együttműködés megvalósulásához más államok konszenzusára is szükség volt, tekintettel a „szövetség” nyitott voltára,<sup>9</sup> ám fontos szem előtt tartani, hogy az integrációs törekvések mindig csak akkor valósulhattak meg – legyen szó az integráció bármely szakaszáról – amikor a két ország között húzódoó érdeellentétek feloldhatóak voltak és a két ország politikusai konszenzusra tudtak jutni egymással. Ez igaz volt az 1958-1962 előtti időszakra és ez érvényesült az azt követő integrációs fázisokban

<sup>7</sup> BOYTHA–PAPP i. m. 49.

<sup>8</sup> SZABÓ–LÁNCOS–GYENEY i. m. 20–21.

<sup>9</sup> SZÉNÁSI ÉVA: *Elméletek az európai egységről II.* Budapest, L’Harmattan, 2004. 201.

is. Például az atomenergia politika európai egységesítésében sokáig, közel két éven keresztül nem sikerült döntésre jutni, mert míg Franciaország támogatta, Németország ellenezte azt. Az Atomenergia Közösséget csak az 56-os szuezi válság nyomán bekövetkezett olajár-növekedés miatti német álláspontváltás után lehetett létrehozni.<sup>10</sup> Szintén a két állam valamelyike – egészen pontosan Franciaország – együttműködésének a hiánya volt, ami 1958-at követően közel két évtizeden keresztül letörte az európai integrációs törekvéseket.

Az 1963. január 22-én aláírt Elysée-szerződés<sup>11</sup> nem csak Németország és Franciaország közös diplomáciatörténetének, hanem az Európai Unió történetének is – tekintettel a két állam jelképes és gyakorlati szerepére – az egyik legfontosabb állomása. A szerződésben mindkét fél kötelezte magát, hogy minden fontosabb külpolitikai döntésük, így az európai politikát érintő döntéseik előtt is konzultálni fognak egymással, s hogy a ‘lehetséges mértékig’ összehangolják a politikájukat. A szerződés továbbá előírta, hogy a két állam államfői félévente, a külügyminiszterei és oktatási miniszterei háromhavonta, az ifjúsági és a sportügyekben illetékes vezetőik kéthavonta, rendszeresen találkozzanak egymással.<sup>12</sup> Az 1960-as 1970-es években az országok rendszeres és következetes együttműködése azonban nem jelenthetett megoldást az olyan megválaszolandó kérdések kapcsán – mint hogy mi legyen az Európai Közösség jövője – amelyekben a két állam álláspontja szöges ellentéte volt egymásénak. Az Európai Közösség jövőjét érintő, arra vonatkozó számtalan kérdéskörben Franciaország és Németország elképzelései jelentősen eltértek és még ma is eltérnek egymástól. A teljesség igénye nélkül, ilyen kérdéskörök: az integráció mértéke, jellege és területei, a szupranacionalitás vállalása vagy éppen ellenzése, az ‘európai bővítés’ mértéke, annak földrajzi irányultsága, gazdasági korlátai, de ilyen kérdéskör a tagállami szuverenitás korlátozhatósága vagy, hogy hogyan is nevezzék az integrált Európát.

Már a kezdetektől fogva egészen napjainkig, eleve alapvető eltérés mutatkozott a két ország ‘Európa-eszménye’ tekintetében. Míg Franciaország a

<sup>10</sup> SZABÓ–LÁNCOS–GYENEY i. m. 18.

<sup>11</sup> A szerződést Német- és Franciaország államfői a francia köztársasági elnök rezidenciájában a párizsi Elysée palotában írták alá, nevét is innen kapta. Annak, hogy a francia elnök ezen a helyen fogadta és kötött ünnepélyes szerződést német kollégájával, jelentős reprezentatív és történelmi értéke volt. (Korábban a két állam igyekezett a helyválasztás tekintetében – pl. vagonkocsi stb. – megalázó helyzetbe hozni a másik felet.) Tehát a szerződés megkötése a múlt lezárását és az első lépés megtételét jelentette a jövő Európája felé.

<sup>12</sup> GAZDAG i. m. 22.

gaulle-ista örökség<sup>13</sup> nézőpontjából szemléli Európát,<sup>14</sup> és a nemzetállami szuverenitást tiszteletben tartó ‘Europa des patries’, azaz a hazák Európájáról vizionál,<sup>15</sup> addig Németország egy föderatív berendezkedésű szövetségi állam koncepciójának, egy úgynevezett ‘népek Európájának’ a létrehozatalában látja az európai integráció végső megvalósulását. E két koncepció között, az európai államok együttműködésének víziója, valamint az Európai Egyesült Államok koncepciója között valóban igen jelentős eltérések mutatkoznak. Az előbbi véleménykülönbségből következik, hogy Franciaország sokáig elítélte az európai intézmények szupranacionális jellegét, valamint, hogy a tagállami bővítés kérdésében olyannyira eltértek a német és a francia érdekek.

Mivel a szupranacionalitást a franciák a szuverenitásuk – és ezáltal érdekeik – sérelmének élték meg, Franciaország sokáig ellenállt minden olyan kezdeményezésnek, ami a német koncepció megvalósulása irányába vitte el Európát. Elég csak a de Gaulle által alkalmazott „üres székek politikájára” gondolni,<sup>16</sup> mely közel egy évre megbénította a közösségi intézmények működését. Akárcsak az Európai Atomenergia Közösség létrehozatalakor, mikor is világossá vált, hogy Németország konszenzusa nélkül nem lehet dönteni Európa jövőjéről, úgy Franciaország esetében is bebizonyosodott, hogy sem akaratával szembemenni, sem azt figyelmen kívül hagyni nem lehet Európa közös ügyeit illetően.

Az 1970-es és 80-as években Franciaország továbbra is a nagyhatalmi státusz megszerzésére törekedett, mind az Egyesült Államokkal, mind a Szovjetunióval szemben, miközben próbált megfelelni az olyan kihívásoknak is, mint az európai bővítési programok kézben tartása, az integráció fékezése vagy éppen az NSZK kontroll alatt tartása. Előbbieket jól szemlélteti az amerikaiakkal vívott ‘frank-dollár csata’ és a francia atomprogram, melyek Franciaország világban betöltött szerepét hivatottak volna növelni.<sup>17</sup> A 80-as 90-es évek változásai azonban sorra megghiúsították – a kezdetben még sikeres – francia törekvéseket. A Német Szövetségi Köztársaság pedig újonnan beinduló gazdasági mechanizmusainak köszönhetően fokozatosan gazdasági nagyhatalommá

<sup>13</sup> Franciaország mai napig a de gaulle-i hagyományokra építi európai külpolitikáját. E szerint Franciaország az európai egység melletti elkötelezettséget tanúsít mindaddig, míg a francia vezető szerep biztosítva van.

<sup>14</sup> Vörös Imre: *Az EU-elnökség*. Budapest, CompLex, 2010. 155.

<sup>15</sup> BOYTHA–PAPP i. m. 46.

<sup>16</sup> SZABÓ–LÁNCOS–GYENEY i. m. 21.

<sup>17</sup> SZEMLÉR Tamás: *A francia-német kapcsolatok az Európa-politika kulcskérdései tükrében a XXI. század küszöbén: Folyamatosság vagy változás?* Doktori (PhD) értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, 2000. 41. [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/140/1/szemler\\_tamas.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/140/1/szemler_tamas.pdf) (letöltve: 2014. 10. 22.)

vált<sup>18</sup> és ezt Franciaország nem volt képes megfékezni. Márpedig Németország gazdasági szerepének a növekedése jelentős politikai mozgástér-bővülést eredményezett a németek számára és kompromisszumkészségre kényszerítette a franciákat számtalan kérdésben. Tipikusan ilyen kérdés volt a Közösség bővítési politikája. Franciaország egészen az Európai Közösségek létrehozatala óta ódzkodott bizonyos államok, mint például a politikai riválisnak számító Egyesült Királyság<sup>19</sup> vagy a mezőgazdasági potenciálját fenyegető mediterrán országok csatlakozásától. Végül, mint tudjuk, a francia államnak mindkét esetben engednie kellett, hogy cserébe féken tarthassa, és hogy kihasználhassa a német gazdasági erőben rejlő potenciálokat, még ha ez hosszú távon nem is feltétlenül kedvezett Franciaországnak.

## 2.1. Francia–német szerepvállalás a belső piac, a politikai unió és gazdasági unió megteremtésében

Az 1986-ban aláírt és 1987. július 1-jén hatályba lépő Egységes Európai Okmány megszületése szintén a 80-as években tett francia engedmények egyik nagy eredményeként értékelhető. Egészen ez idáig a francia politikai elit szilárdan elzárkózott minden, a politikai unió megteremtésére irányuló törekvéstől, márpedig az Okmány elfogadásával az Unió államai ezt az utat jelölték ki az integráció számára. „Az Egységes Európai Okmány elfogadásakor a tagállamok elhatározták, hogy megvizsgálják az Európai Unió létrehozásának lehetőségét,<sup>20</sup> valamint, hogy új lendületet adva az integrációnak elérjük a közös belső piac tényleges megvalósítását.<sup>21</sup> Mint ahogyan mára tudjuk, ez sikeresen meg is történt, valóban létrejött a belső piac, azaz egy olyan belső határok nélküli gazdasági térség, melyben az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása biztosítva van. Franciaország rugalmassága nélkül ez nem valósulhatott volna meg.

A 90-es évekre az olyan események hatására, mint a Szovjetunió széthullása, és ezzel az Egyesült Államok egyedüli nagyhatalommá válása, melynek következtében a francia nagyhatalmi szerepre vonatkozó utolsó remények is szertefoszlottak, Franciaország további sok mindenben kénytelen az volt álláspontját

<sup>18</sup> SZEMLÉR i. m. 43.

<sup>19</sup> Franciaország elnöke, de Gaulle kezdetektől fogva ellenezte az Egyesült Királyság Európához való integrálását, annak „túlzott atlantizmusa” és jelentős világpolitikai szerepe miatt.

<sup>20</sup> GOMBOS Katalin: *Az Európai Unió jogának alapjai*. Budapest, CompLex, 2012. 31.

<sup>21</sup> GOMBOS i. m. 29.

gyökeresen megváltoztatni. Az európai változások sem kedveztek az addig sok tekintetben külön utas francia politikának. A mediterrán államok Közösségi taggá válását követően a francia agrárérdekek súlyos csorbát szenvedtek, a szovjet blokk felbomlásával Franciaország atomhatalmi szerepe is veszített a jelentőségéből, de a legnagyobb kihívást talán mégis a két német állam 1990-es újraegyesítése jelentette Franciaország számára. Németország gazdasági erejére tekintettel ugyanis akár belátható időn belül jogosan követelhetette az európai politikai vezető szerepet. Ezzel a francia vezetés is tisztában volt. Fontos azonban megemlíteni, hogy Franciaország mindezek ellenére mindvégig támogatta és megvalósulását követően azonnal elismerte a két Németország újraegyesítését. Az egységes Németország létrehozásakor, illetve azt követően Franciaország pusztán az egyesítés menetét és körülményeit igyekezett a lehető legnagyobb mértékben befolyásolni.<sup>22</sup>

Az 1990-es évek első felének konfliktusai, mint a délszláv háború komoly kihívások elé állították az európai államokat és fokozottan felfedték azok hiányosságait.<sup>23</sup> Az Egyesült Államok Európából való részleges kivonulása miatt súlyos teher nehezült Franciaországra, amely mint európai ‘nagy hatalom’ nem volt képes egyedül megbirkózni az Európa előtt álló kihívásokkal. Jelentős tényező volt továbbá azon aggodalom, amelyet Németország újraegyesítése és újrapozicionálása keltett Franciaországban. Ostobaság lenne a francia–német együttműködést idilli kapcsolatként felfogni. A 90-es évek elején a francia politikai elit igenis tartott Németországtól, és a megoldást kereste. A megoldás ez esetben is, akárcsak 1950-ben, nem a németektől való elszeparálódás, távolodás, hanem a Németországhoz való közeledés, valamint az együttműködésbe további államok bevonása volt.

Ezen közeledés eredményeként újabb integrációs fázisok megvalósítására került sor. Az 1990. júliusi és decemberi EK csúcstól követően, 1992. február 7-én a tagállamok ugyanis aláírták az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződést, mely a politikai unió létrejöttét, egyben a további két pillér felállítását is jelentette. Az Európai Unió második pillére, a kül- és biztonságpolitikai pillér<sup>24</sup> létrehozatala pedig már tisztán német–francia együttműködésen keresztül jött létre, még akkor is, ha a közös biztonságpolitika kérdésében a mai napig jelentős technikai nézetkülönbségek vannak a két állam között. A Maastrichti Szerződés elfogadásával létrejöttek a Gazdasági és Pénzügyi Unió alapjai, valamint sok új

<sup>22</sup> SZEMPLÉR i. m. 46–47.

<sup>23</sup> BOYTHA–PAPP i. m. 28.

<sup>24</sup> SZABÓ–LÁNCOS–GYENÉY i. m. 27.



közösségi – oktatási, kohéziós, fejlesztési – politika is, melyeket a korábbi területekhez hasonlóan a 90-es évek végéig a francia–német kettős együttműködése dominált. Napjainkra Franciaország gazdasági ereje fokozatosan csökkenni látszik az egyre erősödő német gazdasághoz képest, így míg a többi uniós területen a két állam kiegyenlítetttsége figyelhető meg, addig egyes gazdasági kérdésekben Németország egyre inkább vitapartner nélkül maradása válik tendenciává. Már az olyan integrációs lépések megtételekor is, mint a valutaunió létrehozása vagy a Lisszaboni szerződés elfogadása, Németországnak kellett olyan felelősségteljes és kompromisszumkész politikát folytatnia, mint amelyet Franciaország folytatott még az integráció kezdeti szakaszában. Tehát a két állam egymásnak tett gesztuslépéseiből könnyen kiolvashatjuk, hogy még jelentős mértékű politikai vagy gazdasági aszimmetria esetén is szüksége van Európának arra, hogy Németország és Franciaország mindig konszenzust találjanak.

## 2.2. Francia–német szerepvállalás az európai ifjúsági szakpolitikában

Ugyancsak a francia–német közeledés eredményeként értékelhető az európai szakképzési ifjúsági politika kibontakozása. A két ország már 1963-ban az Elysée-szerződésben elkötelezte magát, hogy sok egyéb más kérdés mellett, az ifjúságpolitika területén is az álláspontok egységesítésére és az együttműködésre törekszik majd. Így az 1990-es évek elejére, mikor is az Unió tagállamainak jelentős hányada felismerte, hogy a személyek szabad mozgása, mint az EU egyik alapszabadsága, nem érvényesülhet a tagállami oktatási-ifjúsági politikák európai dimenzionálása nélkül,<sup>25</sup> a francia–német együttműködés már modelként szolgálhatott az Európai Unió eme szakpolitikájának kialakításához. Az európai szintű ifjúsági stratégia kiépítése 1993-ban egy Fehér könyv, majd Zöld könyv megjelenésével vette kezdetét. Később 1996-ban és 1997-ben újabb tanulmányok és jelentések következtek. Az előmunkálatokat követően 1995. március 14-én, 1999. december 31-ei futamidővel elindult a Socrates I. program, az Unió első nagyszabású oktatási együttműködési programja,<sup>26</sup> 2000-től pedig ennek folytatása a Socrates II. program.<sup>27</sup> Szintén jelentős előre lépést

<sup>25</sup> MOLNÁR Géza: Szakképzési politika. In: KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk.): *Az Európai Unió politikái*. Budapest, Osiris, 2000. 433.

<sup>26</sup> MOLNÁR i. m. 437.

<sup>27</sup> Socrates II. program működését 2006-ig tervezték, de sikerére tekintettel futamidejét mára többször meghosszabbították. A Socrates II. keretében került meghirdetésre Comenius közok-

jelentettek az 1995-ben, majd 1999-ben induló Leonardo da Vinci I–II. programok. Ezeknek a megvalósításában Franciaország és Németország a kezdetektől fogva rendkívüli szerepet vállalt. Először is a programok kialakításában az évtizedek óta működő francia–német ifjúsági együttműködés modell értékű volt. Másodsorban a két ország – főleg Németország – kiemelkedő anyagi hozzájárulása és nyitottsága nélkül az olyan kezdeményezések, mint az Erasmus program nem valósulhattak volna meg. Szintén fontos, hogy mind az előbbi programok működtetése, mind pedig a lisszaboni stratégia ifjúságpolitikai elemeinek kialakítása és ma is tartó megvalósítása főként a német és a francia nyitott koordinációs módszer<sup>28</sup> keretében történt és történik ma is.

### 3. A német–francia együttműködés fontossága napjainkban

A francia–német együttműködés tekintetében fontos pár gondolat erejéig beszélni a két ország gazdasági és politikai érdekszféráiról is. Franciaország és Németország különböző gazdasági szerkezetéből adódik, hogy sok esetben oly annyira különböző álláspontot képviseltek és képviselnek egy-egy kérdésben. Franciaország gazdaságát az agrárérdekek határozzák meg, míg Németország határozottan ipari ország. Németország erősebb, míg Franciaország Németországhoz viszonyítva gyengébb gazdasággal rendelkezik. Továbbá Németország jelentőségét növelő fegyvertényező, hogy az Unió legnagyobb nettó befizetője. Szintén ilyen jelentős a kontraszt diplomáciai, politikai szempontból. Franciaország sokkal inkább jelenik meg mint világpolitikai, mint a nemzetközi diplomáciai kérdésekbe beavatkozó politikai szereplő, míg Németország elsősorban európai szinten igyekszik érvényesíteni elképzeléseit. Továbbá Franciaország katonai potenciálja is jóval nagyobb, mint Németországé. Mindezen szempontok miatt folyamatosan szükség volt a két ország konszenzuseresésére. Fontos, hogy a német gazdasági erő és a francia politikai befolyás között mindig valamiféle egyensúly álljon fenn.<sup>29</sup> Véleményem szerint ennek a felismerése állhat a felek már korábban említett kölcsönös gesztustételei mögött.

---

tatási program és az Unió legsikeresebb kezdeményezése az Erasmus felsőoktatási program is.

<sup>28</sup> Az ifjúságpolitika terén folytatott európai együttműködés megújított kerete (2010–2018), [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/youth/ef0022\\_hu.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/ef0022_hu.htm) (letöltve: 2014. 11. 21.)

<sup>29</sup> SZEMLÉR i. m. 9.

Szintén jelentős az európai integráció múltját és az Európai Unió jövőjét egyaránt meghatározó szempont, miként viszonyul a két állam az európai bővítési politikához – különös tekintettel a keleti és balkáni bővítésekre. Alapvetően azt mondhatjuk, hogy a bővítési politika önmagában véve se nem Franciaország, se nem Németország egyéni érdeke, hanem egy ésszerű mértékig az európai integrációs folyamat célja, azonban mindkét ország – főként Németország<sup>30</sup> – esetében voltak és vannak olyan államok, melyek integrálása egyik vagy másik fél érdekelttségébe tartozik. A 2004-es keleti nyitáshoz például a két ország közül szinte csak Németországot fűzték igazán szoros gazdasági és politikai érdekek,<sup>31</sup> noha Franciaország sem ellenezte azt. 2007-ben Románia csatlakozása az Európai Unióhoz – frankofón állam lévén – már inkább állt közelebb Franciaország, mint Németország érdekeihez, akárcsak egyes balkáni államok idővel való esetleges csatlakozása, mely szintén Franciaország befolyását erősítené az Unióban. Tehát akárcsak az integráció más egyéb területeit, úgy a bővítési politikát is nagyban meghatározza ennek a két tagállamnak az akarata.

Mint ahogyan azt a gyakorlat is mutatja, a múltban is és ma is volt és van az Európai Unióban két olyan ország, mely legyen szó az integráció bármely területéről vagy kérdésében való döntésről, nemcsak befolyásánál, hanem Európában betöltött szerepénél is fogva megkerülhetetlen. Ahogyan sem Franciaország nem teheti, hogy figyelme kívül hagyja Németországot, és Németország sem teheti, hogy figyelmen kívül hagyja Franciaországot, úgy harmadik uniós országok sem felejtethetik ki a két ország valamelyikét bármely döntéshozatalból. Ezzel a két ország vezetői is tisztában vannak, még hogyha egyes kijelentéseik túlonúl optimisták is. Wolfgang Schäuble német pénzügyminiszter megfogalmazása szerint: „Németország és Franciaország összefogása nélkül semmi sem haladhat előre Európában.”<sup>32</sup> Hasonló álláspontját fejtette ki nemrég Francois Hollande francia elnök is, amikor úgy fogalmazott, hogy „a francia–német dinamikával az Európa-gondolat újra lendületet kaphat.”<sup>33</sup> Ezt a fajta optimista álláspontot miszerint két ország együttműködésén egy teljes kontinens felépülhet, még a két ország politikusai közül is sokan megkérdőjelezzik. Az utóbbi táborba tartozó

<sup>30</sup> SzÉNÁSI i. m. 203.

<sup>31</sup> Az Európai Unió elmélyítése és kibővítése a francia–német kapcsolatok tükrében. *Külgazdaság*, 2000/4. 25–44., <http://www.europatarsasag.hu/hu/met-rol/publikaciok/az-europai-unio-elmelyitese-es-kibovitese-a-francia-nemet-kapcsolatok-tukreben> (letöltve: 2014. 10. 21.)

<sup>32</sup> A német-francia együttműködés nélkül fuccs az uniónak. <http://www.tozsdeforum.hu/uzlet-2/gazdasag/a-nemet-francia-egyuttmukodes-nelkul-fuccs-az-unionak/> (letöltve: 2014. 10. 23.)

<sup>33</sup> Hollande francia–német együttműködést akar több területen. <http://vilag.transindex.ro/?hir=21820> (letöltve: 2014. 10. 23.)

Hubert Védrine, korábbi külügyminiszter szerint: „a francia–német motor még mindig szükséges, de immár nem elégséges”<sup>34</sup> Európa újjá alakításához. Azaz a francia–német egyetértésen túl nemcsak a többi tagállam konszenzusára, hanem azoknak a korábbiaknál fokozottabb kezdeményező szerepére is szükség van az Európai Unió továbbfejlődéséhez. Az immáron 28 tagot számláló Európai Unióban túl sok irányvonal, és túl sok érdekütközés van ahhoz, hogy az Unió jövőjét egyetlenegy határozott irányvonallal bárki kijelölhetné. Ez tény. Mégsem hiszem, hogy az érdekellentétek megsokszorozódása az eddig érvényben levő íratlan szabályokat vagy a pusztán racionalitást felülírnák a jövőben. Ahogyan Európa a Németország és Franciaország által kijelölt integrációs utat járta még akkor, amikor a Közösségekhez csak a hat alapító tag tartozott, úgy a mai EU 28 tagállama is nagyvalószínűséggel ezen az úton fog tovább haladni.

---

<sup>34</sup> GAZDAG i. m. 24.



# AZ EURÓPAI UNIÓ GENETIKAILAG MÓDOSÍTOTT NÖVÉNYEKKEL KAPCSOLATOS SZABÁLYOZÁSA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ELŐVIGYÁZATOSSÁG ELVÉNEK ÉRVÉNYESÜLÉSÉRE

PEDRYC Dorottya

## 1. Bevezetés

A XX. század korszakalkotó novumai közé tartozik a genetikailag módosított növények (a továbbiakban GM növény) megalkotása és használata. Az ember, miután felismerte azt, hogy a biológia miként szabályozza az egyes szervezetek tulajdonságait, úgy döntött, hogy maga is megpróbálja a saját céljait szem előtt tartva befolyásolni az élettani folyamatok biokémiai hátterét.

A genetikailag módosított szervezetekkel kapcsolatos nézetek világszerte megosztóak, a tudomány, a társadalom, valamint a politika színterén egyaránt. A genetikailag módosított szervezetekkel (a továbbiakban GMO) kapcsolatosan a támogatók, valamint ellenzők oldaláról is hallhatunk számos meggyőző érvet, hogy miért hasznos, illetve miért veszélyes a géntechnológia hasznosítása.

Ezekre a növényekre, valamint a környezetükkel való összetett interakciókra vonatkozó hatástanulmányok mindössze pár évtizedes múltra tekintenek vissza. A növény élete folyamán egy soktényezős kölcsönhatást alakít ki az őt körülvevő környezettel. E jelenség szereplői lehetnek a bioszféra változatos alkotói, mint például rovarok, talajlakó mikrobák, a növényvilág érintett képviselői, az élettelen környezet és nem utolsósorban az ember.

Felmerül a kérdés, hogy ki lehet-e dolgozni olyan jogi szabályozást, amely hatékonyan, reálisan és elég részletesen szabályozna egy ennyire összetett és csak részben ismert hatású biológiai rendszert? Vajon a tudományos eredmények jelentenek-e kellő biztonságot, amelynek tudatában mi emberek vállalni merjük a kockázatát egy ilyen mechanizmus beindításának? A GMO körüli viták hevességétől függetlenül mindenképpen ténynek kell tekinteni azt, hogy

az ember tervezte genetikai beavatkozások hosszú távú következményei még nem eléggé ismertek. Higgyünk-e abban, hogy minden kockázattal jár, és a kockázat nélkül nincs előrelépés, vagy válasszuk az elővigyázatosságot? Létezik-e esetleg a kettő közötti arany középút?

## 2. Elvi alapok a GM növényekkel kapcsolatos szabályozások kapcsán

Az Európai Unió GM növényekkel kapcsolatos szabályozásának filozófiáját az EUMSZ 191. cikke határozza meg, mely szerint az Unió környezeti célkitűzései között szerepel többek között a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása, valamint az emberi egészség védelme. Az Unió ezen célkitűzéseivel magas szintű védelmet kíván biztosítani, amelynek megvalósítási eszközéül az elővigyázatosság, a megelőzés és a szennyező fizet elvét hívja segítségül.

A GM növényekkel kapcsolatos szabályozás az elővigyázatosság elvére épül. Mielőtt azonban mélyreható ismeretekre tennénk szert az elővigyázatosság elvével kapcsolatosan, meg kell említenünk, hogy a GM növények szabályozási alapját Földünk egy másik kontinensén, nevezetesen a GM növények legnagyobb felhasználójában és kibocsátójában, Amerikában a lényegi azonosság elve határozza meg. A két elv közötti markáns különbség következményeképpen a két kontinens meglehetősen eltérő szabályozást alkotott. Annak érdekében, hogy koherens képet kaphassunk az Unió szabályozásáról, pár szóban érdemes kitérni a lényegi azonosság elvének alapvető összetevőire.

Az első transzgenikus növény 1983-ban jelent meg az USA-ban.<sup>1</sup> A WHO és a FAO 1991-ben állítottak fel egy egységesített szakértői bizottságot. E bizottság feladata az volt, hogy egy megfelelő biztonságú terméket ('having an acceptable standard of safety') összehasonlítsanak egy GM szervezetet tartalmazó termékkel,<sup>2</sup> majd felmérések alapján eldöntsék, hogy veszélyt jelent-e a GM termék az emberi egészségre, valamint a környezetre. Az OECD 1992-

<sup>1</sup> ORAVECZ Sándor: A géntechnológiai tevékenység nemzetközi szabályozása. *Mag Kutatás, Fejlesztés, Kereskedelem*, 2000. április. 10.

<sup>2</sup> HESZKY László: Tanuljunk „biotechnológiául” (21): A transzgenikus (GM) fajták/hibridek termesztése (IV./4.) – A GM-fajták természetésének a helyzete az Európai Unióban. *Agrofórum*, 2012. április. 91.; továbbá: BÁNÁTI Diána: Nemzetközi szervezetek szerepe a modern biotechnológiai úton előállított élelmiszerek biztonsági értékelésében. In: BÁNÁTI Diána – GERENCSÉR Éva (szerk.): *KÉKI, Élelmiszer Biztonsági Kötetek IV.: Genetikailag módosított növények az élelmiszerláncban*. Budapest, Központi Élelmiszer-tudományi Kutatóintézet, 2007. 26–27.

ben<sup>3</sup> továbbfejlesztve az elméletet kimondta, hogy az értékeléseknek a lényegi egyenértékűsége, vagy más néven, lényegi azonosságon kell alapulnia.<sup>4</sup> Az elv alkalmazásakor azt kell bizonyítani, hogy van-e lényeges különbség egy GM termék, egy hagyományos termék vagy megfelelő biztonságú és megfelelő előtörténetű ('history of safe use') termék között.<sup>5</sup> Amennyiben „a GM növény beltartalmi összetétele, külső belső jellemzői, valamint felhasználhatósága mérhető módon nem tér el a természetes faj jellemzőitől, akkor a transzgenikus növényt azonosnak lehet tekinteni a nem génmódosítottal.”<sup>6</sup> Az elv alkalmazását sok támadás érte, különösen azért, mert az elv alkalmazásának nem része a veszély leírása, így a kockázatokat sem lehet teljes körűen felmérni. Az Unió szabályozása ezen a ponton tér el, hiszen az elővigyázatosság elvének markáns része a jövőben elfordulható veszélyek és az ezzel járó kockázatok feltárása. A lényegi azonosság elve szerinti szabályozás a későbbiekben nem tesz különbséget GM növény és hagyományos növény között, amennyiben bizonyítják egy termék veszélytelen voltát.

Ezzel szemben az Európai Unióban az elővigyázatosság elve szerinti szabályozás alapját a következő adja: „az Unió lehetővé teszi az emberi, állati vagy növényi egészséget fenyegető lehetséges veszéllyel szemben vagy a környezet védelme érdekében történő gyors fellépést. Amikor a tudományos adatok nem teszik lehetővé a teljes körű kockázatértékelést, az elv alkalmazásával többek között megelőzhető az egészségre potenciálisan veszélyes termékek forgalomba hozatala, vagy az ilyen termékek visszahívhatók a piacról.”<sup>7</sup>

Mindezek alapján láthatjuk, hogy az Unió mind a környezetvédelem, mind pedig a humánegészségügy tárgyában magas szintű védelmet kíván biztosítani, azzal, hogy figyelembe vesz minden új megfigyelésen alapuló tudományos tény. Ennek a felfogásnak az alapját a Riói Konferencián elfogadott Nyilatkozat<sup>8</sup> adta, melynek eredményeként az Unió kötelezettséget vállalt arra,

<sup>3</sup> Kovács Judit Nóra: A magyar GMO-mentes státus megőrzésének fontossága az USA példáján. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*. Győr, Széchenyi István Egyetem AJDI, 2012. 303.

<sup>4</sup> BÁNÁTI i. m. 27.

<sup>5</sup> POPP József – POTORI Norbert: A GM növények természetének egyes gazdasági érdekei. In: BÁNÁTI–GERENCSÉR i. m. 24.

<sup>6</sup> KOVÁCS i. m. 304.

<sup>7</sup> European Union: Summaries of EU legislation – The precautionary principle. Forrás: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/consumers/consumer\\_safety/132042\\_hu.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/132042_hu.htm) (2014. február 8.-i állapot.)

<sup>8</sup> A Riói konferencia 1992-ben került megrendezésre az ENSZ égisze alatt, melynek középponti témája a környezet és fejlődés volt.



hogy elővigyázatosan jár el döntéseinek meghozatala során a környezet védelme érdekében. Ennek alapján ameddig egy termékről be nem bizonyosodik, hogy nem veszélyezteti az emberi egészséget, valamint a környezetet, addig azt ártalmasnak kell tekinteni. Az elvben megfogalmazásra kerül az is, hogy tudományos ismereteink korlátozottak, így gyakorlatilag akkor is, ha egy dolog veszélytelennek tűnik, arról a későbbiekben kiderülhet még, hogy visszafordíthatatlan károkat okozhat.<sup>9</sup>

### 3. Az Európai Unió szabályozásának pillérei

A GM növények uniós szabályozásának jelenleg három fő pillére van, a Tanács és a Európai Parlament 2001/18/EK irányelve a GMO(k) környezetbe történő szándékos kibocsátásáról, és forgalomba hozataláról, majd a Tanács és az Európai Parlament 1829/2003/EK rendelete a géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról, valamint a Tanács és az Európai Parlament 1830/2003/EK rendelete a géntechnológiával módosított szervezetek nyomon követhetőségéről és címkézéséről.

E jogi aktusok kapcsán meg kell említeni az 1998–2004 közötti időszakban fennálló de facto moratóriumot, amikor is az Unió egyetlen genetikailag módosított mezőgazdasági termék engedélyezését sem fogadta el. Annak ellenére, hogy semmilyen jogi aktus nem igazolta a moratórium fennállását, így de jure nem beszélhettünk moratóriumról, annak fennállása tény volt, így a szakirodalomban de facto moratóriumként maradt fenn.<sup>10</sup>

Ez az időszak megfelelően bizonyult arra, hogy az Unió felkészüljön az GM növényekkel kapcsolatos szabályozás kialakítására. Ebben az időszakban jelent meg az a Bizottság által kibocsátott közlemény is, amely az elővigyázatosság elvének tartalmát határozza meg.<sup>11</sup> A bizottsági közlemény áttörő jelentőséggel bírt a szabályozás szempontjából, hiszen végre a sokat idézett elővigyázatosság elve pontos meghatározására is sor került az Unió egyik fő szerve által, így nem csak a különböző nemzetközi jogi dokumentumokban megfogalmazott elvekre támaszkodhatott immáron az EU.

<sup>9</sup> Kovács i. m. 304.

<sup>10</sup> Sarah LIEBERMAN – Tim GRAY: The so-called ‚moratorium’ on the licensing of new genetically modified (GM) products by the European Union 1998-2004. *Environmental Politics*, 2006. auguszt, 592–609.

<sup>11</sup> Commission of the European Communities: Communication from the Commission on the precautionary principle. Brussels, 2.2.2000. COM(2000) 1 final.

Ezáltal meghatározásra került az is, hogy milyen esetekben szolgálhat az elv a szabályozás alapjául. Ezek alapján három tényezőnek kell megvalósulnia az elv alkalmazásához. Először szükséges, hogy valamely jelenségnek, terméknek, vagy eljárásnak feltehetően káros hatása legyen. Másodsor, ezt a feltehetően káros hatást tudományos értékeléssel kell alátámasztani, oly módon, hogy a rendelkezésre álló tudományos adatokat értékeljük. Végül az értékelés eredményében kell lennie egy tudományos bizonytalansági faktornak, hogy az elővigyázatosság elvét alkalmazhassuk. Tehát az elővigyázatosság elve akkor alkalmazható, hogyha valamilyen olyan káros hatásról beszélünk, amelynek kizárását tudományosan nem tudjuk biztosan alátámasztani, így szükséges, hogy elővigyázatosan járjunk el.<sup>12</sup>

#### **4. Az elővigyázatosság elvének megvalósulása és hatása**

A genetikailag módosított szervezetek kibocsátásához minden egyes esetben – legyen szó kísérleti kibocsátásról, vagy kereskedelmi forgalomba hozatalról – engedélyezési eljárást kell lefolytatni. Unió szabályozási fókuszában az emberi egészség és a környezet magas szintű védelmének biztosítása áll, ez pedig hivatkozási alapul szolgál az elővigyázatosság elvének alkalmazásához, amelynek megvalósulási eszközeként a különböző engedélyezési eljárások szolgálnak. A létező, valamint lehetséges kockázatok felmérése az elővigyázatosság elvének gyakorlati megvalósulását jelentik. Mivel a kockázatok a GM növények kapcsán rendkívül sokfélék lehetnek, tekintve, hogy a növény élete folyamán számos interakcióba lép az öt körülvevő környezettel, valamint a GM növények hosszú távú hatásai nem ismertek, hiszen megjelenésük és a hozzájuk kapcsolódó hatástanulmányok alig pár évtizedes múltra tekintenek vissza, ezért a kockázatelemzés valamennyi GM szabályozásnak részét képezi.

A 2001/18/EK irányelv, amely a genetikai növények környezetbe történő kibocsátását szabályozza, részletes szabályokat fogalmaz meg a kockázatelemzésről. Az ebben az irányelvben megfogalmazott kockázatelemzés adja az alapját az e szabályozást követő genetikailag módosított növényekkel kapcsolatos jogi aktusoknak. Az Unió a környezeti kockázatelemzéssel kívánja megvalósítani és biztosítani az emberi egészség és környezet magas szintű védelmét, megelőzve ezzel a későbbi esetleges káros hatásokat.

<sup>12</sup> Communication from the Commission on the precautionary principle. i. m. 13.

A kockázatelemzés három részből áll: kockázatértékelésből, kockázatkezelésből, valamint kockázati kommunikációból.<sup>13</sup> Már itt szeretném kiemelni az uniós szabályozás komplexitását, és egyben GM növények kibocsátásának fékeként is megjelölhető engedélyezési eljárást, hiszen az eljárás nem csak a létező kockázatokat kívánja kiszűrni, hanem minden egyes lehetséges kockázatot is, ahol tudományosan nem bizonyítható a potenciális káros hatások kizárása. A kockázatok felmérése kockázatértékeléssel valósul meg, amelyet esetről-esetre kell elvégezni. A környezeti kockázatértékelés főbb szabályait a 2002/623/EK bizottsági határozat szabályozza, amely módosította a 2001/18/EK irányelvet. A kockázatértékelés során számba kell venni a más GMO(k)-kal és a környezettel való kölcsönhatásból származó kumulatív hatásokat is.<sup>14</sup> A környezeti kockázatértékeléssel azt kell bizonyítani, hogy a kibocsátani kívánt GMO nincs káros hatással<sup>15</sup> a környezetre és az emberi egészségre. Tekintve, hogy a GMO, valamint a GM növény egy rendkívül soktényezős környezettel lép kölcsönhatásba, amikor annak szándékos kibocsátására kerül sor, vagy azt forgalomba hozzák, számtalan hatásról beszélhetünk.<sup>16</sup> Ennek okáért valójában akármennyire szigorúan is szabályozzuk a GMO-k környezetbe való kibocsátását, végső soron száz százalékosan megbízható előrejelzéseket még nem tudunk produkálni.<sup>17</sup>

A felmért és potenciális kockázatok tükrében kell gondoskodni a kockázatkezelésről, amely azon stratégiákat és intézkedéseket tartalmazza, amelyekkel a kockázatok lehetséges előfordulása meggátolható vagy legalábbis minimálisra csökkenthető.

Az elv alkalmazásának harmadik alkotó eleme a kockázati kommunikáció, melynek során az eljáró hatóságok informálják a nyilvánosságot a felmért kockázatokról és ezáltal lehetővé teszik, hogy a publikum reflektáljon azokra.

Az engedélyezési eljárás szereplői: a bejelentő – aki engedélyeztetni kívánja a GM-növényt –, a Európai Élelmiszerügyi Hatóság (a továbbiakban: EFSA) – amennyiben a tagállami szinten történt kockázatértékelés folyamán valamilyen kérdés nem tisztázott, vagy kétséges, ennek eldöntésére az EFSA jogosult,

<sup>13</sup> Communication from the Commission on the precautionary principle. i. m. 2.

<sup>14</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2001/18/EK irányelve (2001. március 12.) a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről. (HL 2001/L 106/1 77.) (18)-(20).

<sup>15</sup> Illetve elfogadható mértékben van jelen a káros hatások előfordulása.

<sup>16</sup> LUKÁCS Noémi: A GMO-k természetének etikai kérdései és környezeti kockázata In: LUKÁCS Noémi (szerk.): *Növényi biotechnológia*. Budapest, Corvinus Egyetem – Kertészettudományi Kar, 2013. 109.

<sup>17</sup> DUDITS Dénes – GYÖRGYEI János: *Zöld GMO-k*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2013. 87.

valamint az EFSA az a hatóság, amely különböző iránymutatásokat<sup>18</sup> bocsát ki a kockázatelemzésekkel kapcsolatban –, a tagállam illetékes hatósága – ahová a bejelentő a kérelmét benyújtja –, a Bizottság – amely továbbítja a beérkezett kérelmeket a többi tagállam illetékes hatósága felé –, valamint a többi tagállam illetékes hatósága, amelyek ellenvetésüket fejezhetik ki a beérkezett kérelemmel kapcsolatban. A Bizottság a beérkezett észrevételekről komitológiai<sup>19</sup> eljárás keretében dönt, melynek további szereplői a Tanács, valamint az Európai Parlament lesznek. Mint láthattuk, az Unió egy igen sokszereplős engedélyezési eljárást alakított ki, amely gyakorlatilag egy folyamatos biztonsági szűrőt eredményez arra az esetre, ha valamelyik szereplő kifogásolná a GM növény környezetbe történő kibocsátását vagy forgalomba hozatalát.

Ha ezeket a biztonsági intézkedéseket, valamint kockázatelemzéseket egy tagállam nem tartaná elégségesnek, a 2001/18/EK irányelv 23. cikke, az úgy nevezett védzáradáki klauzula lehetőséget biztosít arra, hogy amennyiben egy tagállam az engedély megadása után – új tudományos információk révén – elégséges indokkal rendelkezik, hogy a termék vagy a termékekben megjelenő GMO az emberi egészségre vagy a környezetre kockázatot jelent, betilthatja, vagy korlátozhatja a saját területén a termék vagy termékekben megjelenő GMO forgalomba hozatalát.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Lásd még: European Food Safety Authority: Scientific Opinion – Guidance on the environmental risk assessment of genetically modified plants. EFSA Panel on Genetically Modified Organism. Italy, Parma. [EFSA Journal 2010;8 (11):1879].

<sup>19</sup> A komitológiai eljárás egyik aktuális esete a Pioneer vállalat által beterjesztett 1507 elnevezésű kukoricafajra vonatkozó engedélyezési kérelem. A Pioneer vállalat először 2001-ben kérelmezte az 1507 elnevezésű rovarrezisztens kukoricafaj termesztésének engedélyezését ezen eljárás szerint. A Pioneer 2007-ben adott be keresetet az Európai Unió Bíróságához intézményi mulasztás megalapítása iránt, miután a Bizottság hat évvel az engedélyezési kérelem beadását követően sem terjesztette az 1507 elnevezésű kukoricafajra vonatkozó határozatát a szabályozási bizottság elé. A szabályozási bizottság itt is a Lisszaboni Szerződés előtti komitológiai eljárás szerint kellett hogy eljárjon, mivel 2001-ben terjesztették be az engedélyezési kérelmet. Ezt követően a 2009 februárjában a Bizottság benyújtotta az engedélyezési határozattervezetét a szabályozási bizottságnak. A szabályozási bizottság azonban nem adott ki véleményt a kérdéses engedélyezésről, és nem terjesztette azt a Tanács elé. Így a Pioneer újból az Európai Unió Bíróságához fordult, 160., amely 2013 szeptemberében meghozta a döntését, miszerint a Bizottság intézményi mulasztást követett el, amikor nem nyújtotta be a Tanácsnak a komitológiai eljárás keretében meghozott javaslatot. A Bizottság ezt követően az Európai Unióról Működéséről szóló Szerződés 266. cikke alapján járt el, annak érdekében, hogy meghozza a szükséges intézkedéseket, és az intézményi mulasztásból eredő hibákat orvosolja. 161. A Bizottság a határozatjavaslatot megküldte a Tanácsnak. A Tanács 2014 februárjában szavazott az engedélyezési határozattervezetről, amely szerint tizenkilenc tagállam ellene voksolt, öt tagállam mellette, és négy tartózkodott. 162. Mivel a kellő többség nem volt meg a szavazatok tekintetében, ezek után az Európai Bizottság döntheti el, hogy engedélyezi-e a Pioneer 1507 kukoricát vagy sem.

<sup>20</sup> 2001/18/EK irányelv 23. cikk.

Az Unióban jelenleg nyolc tagállam (Ausztria, Bulgária, Görögország, Németország, Magyarország, Olaszország, Luxemburg és Lengyelország) tiltja a GMO-k forgalomba hozatalát területén a védzáradéki klauzula alapján. Franciaországban 2013 augusztusáig volt érvényben a tilalom, azonban ezt a Conseil d'Etat semmissé nyilvánította.<sup>21</sup>

Nem csak a fenti szabályozás részletességéből és a szereplők számából derül ki világosan, hogy Európa még nem nyitott a GM növények kibocsátására és termesztésére, hanem abból a módosító javaslatból is, amit 2010 nyarán nyújtott be a Bizottság a 2001/18/EK irányelvre nézve, amely lehetővé tette volna azt, hogy a tagállamok korlátozzák vagy megtiltsák területükön a GMO termesztését, bármely olyan indokkal, amely eltér a védzáradéki klauzulában meghatározott indokoktól. Ez a javaslat a tagállamokat a termesztés terén döntési hatáskörrel ruházta volna fel.<sup>22</sup> A tagállamok döntő többsége támogatta a javaslatot, azonban az ellenzők miatt végül nem sikerült döntésre jutni.<sup>23</sup>

## 5. Következtetések

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy az Unió egy olyan elővigyázatosságon alapuló rendszert alkotott meg, amely a lehető legteljesebben figyelemmel van az emberi élet és a környezet védelemére, azzal a céllal, hogy megelőzze az olyan hatásokat, amelyeket emberi kéz már nem tud visszafordítani. Ez az engedélyezési rendszer maximálisan megfelel az Európai Unió önmagával szemben támasztott követelményeinek, hogy elővigyázatosan járjon el, figyelemmel a visszafordíthatatlan következményekre, az emberi egészség és környezet védelmében.

Mindennek ellenére úgy gondolom, hogy az Unió kockázatokkal kapcsolatos szabályozása szinte már elvész a részletekben, és arra való törekvése, hogy maximálisan elővigyázatosan járjon el, egy olyan rendszert hozott létre, mely működésében lassú és nem hatékony.

<sup>21</sup> Európai Bizottság: Kérdések és válaszok a GMO-k termesztésével és behozatalával kapcsolatos uniós politikáról. Brüsszel, 2013. november 6. [MEMO/13/952] Forrás: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-952\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-952_hu.htm).

<sup>22</sup> Európai Bizottság: A GMO termesztés új uniós megközelítése: kérdések és válaszok. Brüsszel, 2010. július 13. [MEMO/10/325], Forrás: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-10-325\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-325_hu.htm).

<sup>23</sup> Forrás: <http://gmo.kormany.hu/megallapodas-szulethet-a-gmo-k-termesztesenek-tiltasarol>.

Mindezek mellett megállapítható, hogy az Unió figyelembe veszi a polgárai véleményét és igényeit – hiszen a tagállamok döntő többsége nem mondható GMO-szimpatizánsnak –, és nem csak az ő igényeiket, hanem a jövő generációinak igényeit is, azáltal, hogy magas szintű védelmet igyekszik biztosítani a környezet és az emberi egészség számára, amelynek hatásai hosszú távon felbecsülhetetlenek lehetnek.



# EURÓPAI PARLAMENT: AZ UNIÓS DEMOKRÁCIA CSÚCSA?

TÁRNOK Balázs

## 1. Bevezetés

Dolgozatomban az Európai Parlament (EP) Unióban betöltött szerepét elemzem olyan tekintetben, hogy miként nyilvánul meg demokratikus jelentősége a szervezet működésében. Véleményem szerint a kérdés semmiképp sem közelíthető meg csupán az egyik oldalról, így a felvetett kérdés mellett érveket és ellenérveket is fel kívánok hozni. Azok összességéből vonom le azokat a következtetéseket, amelyek a rendelkezésünkre álló, elemzett információkból a lehető legteljesebb képre vezetnek. Ez a munka elsődlegesen a Parlament szerepének elvi alapú vizsgálatára hivatott, a gyakorlati érvényesülés – amely ugyanakkor rendkívül fontos, hisz valójában ezt látja a választópolgár is – egy nagyobb kiterjedésű elemzését tárgyát képezi. Kérdésként merül fel, hogy mitől lesz egy intézmény a demokrácia csúcsa, milyen jellegzetességei teszik azzá? Ennek elemzésére az összehasonlító módszert használhatjuk, melynek során a tagállamok nemzeti parlamentjeivel összehasonlítva vizsgáljuk az Európai Parlament tényleges erejét és működését. Az összehasonlító módszer alkalmazásánál ugyanakkor nem szabad az unitárius államok parlamentjeinek működésével összevetni az EP funkcionálását. Az összehasonlító módszer keretén belül szokás az Uniót egy szövetségi állam berendezkedéséhez viszonyítani, mely rendszerben az Európai Parlament a szövetségi parlament alsó házának feleltethető meg. A párhuzam alapja a népképviselet, vagyis mióta az EP képviselőit közvetlen választásokon választják meg, azóta tekinthető a közös európai nép szimbolikus akaratának képviselőjeként, csakúgy, mint a szövetségi állam népet képviselő alsóház.



## 2. Az Európai Parlamenti

Az Európai Parlamentbe 1979 óta választanak közvetlenül képviselőket, ekkortól beszélhetünk tényleges legitim népképviseltről (eddig a tagállamok parlamentjei delegálták a képviselőket). De van-e európai népképviselő egyáltalán? Az EUSz meghatározása szerint az EP az unió polgárainak képviselőiből áll.<sup>1</sup> Az Európai Parlament történelmi jogalkotói alul-reprezentáltságát az is magyarázza, hogy sokáig számos tagállam úgy vélte, hogy „európai nép” híján nincs mit megjeleníteni európai parlamenti szinten.<sup>2</sup> A nagy európai államok nem kívántak belesimulni az összeurópai népbe, így az európai népképviselői funkciója az Európa Parlamentnek nem teljes. Az Európai Parlament fejlődése viszonylag gyors volt, ugyanis azon a történelmi fejlődésen, amelyen a nemzetállamok parlamentjei évszázadok alatt jutottak keresztül, az Európai Parlamentnek alig ötven év alatt sikerült eljutnia.<sup>3</sup> Eleinte tehát csak egy kvázi konzultatív testület volt, majd a jogfejlődéssel mára az Unió egyik társ-jogalkotó intézménye a Tanács mellett.

## 3. Az Európai Parlament gyenge pontjai a jogalkotás folyamatában

### 3.1. A társ-jogalkotó szerep

Az Európai Parlament a tagállamok parlamentjeivel ellentétben nem a szervezetben belüli jogalkotás csúcán helyezkedik el, ugyanis egy sajátos jogalkotási rendszerben működik a Tanáccsal. Bár az 1986-os Egységes Európai Okmány, majd a későbbi Szerződések folyamatosan kiszélesítették az Európai Parlament jogalkotáshoz fűződő hatásköreit, csupán a Lisszaboni Szerződés tette az Európai Parlamentet a Tanács mellett valódi társ-jogalkotóvá, azzal egyenrangú jogalkotó intézménnyé. Az Európai Parlament és a Tanács közösen látják el a jogalkotási feladatokat.<sup>4</sup> Ez azt jelenti, hogy a rendes jogalkotási eljárás keretén belül a Tanács csak az Európai Parlament hozzájárulásával alkothat jogot, ami azonban fordítva is érvényes. Ez pedig az EU demokráciadeficitjének egyik

<sup>1</sup> EUSZ 14. cikk. (2)

<sup>2</sup> SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra – GYENEY Laura: *Az Európai Unió jogi fundamentumai*. Budapest, Szent István Társulat, 2013. 69.

<sup>3</sup> Uo. 117.

<sup>4</sup> EUSZ 14. és 16. cikk.

alapvető problémáját jelenti, hogy a közvetlenül, demokratikus úton választott összeurópai népképviselői szerv felett egy közvetlen népi felhatalmazással nem rendelkező testület helyezkedik el a jogalkotás folyamatában.

### 3.2. Jogszabálytervezet benyújtása

A másik nagy gyenge pontja az Európai Parlamentnek a jogalkotás folyamatában az, hogy sem az egyes parlamenti képviselőknek, sem pedig az Európai Parlament egészének, mint jogalkotónak nincs lehetősége, hogy jogszabálytervezetet nyújtson be. Ez a jog az Unióban a Bizottságot illeti meg,<sup>5</sup> ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha a Bizottság nem alkot jogszabálytervezetet, akkor az Európai Parlament nem tud foglalkozni egy adott kérdéssel. Ez nagyban devalválja az EP, mint az uniós demokrácia csúcyszervének szerepét, ugyanis újfent a közvetlen népképviselő elve csorbul, hogy a lakosok által az EP-be küldött képviselőik nem tudnak kezdeményezni a jogalkotásban.

### 3.3. Az Európai Parlament ‘demokráciadeficitje’

A főcímben megadott kérdésre nemlegesen válaszolók legnagyobb érvelési fegyvere az Unió demokráciadeficitjeként ismert jelenség. Ez jelenti egyrészt a már elemzett társ-jogalkotói státuszt, azon belül is a Tanács szerepét. A Tanács az Európai Unió legfontosabb jogalkotó szerve.<sup>6</sup> A Tanács ugyanakkor a tagállamok miniszteri szintű képviselőiből áll, tehát nem az európai polgárok által közvetlenül erre választott szerv, és amely csak egy hosszú legitimációs láncsal kapcsolódik a választókhöz. Másrészt azt jelenti, hogy az EP-választásokkal az uniós polgárok nem tudják olyan mértékben befolyásolni az EU politikáját, mint a tagállamok esetében. A pártok pártszövetségekben tevékenykednek, akik nem mindig tudnak minden kérdésben egyetérteni, így a hatékonyságuk kisebb, ugyanis az egy pártszövetségben tevékenykedő, de sok kérdésben egyetérteni nem tudó pártok együttműködése során hozott kompromisszumok azt a hatást kelthetik a választóikban, hogy képviselőik nem áll ki kellő erővel a zászlajukra tűzött kérdések mellett.

<sup>5</sup> EUMSZ 289. cikk (1).

<sup>6</sup> SZABÓ–LÁNCOS–GYENEY i. m. 133.

## 4. Az Európai Parlament, mint az uniós demokrácia csúcsa melletti érvelés

### 4.1. Együttműködés a jogalkotásban, a nyelvhasználati és petíciós jog

A fent említett hátrány, miszerint a pártszövetségek munkájának hatékonysága elmarad a nemzeti parlamentekben ismert pártpolitizálásétól, elvi alapon az európai parlamenti demokrácia melletti érv. A pártok ugyanis nemzetiségtől függetlenül, politikájukhoz illeszkedő kérdésekben közösen döntenek, illetve dolgoznak a bizottságokban, így megjelenítik az összeurópai népképviselőt a nemzeti felett. Ennek a közös munkának a jelenleg kidolgozás alatt lévő szokásai határozhatják meg a későbbi európai jogalkotási hagyományokat. Másik érdemleges érve az EP demokratikus erejének a nyelvhasználat joga. Ez abban nyilvánul meg, hogy a képviselők saját országuk nyelvén szólhatnak a plénumban, másrészt, hogy minden egyes európai polgár a saját állampolgársága szerinti országának nyelvén fordulhat a népképviselői szervhez (vagy bármely más hivatalos nyelven, hisz a tagországok hivatalos nyelvei az EU hivatalos nyelvei egyben). Ez hozzájárul, hogy a nyelvi akadályok ne gátolják meg a polgárokat az EP-hez való fordulásuk során. A petíciós jogot a Maastrichti Szerződés vitte be az Alapszerződésbe.<sup>7</sup> A benyújtott petíciókat az EP Petíciós Bizottsága vizsgálja meg. A petíciós jog szorosan kapcsolódik a nyelvhasználat jogához, mivel az uniós polgárok jogában áll a Petíciós Bizottsághoz az országuk nyelvén a petíciójukat benyújtani, illetve arra azon a nyelven választ kapni. A petíciós jog biztosítja, hogy a polgárok közvetlenül fordulhassanak az általuk választott népképviselői szervhez. A petíciós jog azért is fontos, mert betölti azt a negatív ürt, amit az okoz, hogy törvényjavaslatot csak a Bizottság terjeszthet a Parlament elé. A petíciós joggal így a polgárok bármely indítványukat a Parlament elé tudják terjeszteni.

<sup>7</sup> EUMSZ 227.cikk: „Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy egyénileg vagy más polgárokkal vagy személyekkel közösen petíciót nyújthat be az Európai Parlamenthez az Unió tevékenységi területére tartozó és őt közvetlenül érintő ügyben.”

## 4.2. A politikai ellenőrzés

Mint más nemzeti parlamenteknek, az Európai Parlamentnek is az egyik fő jogosultsága – a népképviseleti szerepének egyik fő attribútuma – az ellenőrzés joga. Az EP különféle eszközök igénybevételével ellenőrzi az Unió szerveinek működését. Azért kiemelkedő joga ez a népképviseleti szervnek, mert a polgárok által közvetlenül megválasztott képviselők folyamatosan ellenőrzésük alatt tarthatják azokat a szerveket, amelyek csak legitimációs láncsal kapcsolódnak a választókhoz. A politikai ellenőrzés eszköztára széles. Az EP megvitatja az Európai Központi Bank monetáris politikáról szóló beszámolóját, a Számvevőszék éves jelentését. Az EP egyre jelentősebb eszköze a véleménye kifejtésére a meghallgatások – például az EKB elnökének negyedévenkénti meghallgatása a Gazdasági és Monetáris Bizottság előtt.<sup>8</sup> Ezen felül az ideiglenes vizsgálóbizottságok felállításának lehetősége is megilleti az Európai Parlamentet. Ezen bizottságok az uniós jog alkalmazása során elkövetett állítólagos jogsértéseket vizsgálják (kivéve, ha abban a bíróság vizsgálódik).

## 4.3. Költségvetési jogok

Az Unió költségvetését egy különleges eljárás során az EP és a Tanács határozza meg, ahol a javaslatot a Bizottság készíti. A költségvetési eljárásban a testületet megillető jogok komoly erőt jelentenek, hiszen ez határozza meg anyagilag a szervezet, vagyis az Unió működését, amely nélkül az elképzelhetetlen lenne. Ezért a költségvetési jogok a nemzeti államok és szervezetek működésében is hagyományosan nagy fegyverténynek számítottak. Az Európai Parlament menti fel a Bizottságot a költségvetés végrehajtására vonatkozó felelősség alól.<sup>9</sup> Az EP költségvetési ellenőrzési tevékenységéhez tartozik a Költségvetési Ellenőrzési Bizottságon keresztül a folyamatos, évközi ellenőrzés is.<sup>10</sup> További lehetősége a Parlamentnek, hogy ha jóváhagyja a tervezetet, míg a Tanács elutasítja, a Parlament a szavazatok 3/5-vel az első olvasatban eszközölt módosításokat megerősítheti. A költségvetési eljárásban a Parlamentnek igen erős jogosítványai vannak; a korábbi gyakorlat szerint csak a kiadások egy részét változtathatta meg, a Lisszaboni Szerződés óta azonban már jóval erősebb felhatalmazással

<sup>8</sup> VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. Budapest, Complex, 2010. 116.

<sup>9</sup> EUMSZ 319.cikk.

<sup>10</sup> VÁRNAY–PAPP i. m.115.

bír.<sup>11</sup> Ezen jogok komoly tényezőknek számítanak az EP Unió működésében betöltött szerepében.

## 5. Konklúzió

Mint láthatjuk, az EP működését összetetten kell vizsgálni. Ennek során nagy jelentőséget kap a bizottságokban elvégzett munka. Az Európai Unió szerveinek fejlődése jogtörténeti szempontból rövid idő alatt nagy fejlődést ért el, amely fejlődés továbbra is zajlik. Az integráció előrehaladtával az együttműködésbe bevont területek fokozatosan szupranacionalizálódtak, amelynek keretén belül az Európai Parlamentet is bevonták a jogalkotásba,<sup>12</sup> valamint az elmúlt években is nagy változások mentek végbe az EP jogainak kiterjesztése érdekében. Véleményem szerint, jelen körülmények között nem lehet még azt mondani teljes meggyőződéssel, hogy az EP az uniós demokrácia csúcsa lenne. Az elmúlt évek jogfejlődését figyelembe véve, a Parlament egyre erősödő jogosítványait összevetve annak demokratikus hiányosságaival azonban azt mondhatjuk, hogy az EP jó úton halad afelé, hogy ténylegesen egy elismert, összeurópai népképviselői szerv legyen. A nemzeti parlamentek ragaszkodnak ahhoz, hogy elsődlegesen ők határozzák meg népeik jogát, azonban véleményem szerint elkerülhetetlennek látszik az európai integrációban, hogy egy központi szerv parlamenti szinten képviselje az európai polgárság érdekeit, az összeurópai népet érintő kérdések megvitatásához egy állandó, jól működő fórumot biztosítva. Ehhez azonban az is kell, hogy a Parlament és szervei a gyakorlatban is jól, demokratikusan, elveit és szabályait betartva működjenek, hogy az uniós polgároknak ki tudjon alakulni azon intézmény iránti bizalom, amelyre az Európai Parlamentnek feladata betöltéséhez szüksége van.

<sup>11</sup> SZABÓ–LÁNCOS–GYENÉY i. m. 125.

<sup>12</sup> Uo. 69.

# TEHETSÉGPONT TANULMÁNYOK



# ZSEBSZERZŐDÉS: BŰNCSELEKMÉNY VAGY GAZDASÁGI SZÜKSÉGSZERŰSÉG?

CSEH Tibor András

## 1. Magyarország birtokszerkezete

Magyarország életében mindig is kiemelkedő szerepet játszott a mezőgazdaság, köszönhetően annak, hogy hazánk kitűnő éghajlati és talajviszonyokkal rendelkezik. A jelenleg művelés alatt álló termőföldek mennyisége 7,3 millió hektár,<sup>1</sup> az ország területének több mint 60 %-a, miközben az EU-országok átlaga 30 % alatt marad.<sup>2</sup> Habár a mezőgazdasági termelés országunk GDP-jének csak igen kis szeletét teszi ki, könnyen belátható, hogy az agrárgazdaság stratégiai ágazat, hiszen egy nemzet élelmezése nemcsak gazdasági, hanem nemzetbiztonsági kérdés is.<sup>3</sup>

A hazai mezőgazdasági üzemszerkezetet a dualitás jellemzi. Meghatározó a nagybirtok-rendszer földhasználata,<sup>4</sup> míg az egy hektár alatti ‘gazdaságok’ (a termelők közel 73 %-a) a mezőgazdasági területnek kevesebb, mint 2 %-át műveli. Az igazi gondot a tíz és száz hektár közötti, jellemzően családi gazdaságok alacsony súlya jelenti, amely a mezőgazdasági területnek alig több mint egynegyedén termel,<sup>5</sup> pedig az ilyen gazdálkodási egységek a vidék megtartó erejét jelentenék.

<sup>1</sup> *Agrárgazdasági Figyelő*, 2014/2. 24.

<sup>2</sup> FARSANG Andrea: *Talajvédelem, Digitális Tankönyvtár*, <http://goo.gl/O7goMR>. Letöltve: 2014. 08. 26.

<sup>3</sup> A GDP 3-4 %-át. KAPRONCZAI István: Az új földszabályozás hatása az agrárpolitikára. In: KOROM Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*. Budapest, NKE, 2013. 81.

<sup>4</sup> A gazdaságok alig több mint egy százaléka a mezőgazdasági terület 64%-át műveli. Uo. 87.

<sup>5</sup> Uo. 87.



Az elaprózódott birtokszerkezet miatt a termőföldek birtokviszonyai hangsúlyozottan eltérnek a tulajdonviszonyoktól, a termelés jogi formáját tekintve jellemzően haszonbérlet keretében történik.<sup>6</sup> A jelenlegi tulajdoni struktúrák kialakulása számos gazdasági és társadalmi folyamatnak köszönhető. A kilencvenes évek elején, a politikai átalakulással a tulajdonviszonyok privatizálása is megindult. A rendszerváltást követően megkezdődött a kollektív termelőegységek felbontása, a magyar agrárszektor átszervezése piaci alapokra azonban nem a szerves fejlődés következménye volt, ennek következtében mind az alapanyagtermelő bázis, mind a fölé épülő vertikum összeomlott. A szocialista tervgazdálkodás idején a megszűnő középüzem és a tulajdonosi parasztság hiánya a rendszerváltást követően komoly problémákat okozott a szakmai hozzáértés terén.<sup>7</sup> A privatizáció sajátossága volt a földek részarány-tulajdonba kerülése, ami magyarázatul szolgál a haszonbérletek jelenlegi magas arányának.<sup>8</sup>

1994-ben megkezdődött a helyzet konszolidációja és a várható Európai Unió csatlakozás feltételeinek megteremtése.<sup>9</sup> Az integrációs folyamattal együtt járt a piacnyitás, a határok egyre inkább átjárhatóvá válása, így a formálódó magyar piac védelme érdekében a külföldi személyek földszerzésének szabályozására volt szükség.<sup>10</sup> A termőföldről szóló törvény drasztikusan megváltoztatta a külhoniak tulajdonhoz jutását: mind a magán, mind a jogi személy elveszítette szerzőképességét a mezőgazdasági tulajdon tekintetében.<sup>11</sup> Alig egy évtized elteltével hazánk – már az uniós feltételeknek megfelelően – a Csatlakozási Szerződésben az ingatlanpiac liberalizálására vállalt kötelezettséget.<sup>12</sup> Az okmány azonban lehetőséget biztosított a termőföldre vonatkozó korábbi szabályok hét plusz három évre történő meghosszabbítására, azzal a kikötéssel, hogy az átmeneti időszak alatt nem kerülhet sor a tulajdonjog gyakorlásának korlátozására.<sup>13</sup> A moratórium 2014-es lejártával került sor az új földtörvény hatálybalépésére, egyúttal a földpiac megnyitására a tagállamok polgárai előtt.

<sup>6</sup> TANKA Endre: Történelmi alulnézet a magyar poszt szocialista földviszonyok neoliberais diktátum szerinti átalakításáról. *Hitel*, 2013/2. 112.

<sup>7</sup> LENTNER Csaba: A magyar mezőgazdaság jövőképe a pénzügypolitika tükrében. In: KOROM (2013) i. m. 52.

<sup>8</sup> TANKA (2013) i. m. 112.

<sup>9</sup> 1994. évi LV. törvény a termőföldről.

<sup>10</sup> HERNÁDI László: A külföldiek ingatlanszerzése. *Res immobiles*, 2007/1–2. 7.

<sup>11</sup> KURUCZ Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről. *Geodézia és kartográfia*, 2008/9. 20.

<sup>12</sup> Csatlakozási Szerződés, 2003.

<sup>13</sup> Derogációs időszak. KOROM Ágoston: *Az új földtörvény az uniós jog tükrében. Jogegyenlőség vagy de facto más elbírálás?* In: KOROM (2013) i. m. 12.

A tulajdonszerzési feltételeket kijátszó titkos rendelkezések ezzel érvényessé is válhatnak, azonban a magyar jogalkotó ennek megakadályozására drasztikus lépéseket tett, ezen intézkedéssel azonban külföldi befektetők érdekeit sértve meg. A leginkább érintett osztrák állam válaszul kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett a tőkemozgás és a letelepedés szabadságának jogellenes korlátozására hivatkozva.

## 2. Az érintett uniós alapjogok és a közösségi joggal összeegyeztethető korlátozások

A tőke szabad áramlására vonatkozó rendelkezések a közösségi jog egyik alapszabadságát biztosítják.<sup>14</sup> A Római Szerződés<sup>15</sup> deklarálja, hogy tilos a tagállamok közötti tőkemozgásra vonatkozó minden korlátozás, ám a tőkemozgás fogalmát nem határozza meg,<sup>16</sup> a jogi keretek kialakítását itt is a jogalkalmazóra bízva. A joggyakorlat szinte kimerítő felsorolást ad, itt találjuk többek között az értékpapír-műveleteket és a pénzügyi kölcsönök intézményét.

Felmerül a kérdés, hogy hogyan kerül a dolgozatom tárgyát képező termőföld, ami ingatlan, tehát nem mozdítható a tőke mozgására vonatkozó szabályozás hatálya alá. Valóban mozdítható az ingatlan a közösségi jogban? Korom Ágoston szerint nem az: csupán az uniós jog az európai gazdasági alkotmányossághoz kapcsolódó kontrollt e szabadságjogon keresztül érvényesíti.<sup>17</sup> A jogi absztrakciót bizonyítja, hogy a RSz Tőke és fizetési műveletek című, 4. fejezete nem is említi a termőföldet.<sup>18</sup> A helyzet tisztázására az Európai Bizottság egy beadvány ügyében kijelentette, hogy az ingatlanok, így a termőföldek megszerzése minden tagállam esetében tőkemozgást valósít meg. A Bizottság állásfoglalásában deklarálta, hogy noha a tulajdoni rend a RSz 295. cikke értelmében az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, a Szerződés alapelvei az ingatlanok forgalmára is kiterjednek.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> KOROM Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó „moratórium” lejártát követően milyen birtokpolitikát tesz lehetővé a közösségi jog. *Európai Jog*, 2009/6. 7.

<sup>15</sup> Római Szerződés, 1958. A továbbiakban RSz.

<sup>16</sup> OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarzata*. Budapest, CompLex, 2011. 1464.

<sup>17</sup> KOROM (2013) i. m. 16.

<sup>18</sup> TATTAY Levente: A termőföldvásárlás problémái az Európai Unióban. *Európai Jog*, 2009/1. 37.

<sup>19</sup> KOROM (2013) i. m. 14–15.

A személyek szabad mozgása szoros összefüggésben áll más szabadságok, elsősorban a tőke mozgás alaptételének gyakorlásával.<sup>20</sup> Elméletileg, ha az európai polgár egy másik tagállam területén kíván termőföldet vásárolni mezőgazdasági tevékenység folytatása szempontjából, akkor logikus lenne, ha egy ilyen helyzet a letelepedés szabadságát is érintené.<sup>21</sup> A fentiek összegzéseként elmondható, hogy a közösségi jogelvek az egységes piac működésének mozgatórugóiként működnek, érvényesítésüket az uniós jogalkalmazó elsődleges feladatának tekinti, azonban, kivételes esetben, közérdekű indokra való hivatkozással lehetővé válhat korlátozásuk.

A közös piac kialakításával a termőföld-tulajdon a szabad tőkeáramlás egyik tárgyi elemévé vált. A földforgalom liberalizációja miatt fennáll annak a lehetősége a mezőgazdasági ingatlanok tulajdonszerzése terén, hogy a tőke mozgás veszélyezteti az Közös Agrárpolitika (KAP) elveit, elsősorban a vidéki népességnek a megfelelő életszínvonal biztosítását. Az európai döntéshozók a tőke fogalma alá hajtott föld teljes körű liberalizációja vonatkozásában különböző kivételeket állapítottak meg.<sup>22</sup> Elméletben ezek a mentességek jogalapot adhatnak a tagállamoknak, hogy kiépítsék saját érdekű birtokpolitikájukat.<sup>23</sup> Az uniós országok lehetséges mozgásterét az Európai Bíróság joggyakorlata alakította ki. Ennek értelmében a közérdeknek<sup>24</sup> minősülő indokok alapján a tőke mozgás és a letelepedés szabadsága korlátozható, emellett a tagállami intézkedéseknek meg kell felelniük a szükségesség-arányosság, megfelelés és a konzisztencia elvének is.<sup>25</sup> A tagállami szabályozások mozgásterét tehát korlátozott, egyszerre kell megfelelni a közösségi előírásoknak és védelmezni a honi érdekeket.

### 3. A tulajdonhoz jutás „speciális” esete: a zsebszerződések

A nyolcvanas évek végére a politikai változások mellett a gazdasági reformfolyamatok is felgyorsultak. A mezőgazdaságban az állami és szövetkezeti keretek elsődlegességét a magántulajdonra épülő tulajdonosi struktúra vál-

<sup>20</sup> OSZTOVITS i. m. 1459.

<sup>21</sup> KOROM (2009) i. m. 8.

<sup>22</sup> TATTAY i. m. 38.

<sup>23</sup> TANKA Endre: *Magyar birtokpolitika az Európai Egyesült Államokban*. Budapest, Alterra, 2004. 69.

<sup>24</sup> Azt, hogy mi minősül közérdeknek, a Bíróság döntése határozza meg.

<sup>25</sup> KOROM (2013) i. m. 13.

totta fel. A megtakarításokkal alig rendelkező hazai gazdálkodók azonban a szükséges technológiai fejlesztéseket nem tudták biztosítani. Az agrárágazat versenyképességének fenntartására kézenfekvő megoldásnak tűnt a külföldi tőke beengedése a magyar földpiacra.<sup>26</sup> A kiváló termőtalaj és az alacsony földárak azonban a piaci érték emelkedésére számító spekulatív tőkét is hazánkba vonzották, amire a magyar jogalkotó a tulajdonszerzési feltételek gyökeres átalakításával válaszolt. 1994. évi LV. törvénnyel a külföldi természetes és jogi személyek számára általános érvénnyel megtiltotta a földtulajdonhoz jutást,<sup>27</sup> a jogszabály ez alól csak szűk tárgyi körben engedett kivételt.<sup>28</sup>

A külhoniak kizárására a gazdaság a saját módján, zsebszerződések megkötésével reagált. Kozma Ágota szerint e bújtatott, a nyilvánosság elől rejtve maradó megegyezések a tilalomra adott, átmeneti jellegű logikus válasznak tekinthetők, jogi szempontból azonban a törvényi előírások megkerülésére törekedtek.<sup>29</sup>

A zsebszerződés csupán a politikai és gazdasági élet által elnevezett fogalom, konkrét jogintézményként azonban nem kategorizálható. Az érintett jogviszonyokban a tulajdoni jogosultság külső megjelenése eltér annak immanens, valós tartalmától. A földforgalomban olyan esetekben alkalmazzák, amikor a szerzőképesség kizárt vagy a megszerezni kívánt ingatlanok mértéke túllépné a mennyiségi korlát felső határát, ezért a közvélekedéssel ellentétben a külföldiek mellett magyar befektetők is gyakran alkalmazzák a szabályok kijátszására.<sup>30</sup>

A tényleges szerződési akaratot leplező szerződésekre tőlünk nyugatra is találunk példát, mivel a szomszédos államok eltérő földpiaci árai mindig is csábító erővel bírtak a befektetőkre. Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásának tárgyát egy zsebszerződéssel rendezett osztrák ingatlan képezte a Burtscher kontra Stauderer ügyben.<sup>31</sup> J. Stauderer német állampolgár a felperes szüleiivel 99 évre szóló, felmondási lehetőséget nem tartalmazó bérleti szerződést kötött, míg a felek valódi akaratát egy második, a nyilvánosság előtt rejtve maradó kontraktusban határozták meg a tulajdonszerzés későbbi szándékával. A hivatalos tulajdonba lépés időpontjaként azt a későbbi dátumot jelölték ki,

<sup>26</sup> KOZMA Ágota: Zsebszerződések. *Glossa Iuridica*, 2012/1. 72.

<sup>27</sup> 1994. évi LV. törvény 7. § (1) bekezdés.

<sup>28</sup> A törvény gazdálkodási szempontok miatt engedélyezte például a tanyához tartozó, csekély mértékű földterület tulajdonjogának megszerzését. TAMÁS Enikő: A zsebszerződés: bünszövegség. *Az Európai Unió agrárgazdasága*, 1999/10. 28–30.

<sup>29</sup> KOZMA i. m. 72–73.

<sup>30</sup> Uo. 73.

<sup>31</sup> C-213/04. sz. ügy Ewald Burtscher kontra Josef Stauderer [EBHT 2005, I-10309. o.].

amikor az osztrák jogszabályok lehetővé teszik majd külföldi állampolgárok földszerzését. Vorarlberg tartomány a hasonló ügyletek kiszűrésére nyilatkozattételi kötelezettséget írt elő, e feltétel uniós normáknak való megfelelése képezte tehát a Bíróság eljárásának alapját. A nyilatkozat késedelmes megtételének szankcionálása nem felel meg az arányossági követelményeknek, ugyanis a szerződés semmissége, mint jogkövetkezmény nem áll összhangban a hivatkozott közérdekű célokkal. Témám szempontjából azonban jóval meglepőbb az osztrák bíróságnak az ügyben kifejtett azon álláspontja, miszerint a szerződésüket tartalmuk szerint kell vizsgálni, és azok joghatásai a tulajdon-szerzési feltételek fennálltáig függőben vannak. Magyarán, egy eredetileg a törvényi rendelkezéseket kijátszó, rejtett szerződés a piac liberalizálása után, visszamenő hatállyal érvényessé válhat.

A 1994-es földtörvény tilalma ellenére a külhoni személyek bizonyos jogi konstrukciók – például öröklési szerződés, haszonélvezeti jog, haszonbérleti jogviszony, jelzálogjoggal és elővásárlási joggal biztosított kölcsönszerződés – alkalmazásával vagy strómanokon keresztül olyan hosszú távú földhasználati jogosultsághoz jutottak, ami már-már a tulajdonosi jogosultság jegyeit viselte. E szerződéssel párhuzamosan került sor általában a titkos megállapodás megkötésére, legtöbbször elővásárlási vagy opciós jogot biztosítva a szerződő félnek.<sup>32</sup> A jogalkotó észlelve a törvénykerülő magatartást, a szabályok kijátszására irányuló egyezségek felszámolását tűzte ki célul.<sup>33</sup> A joghézagok betömésére jelentős szigorítások történtek a vételi jog és a szívességi földhasználat tárgyában, haszonélvezet alapítását pedig megtiltották a külföldi állampolgárságú személyek számára.<sup>34</sup> A visszaélések felszámolására tett intézkedések azonban nem eredményeztek lényeges tisztulást a nyugati megyék birtokviszonyaiban, ugyanis a felek nem váltak érdekeltté a jogsértő szerződések megszüntetésében.<sup>35</sup>

A földvásárlási moratórium 2014. május 1-jén lejárt. A zsebszerződésekkel érintett mezőgazdasági ingatlanok esetében megkezdődhetne tehát a jogi transzformálás, a titkos szerződések érvényesítése. Az ilyen rejtett megállapodásokat a korábbi és a jelenleg hatályos Polgári Törvénykönyv is színlelt szerződésnek minősíti, és mivel az más szerződést leplez, a felek jogait és

<sup>32</sup> Mi is az zsebszerződés, mitől problémás a felderítésük?, Euroeco, <http://goo.gl/eTias>. Letöltve: 2014. 09. 27.

<sup>33</sup> 1088/2001. (VIII.8.) Kormányhatározat, 2221/2001. (VIII. 30.) Kormányhatározat.

<sup>34</sup> Kovács László – ORLOVITS Zsolt: Zsebre tett földek. *Haszon*, <http://goo.gl/2cvx5T>. (Letöltve: 2014. 09. 28.)

<sup>35</sup> KOZMA i. m. 73.

kötelezettségeit a tényleges szerződési akarat szabályai szerint kell megítélni.<sup>36</sup> Mivel az egyezés időpontjában tulajdonszerzési korlátozás állt fenn a külhoni személyek tekintetében, így a javukra kötött, jövőbeni tulajdonjogot biztosító előszerződés és a vételi vagy elővásárlási jogot alapító szerződés is semmisnek tekintendő.<sup>37</sup> A konkrét szabályszegés mellett felmerülhet a jóhiszeműség és tisztesség alapelvének megsértése is.<sup>38</sup> Hiába nyílt meg hazánk földpiaca a tagállami állampolgárok előtt, Kurucz Mihály szerint a korábbi megállapodások érvénytelenségét nem érinti a jogszabályok változása, az évekkel ezelőtt megalkotott zsebszerződések továbbra is semmiesek maradnak.<sup>39</sup>

A derogációs időszak lejártával a törvényhozó radikális lépéseket tett a jogellenes állapotok felszámolására. Az új Ftv. módosító rendelkezése kimondja, hogy a nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított, határozatlan időre kötött és a 2014. április 30-a után lejáró határozott idejű haszonélvezeti és használati jog a törvény erejénél fogva megszűnik, kollektívan semmis.<sup>40</sup> A gyökeres változások a szerzési feltételek kijátszására gyakran alkalmazott haszonbérleti szerződést is érintették. Az 1994 előtt létrejött és 20 évnél hosszabb időtartamra kötött megállapodásokat bármely fél felmondhatja, az ingatlanok esetében szokatlanul rövid, 60 napos felmondási határidővel a gazdasági év végére.<sup>41</sup>

Az eltérő földárak Nyugat-Európa államaiban is ösztönzően hatnak a befektetési célú ingatlanszerzésekre, ami azonban a termőföld piaci értékének meredek emelkedéséhez és a helyi gazdák háttérbe szorulásához vezethet. Speciális megállapodás vonatkozik ezért a német határövezetekben lévő földekre, megakadályozandó, hogy a tőkeerős svájci gazdák felverjék a térség földárait. A határ menti területeken meghatároztak egy összehasonlító árat, amittől 20 százalék eltérésre van lehetőség, az ezen felül megállapított vételi érték érvénytelen.<sup>42</sup> Zsebszerződések létrehozása szintén nem közép-európai sajátosság, bizonyítja ezt a Stauderer-ügy tényállása is.<sup>43</sup> Az osztrák jog is tiszt-

<sup>36</sup> 1959. évi IV. 207. § (6) bekezdés és 2013. évi V. 6:92. § (2) bekezdés.

<sup>37</sup> Kovács László: Változások a termőföld forgalmában. *Közjegyzők Közlönye*, 2002/6. 5–6.

<sup>38</sup> 2013. évi V. törvény 1:3. §

<sup>39</sup> KURUCZ Mihály: A magyar termőföldforgalom szabályozásának mai rendszeréről és megújításának alapjairól. *Agrár-és Környezetjog*, 2007/3. hivatkozva KOZMA i. m. 74.

<sup>40</sup> 2013. évi CCXII. törvény 108. § (1) bekezdés.

<sup>41</sup> 2013. évi CCXII. törvény 60. § (5) bekezdés.

<sup>42</sup> PRUGBERGER Tamás: A mező-és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Miskolc, Novotni, 2010. 225.

<sup>43</sup> Lásd korábban.

tában van a rejtett egyezségek létezésével: bár a haszonbérlet időbeli korlátját nem határozza meg, viszont az 50 évet meghaladó használati megállapodást a joggyakorlat színlelt szerződésnek minősíti.<sup>44</sup>

A tulajdoni viszonyok tisztázására tett hazai intézkedések az Európai Bizottság szerint korlátozhatják a határon átnyúló tőkek mozgásokat és a szabad letelepedéshez való jogot. A dolgozat megírásával párhuzamosan kötelezettségességi eljárás van folyamatban, a Bizottság véleménye alapján a magyar rendelkezések nem felelnek meg a szükségesség és arányosság követelményének. Az uniós jogalkalmazó a haszonélvezeti szerződésekkel megállapított jogok teljes megszüntetését, a haszonbérletek esetében pedig a túlságosan rövid átmeneti időszakot kifogásolta, érvelése szerint az intézkedések a jogbiztonság súlyos megzavarását jelentik.<sup>45</sup>

A magyar hatóságok válaszukban a rendelkezések céljaként a spekuláció megakadályozását mint közérdeket jelölték meg. Bár hivatalos adat nem áll rendelkezésre, meglátásom szerint nem helytálló az a nézet, hogy a földhöz jutott külföldi gazdák többsége Magyarországon telepedett le és itt alapított családot, magyarán, hogy az aggályosnak tartott intézkedések jogkövető földművesek érdekeit sértnék.<sup>46</sup> A valós szándékukat titkos szerződésekbe bújtató külföldi személyek sokkal inkább a földárak meredek emelkedésére számítottak, a mezőgazdasági művelést csak másodlagos szempontnak tekintették. Az Európai Bizottságnak azon kritikája, hogy a zsebszerződéssel érintett jogügyletek csak eseti alapon tekinthetők jogszerűtlennek, és csak az után, hogy a bíróság azokat semmisnek nyilvánította, a magyar viszonyokra vetítve nem teljesen állja meg a helyét. A gond az, hogy ezeket az egyezségeket szinte lehetetlen felderíteni, mivel jogilag nem is léteznek.<sup>47</sup> A szerződés színlelésének ténye nehezen igazolható, a bizonyítás eredményessége tehát erősen kérdéses lenne, a szerződő felek nyilatkozata alapján a jogalkalmazó valószínűleg használati jogviszonyt állapítana meg.<sup>48</sup> A bizottsági véleményt cáfolja az a tény is, hogy az érintett területeken döntően jogi személyek végzik a föld megművelését, a bizonyítási eljárás tehát még bonyolultabbá válna. Ezek mindegyike ugyanis

<sup>44</sup> SZILÁGYI Péter Zoltán: *Külföldiek termőföldtulajdon-szerzése Európában*. Budapest, Földművelésügyi Minisztérium, 2008. 30.

<sup>45</sup> A Földművelésügyi Minisztérium egyik beosztottja által adott tájékoztatás alapján.

<sup>46</sup> Mi is az zsebszerződés, mitől problémás a felderítésük?, Euroeco, <http://goo.gl/2cvx5T>. (Letöltve: 2014. 09. 27.)

<sup>47</sup> Uo.

<sup>48</sup> KOVÁCS–ORLOVITS: Zsebre tett földek. *Haszon*, <http://goo.gl/2cvx5T>. (Letöltve: 2014. 09. 28.)



Magyarországon bejegyzett vállalat, így egyenként kellene vizsgálni tulajdonosi hátterüket, ami aránytalan terhet róna a magyar hatóságokra.<sup>49</sup>

Az új földforgalmi szabályozás mellett a jogalkotó büntetőjogi eszközökkel is törekszik a jogellenes területszerzések megakadályozására, büntettként szankcionálva a korlátozások kijátszását.<sup>50</sup> Az ilyen jellegű joghátrányok kilátásba helyezése az érintetteket viszont még inkább arra sarkallhatja, hogy eltitkolják a tényleges tulajdoni viszonyokat.<sup>51</sup>

A magyar fél érvei ellenére az uniós jogalkalmazó valószínűleg több pontban marasztaló döntést fog hozni a jogbiztonság követelményére hivatkozva, azonban az elhúzódó eljárás végére olyan szintű változások történnek majd a hazai tulajdonviszonyokban, amik visszafordítására, úgy gondolom, már nem lesz lehetőség, a földek olyan személyek kezében lesznek, akik tulajdonukat a szabályok betartásával szerezték.

## 4. Konklúzió

A termőföld tulajdonjoga kiemelt jelentőséggel bír az államok számára, azok területi szuverenitását testesíti meg. Az Európai Unió előírásai szerint a tagállami állampolgárok részére azonban biztosítani kell a földvásárlás jogát a Közösség egész területén. Ennek ellenére úgy vélem, hogy a földbirtok-politika, még ha az uniós előírások által befolyásolt módon is, tagállami hatáskörben maradt. A zsebszerződések ügyében az állampolgárság kérdése másodlagos, ugyanis miért lenne az baj, ha dán, olasz vagy angol gazdák hazánkban kezdenének a föld műveléséhez, magas szintű termelési technikáikat magukkal hozva?<sup>52</sup> A magyar gazdaság modernizálásának továbbá jelentős tőkeszükséglete van. Az agrárium modernizálásának forrása a külföldi tőke lehetne, ugyanis a forráshiányos magyar gazdálkodók nem rendelkeznek elegendő pénzügyi eszközzel.<sup>53</sup>

A probléma sokkal inkább az, hogy a szerződő felek a korábbi jogszabályok megkerülésére törekedtek. A nyugati határmegyékben a földek tőkeerős, főleg

<sup>49</sup> Mi is az zsebszerződés, mitől problémás a felderítésük? Euroeco, <http://goo.gl/2cvx5T>. (Letöltve: 2014. 09. 27.)

<sup>50</sup> 2012. évi C. törvény 349. §.

<sup>51</sup> Mi is az zsebszerződés, mitől problémás a felderítésük? Euroeco, <http://goo.gl/2cvx5T>. (Letöltve: 2014. 09. 27.)

<sup>52</sup> TÓTH Péter: Féljünk-e a külföldi gazdáktól – Ilyen valójában a francia földtörvény. *Világ gazdaság Online*, <http://goo.gl/HVuR1V>. (Letöltve: 2014. 09. 14.)

<sup>53</sup> KORÉNYI Sarolta: Uniós csatlakozás és termőföldtulajdon. *Magyar Jog*, 2003/4. 235.



osztrák vállalkozók kezébe kerültek, a magyar nemzetgazdaságot ezzel többszörösen is megkárosítva. A nyugati gazdák a határon átjárva művelik földjüket, Ausztriában adóznak, és általában ott is költik el a hazánkban megtermelt jövedelmüket, a földekben csak üzleti lehetőséget látva. Ezzel szemben a helyi magyar lakosság földszerzési lehetőségei leszűkülnek, a tőkeerős osztrák gazdák által magasan tartott földárakat a honi földművesek nem képesek megfizetni, így a gazdálkodó lakosság gyermekei távlati lehetőségek híján inkább a városokban keresnek megélhetési forrást.

Tény, hogy a zsebszerződések valós gazdasági szükségletet elégítettek ki, ezzel párhuzamosan azonban egy másik, társadalmi problémát hoztak felszínre. A falvak népességmegtartó erejének csökkenését nem nézhette tétlenül a hazai jogalkotó, radikális szabályok bevezetésére volt szükség a folyamat megállítása érdekében. Egyértelmű tehát, hogy a zsebszerződések felszámolása a kiszámítható vidékfejlődést szolgálja, a szociális szempontokat ezzel a piaci érdekek elé helyezve.

# AZ ÁLLAMPAPÍR ÉS A GAZDASÁGI SZUVERENITÁS

Élő Dániel Zsolt

## 1. Bevezetés

Egy ország szuverenitása – ezen belül a gazdasági értelemben vett függetlensége – megőrzésének és megőrzése szükségességének vizsgálata napjainkban időszzerűbb, mint korábban bármikor. Amennyiben valóban hangsúlyosabbá vált ez a kérdés, úgy kiknek és milyen szerepük van az esetleges befolyásban, és mit tehet a jogalkotó a saját érdekeinek érvényesítésére? Léteznek-e olyan jogi eszközök, melyek lehetőséget teremtenek arra, hogy egy nemzetgazdaság minél inkább a saját állampolgárainak érdekét nézze, s ha igen, melyek ezek? Úgy gondolom, az eszköz-keresés során érdemes kitérni az állampapírok szerepére gazdaságunkban és a pénzügyi instrumentumok hazánk gazdasági stabilitására gyakorolt lehetséges hatásait is érdemes szemügyre venni.

## 2. Fogalmi alapok

### 2.1. A szuverenitás

Az államtan felfogása szerint a szuverenitás mint fogalom az állam hatalmi és jogi jellegének leírására használt kifejezés, mely különösen nagy fogalom- és eszmetörténetre tekint vissza.<sup>1</sup> Austin szerint legfőbb jellemzője a szuverenitással bírónak, vagyis a szuverén „jogi nem kötöttsége”, így véleményem szerint tevékenységének szabad megválasztása, nem korlátozhatósága. Hans Kelsen és

---

<sup>1</sup> TAKÁCS Péter – H. SZILÁGYI István – FEKETE Balázs (szerk.): *Államelmélet*. Budapest, Szent István Társulat, 2012. 249.

Carl Schmitt a szuverén hatalom jogát a döntési képességben látja, amit lényegében bármiről és akár bárhogyan meghozhat.<sup>2</sup>

A fogalom eddig feltárt jelentései nyomvonalán haladva a gazdasági értelemben vett szuverenitás az állam azon képességét takarja, hogy gazdasági döntéseit más államok, illetőleg szervezetek befolyásától mentesen hozhassa meg.<sup>3</sup> A kormányzat úgy képes dönteni gazdasági kérdésekben, hogy nem kell bizonygatnia a nemzetközi közvélemény számára lépéseinek jogosságát, nem kell érvelnie döntéseinek helyessége mellett sem.<sup>4</sup> Ha a gazdasági-pénzügyi világot nézzük, a szuverenitás mint fogalom használatát nehezíti, hogy interdependens területekről beszélünk, melyben a kölcsönös függés és az önkéntes szerződéses kötelelem rendkívül gyakori.<sup>5</sup> Ha a nemzetközi térben Magyarország önrendelkezési képességét vizsgáljuk, azt több szereplő és tényező is befolyásolja. Az Európai Unió tagjaként egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Uniós intézményrendszeren keresztül gyakorolhatja,<sup>6</sup> így bizonyos gazdasági kérdésekben az EU-nak, mint intézményrendszernek és az azt alkotó tagállamoknak van beleszólása hazánk döntéseibe. A hitelminősítő szervezetek tevékenységének<sup>7</sup> is van kihatása Magyarországra, mint szuverén adósra, s a minősítések és változásaik egyfajta sorvezetőként is megjelennek hazánk megítélésében.<sup>8</sup> A Nemzetközi Valutaalap (IMF) fizetési mérleggel, pénzügyi-finanszírozási problémákkal kapcsolatos kölcsönadási tevékenysége körében a nagyhatalmi befolyás sem elhanyagolható, hiszen a Kormányzótanács szavazatai részvételi kvóták alapján súlyozódnak.<sup>9</sup> Szuverenitásunk körében az

<sup>2</sup> TAKÁCS–H. SZILÁGYI–FEKETE (szerk.) i. m. 258.

<sup>3</sup> Rainer PROKISCH: Die Justiziabilität der Finanzverfassung, Nomos, 1993. 16. oldal: „az állam gazdasági szuverenitása a sarokpontja az állami szuverenitásnak.”

<sup>4</sup> SÍKLAKY István: *Létebiztonság és harmónia – Egy zöld fordulat programja – A pénzürelmi rendszer alternatívája*. Éghajlat Könyvkiadó, 2003.

<sup>5</sup> BOD Péter Ákos, 2010. 10. 03. <http://goo.gl/dTBVf5> (letöltve: 2014. 10. 30.)

<sup>6</sup> Magyarország Alaptörvénye, Alapvetés E) cikk (2)

<sup>7</sup> A hitelminősítő szervezetek tevékenységével kapcsolatban kritikák fogalmazódtak meg a pénzügyi világválság idején, többek között a Lehman Brothers bukását sem jósolták meg, illetve az elképesztő mértékű (kb. 70 trilliárd dollárnyi) államadósság-tömeeggel rendelkező Egyesült Államok kedvező besorolása is kétségeket ébreszthet. In: BÁNFI Tamás – KÜRTHY Gábor – BÁNFI Attila: Szabályozás a pénzügyi válság(ok) után (között): kényszer és lehetőség. *Pénzügyi Szemle*, LV. évf., 4.

<sup>8</sup> A nemzetközi minősítő, értékelő és véleményalkotó szervezetek háttéréről és nemzeti szuverenitásra gyakorolt hatásáról, PI-NET, 2013 <http://goo.gl/SpZr2L>

<sup>9</sup> <http://goo.gl/pIiDqv> (letöltve: 2014. 10. 20.)

állam azon tárgyalásai sem mellékesek, melyek során multinacionális cégekkel vitatja meg esetleges letelepedésük feltételeit, a velük szembeni elvárásokat.<sup>10</sup>

## 2.2. Az államfinanszírozás forrásai

Egy ország államháztartásának<sup>11</sup> elsődleges forrásai többek között a számára befizetett adók, járulékok, kamatbevételek, de az uniós tagságunk révén lehívott támogatások is e körbe tartoznak.<sup>12</sup> Az állam gazdálkodása során működteti a szociális ellátórendszert, egészségügyet, támogatja a kultúrát és az oktatást egyaránt.<sup>13</sup> Ha az állam egy nagyobb beruházást szeretne végrehajtani, vagy csak egyszerűen meghaladják a kiadásai bevételeit, több út áll előtte a tőkebevonásban: csökkentheti kiadásait (pl. bizonyos támogatások mértékét), vagy éppen növelheti bevételeit, például adóemelés útján. Gyakran igénybe vett alternatíva a hitelek felvétele nemzetközi szervezetektől,<sup>14</sup> bankoktól, vagy akár más államoktól, s lehetőségként jelentkezik az államkötvények képében történő adósság-kibocsátás is.<sup>15</sup>

## 3. Nemzetközi kitekintés

### 3.1. A BRIC-országok és Magyarország gazdasági intézkedései

A 2008-ban kirobbant gazdasági világválság rávilágított a túlzott globalizáció hátulütőire: a fejlett országokon végigsöpört a recesszió, megállíthatatlan gazdasági következmények sora következett be a gazdasági fejlettség tekintetében a világon legfejlettebb országokban is.<sup>16</sup> Vitathatatlan, hogy a globalizációs folyamatok során nagy lehetőségek nyílnak a kevésbé fejlett országok számára a világgazdaság centrumához való közeledéshez, létrejöhet a transznacionális munkamegosztás, integrálódhat az adott nemzetgazdaság egy nagyobb,

<sup>10</sup> Bod Péter Ákos i. m.

<sup>11</sup> <http://goo.gl/ZqRjq3> (letöltve: 2014. 10. 22.)

<sup>12</sup> <http://goo.gl/mOtlH3> (letöltve: 2014. 10. 31.)

<sup>13</sup> SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog I.* Budapest, Osiris, 2007. 124–125.

<sup>14</sup> Ld. később a devizaadósság összetevőit.

<sup>15</sup> Amint azt később államadósságunk szerkezetének tárgyalásakor leírom, mára adósságunk nagy részét a kötvénykibocsátások teszik ki.

<sup>16</sup> CSÁKI György: Globalizáció és gazdasági szuverenitás. *Magyar Tudomány*, 2013/4. 392–400.

tőkeerős térbe. A globalizáció következtében azonban óhatatlanul csökken a nemzetgazdasági döntéseket övező mozgástér, így kimondható: csökken a nemzetgazdasági szuverenitás, hiszen a világgazdaságban ‘csak’ egy szereplőnek számító ország nem tudja teljes mértékben érdekeit érvényesíteni.

Nem mehetünk el szó nélkül a fejlődő országok, feltörekvő piacok (BRIC-országok: Brazília, Oroszország, India, Kína) szükséges újrapozicionálása mellett sem, mely ma, a válságból kilábalva elengedhetetlen. Azért szükséges a világ gazdaságpolitikai térképének átrajzolása, mert míg az Egyesült Államokat és az Európai Unió országait a válság súlyosan megrendítette, addig a BRIC-országok kilábalása gyorsabban történt, többek között kiemelkedő teljesítményüknek köszönhetően.

Ha a brazíliai helyzetet vizsgáljuk meg, igaz ugyan, hogy a válság 2009-es tetőzésekor a korábbi 5,1%-os GDP-növekedés helyett 1,8%-os csökkenést szenvedett el, ám ez az érték 2010-re már 7,5%-os növekedésbe csapott át.<sup>17</sup> A kormányzat válságszabályozó eszközei hatásosnak bizonyultak: visszafogták az inflációt és a munkanélküliséget, növelték a pénztartalékokat, emellett megerősítették az árfolyam stabilitását is. Hasonlóan előremutató megoldásokhoz folyamodtak Indiában is: gazdaságstimuláló mentőcsomagot dolgoztak ki, melynek részeként csökkentették a hitelkamatokat, állami támogatással fejezték be az infrastrukturális beruházásokat és a kis- és középvállalatok finanszírozásában is segítettek.<sup>18</sup>

Röviden szeretnék kitérni hazánk azon gazdasági (a BRIC-országokéval egyértelműen rokon) intézkedéseire, melyek környezetébe beilleszthetőnek vélem a lakossági értékpapírok forgalmazását. A Monetáris Tanács előrejelzéseinek megfelelően mérsékelt szinten marad az inflációs nyomás, melyet főképp a kihasználatlan gazdasági kapacitások és a szabályozott árak többlépcsős csökkentése idéz elő.<sup>19</sup> A Tanács 2014. július 22.-i ülésén a jegybanki alapkamatlábát korábbi gyakorlatához hasonlóan – bár kisebb ütemben – csökkentette (20 bázisponttal 2,10%-ra).<sup>20</sup> A statisztikai adatok szerint 2014 II. negyedévben az egy évvel korábbinál 2,3%-kal csökkent a munkanélküliségi ráta, így 8%-ra (359 ezer fő) mérséklődött.<sup>21</sup> Az ily mértékű rátacsökkenés az állami beavatkozásnak is köszönhető, hiszen a kormány a gazdasági válságot övező növekvő

<sup>17</sup> <http://goo.gl/nR5ula> (letöltve: 2014. 10. 31.)

<sup>18</sup> Uo.

<sup>19</sup> Közlemény a Monetáris Tanács 2014. július 22-i üléséről, Indoklás.

<sup>20</sup> Uo. 1. pont.

<sup>21</sup> KSH gyorstájékoztató, közzététel: 2014. július 30.

munkanélküliségnek a közfoglalkoztatás (Startmunka) útjára indításával vette elejét, melynek célja az álláskeresők munka világába való visszaintegrálása, egyfajta tranzitfoglalkoztatás az álláskeresők jobb munkaerő-piaci helyzetének elősegítéséért.<sup>22</sup> A részben állami támogatású beruházások növelik az ipar, építőipar teljesítményét. A Magyar Nemzeti Bank elindította a Növekedési Hitelprogramot (NHP), mellyel a kis- és középvállalkozások hiteligényét kívánja biztosítani.<sup>23</sup> A magyar állam bankszabályozási politikája keretében közvetlen hatást gyakorlóként lép fel.<sup>24</sup> A Nemzetközi Valutaalaptól (IMF) felvett hitel előtörlesztése is csökkentette az ország sebezhetőségét, gazdasági függetlenségét ugyanakkor növelte, az adósságalakulásra pedig nem gyakorolt számottevő hatást.<sup>25</sup>

### 3.2. A német Alaptörvényben található jogi garanciák<sup>26</sup>

Az államháztartás egyensúlyának megbomlása Európa gazdasági szempontból egyik legerősebb államát, Németországot sem kerülte el, a föderáció GDP-arányos államadósága 1970 és 2010 között több, mint négyszeresére emelkedett. A német költségvetési politika pro-ciklikussá vált az elmúlt két évtizedben, számos Uniós ország viselkedéséhez hasonlóan hol megszorító, hol pedig lazító politikák váltották egymást. A fenti trend annak ellenére rajzolódott ki, hogy egy ún. fiskális aranyszabályt<sup>27</sup> alkalmaztak 1969 óta, ami tiltotta a folyó kiadások hitelből történő finanszírozását. A szabály nem tiltotta teljesen a deficitfinanszírozást, ám azt kizárólag az állami tőkeberuházásokra engedte. A szabályozás indoka az volt, hogy a kormányzati hitelfelvétel kiszoríthatja a magánberuházásokat, emellett a közberuházások hitelből finanszírozása feltételezhetően pozitív hatásokat generál a gazdasági növekedésre. Az aranyszabály alkalmazásában problematikus volt a kivételes esetek meghatározásának

<sup>22</sup> <http://goo.gl/QjR5Sg> (letöltve: 2014. 10. 31.)

<sup>23</sup> MNB Terméktájékoztató <http://goo.gl/LIGVCn> (letöltve: 2014. 09. 11.)

<sup>24</sup> LENTNER Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati és Tankönyv Kiadó, 2013. 66.

<sup>25</sup> ÁKK Sajtóközlemény: IMF hitel előtörlesztéssel is stabil és terv szerinti az adósságalakulás. 2013. 02. 13. (letöltve: 2014. 09. 12.)

<sup>26</sup> A németországi példa említése azért tanulságos, mert a hatályos szabályozás az eurozóna országaira vonatkozó Stabilitási Paktumnál is alacsonyabb határértéket állapít meg.

<sup>27</sup> A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) 1949. 05. 23. 115. § (1).

nehézsége, a beruházások értékcsökkenésének és a ciklus egészén teljesítendő egyensúlynak figyelmen kívül hagyása is gyengeségei közé sorolható.<sup>28</sup>

A korábbi tapasztalatok nyomán Németország 2009 nyarán új szabályrendszert fogadott el: az alkotmányban az arany szabályt felváltotta a strukturális egyenlegre vonatkozó hiányérték, vagyis az adósságfék.<sup>29</sup> Ezzel a kivételek köre jelentősen leszűkült.<sup>30</sup> Az új szabály értelmében a GDP-arányos hiány szövetségi szinten legfeljebb 0,35% lehet, mely feltétel szigorúbb a Stabilitási Paktumban a német strukturális hiányra vonatkozólag meghatározott 0,5%-os határértéknél.

#### 4. A magyar állampapír mint államfinanszírozási forrás

Célszerűnek tartok egy rövid kitekintést arra vonatkozóan, mik azok a tényezők, melyek a kormányzatot az állampapírok előnyben részesítése felé vezették akkor, amikor tőke bevonását határozták el. Egy állam finanszírozási igényének teljesítéséhez több alternatíva áll rendelkezésére: felvehető hitel a nemzetközi tőkepiacról, így bankoktól, más államoktól is, de fordulni lehet nemzetközi szervezetekhez, a Nemzetközi Valutaalaphoz és a Világbankhoz egyaránt. Az állampapírok kibocsátása önmagában nem egyedi vagy ritkán igénybe vett eszköz: szinte minden állam bocsát ki nemzeti valutában vagy devizában denominált kötvényeket. A lakosság megnyerése az állampapír-piac számára viszont (mint a következő fejezetben azt leírom) korántsem bevett gyakorlat. Véleményem szerint a belföld felé fordulást többek között az ország gazdasági szuverenitásának a lehető legkisebb megsértése felé való törekvés vezérelte. Kétségtelen, hogy a szupranacionális, hitelezéssel is foglalkozó intézményekhez való kötődés egy olyan alternatíva, amelyben az ország döntési szabadsága nem teljes körű, esetleges lépései behatárolódhatnak. Úgy gondolom, túlzó azt mondani, hogy bármiféle politikai-gazdasági mozgásteret szűkítő körülmény csak és kizárólag

<sup>28</sup> BENCZES István – VÁRADI Szilvia: *Arany szabály helyett adósságfék: a német példa.*

<sup>29</sup> Adósságféket vezetett még be Svájc, Lengyelország, Bulgária is. Hazánkban a már említett Széll Kálmán terv részeként ígérte a kormány az intézményesítést. Magyarország Alaptörvénye az Állam fejezet közpénzekről szóló 36. cikke (5) bekezdésében az államadósság hazai össztermékhez viszonyított 50%-os arányáig írja elő olyan költségvetések elfogadását, mely az adósság csökkentését hozza magával. Az Európai Unióról szóló szerződés 126 cikkének melléklete referenciaértékként az államadósság bruttó hazai termékhez viszonyított arányának a 60%-os értéket adja meg, mely enyhébb az Alaptörvénynél rögzítetteknél.

<sup>30</sup> Természeti katasztrófák, szükséghelyzetek esetén lehet eltérni.

negatív hozadékú lehet, ugyanakkor az ország valós gazdasági érdekeivel ellentétes magatartásra szorító megállapodásokat lehetőleg el kell kerülni.

#### 4.1. Az állampapírok térnyerése

Úgy gondolom, a fentebb felsorolt intézkedések, tendenciák által körülhatárolt gazdaságiintézkedés-csomagba pontosan beleillik a Kormány 2012. április 5-i határozatában<sup>31</sup> kinyilvánított szándék a lakosság állampapír állományának növelésére vonatkozóan. A kormányzati célok ily módon való egyértelmű kinyilvánítása az ÁKK szerint is „heves médiavisszhangot”<sup>32</sup> váltott ki, a lakosságot eme megtakarítási forma felé orientáló törekvés hasznosságát illetően. A fentebb idézett sajtóközleményben írja le az Államadósság Kezelő Központ véleményét a lakossági forgalmazás hasznosságáról. A rövid írásból kitűnik, hogy a visszaeső belföldi finanszírozás és a külföldi befektetők nagyarányú részesedése egyértelmű kockázati tényező a befektetők, elemzők, hitelminősítők szemében is. A finanszírozási stabilitásban tehát kulcsfontosságú elemként jelenik meg a hazai befektetők minél nagyobb részesedése, hiszen „[...] a belföldi befektetői állomány adja meg igazán a stabilitást a finanszírozásban.”<sup>33</sup>

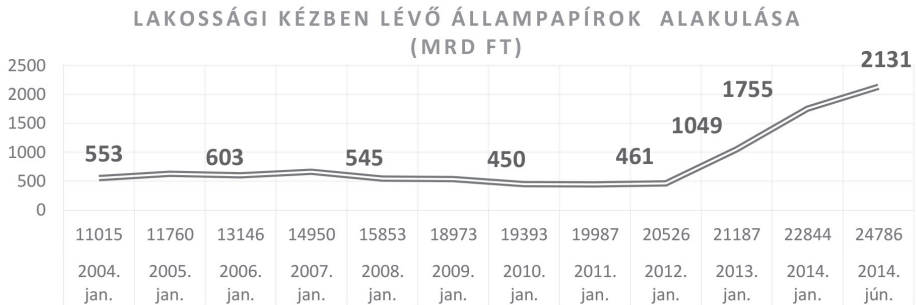
Az ábrán a lakosság kezében lévő állampapír-állomány méretét kísérhetjük figyelemmel az ÁKK adatai alapján, 10 éves időtávban. Jól látható, hogy 2004-től egészen 2012-ig nagyrészt átlagosan 500 milliárd Ft körüli részesedés állandósul, majd a Kormány 2012-es elhatározásának eredményeként a következő évben már az előző összeg több mint kétszeres emelkedést mutat be. A bővülés üteme a 2014-es évben is megmaradt, hiszen a 2013-as évhez képest 67%-kal nagyobb a magyar háztartások által birtokolt befektetések mértéke. A diagram alatt található táblázat felső sora a bruttó államadósság változását mutatja az adott évek januárjában. Tanulságos összevetnünk a két számsor által kirajzolt trendet, mely szerint a 2004-től 2012-ig tartó időszakban bár növekvő államadósság-tömeggel van dolgunk, úgy ezen intervallum alatt a lakossági állampapírban fekvő adósság stagnál, így annak aránya az összadósság függvényében csökken.

<sup>31</sup> 1101/2012. (IV. 5.) Kormányhatározat a lakosság állampapír állományának növeléséhez szükséges intézkedésekről.

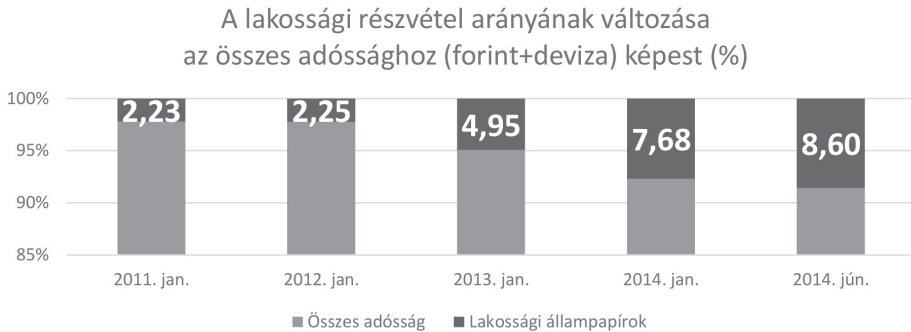
<sup>32</sup> ÁKK Zrt. közleménye 2012. május 7. A lakossági állampapír forgalmazás jelentősége az államadósság finanszírozásában.

<sup>33</sup> Uo.





A 2012-től kezdődő, ma is tartó időszakban a lakossági részesedés lépést tart a bruttó adósság növekedésével, sőt, a lakossági szerepvállalás – mint az alábbi ábráról kivehető – évről-évre, hónapról-hónapra növekszik.



A lakossági részvétel arányának ily drasztikus növekedése hozzájárulhat hazánk gazdasági stabilitásának fenntartásához, és a külföldi piaci szereplők általi megítélésben is egyértelműen pozitívan jelenik meg. A lakossági állampapírok teljes állománya 2014 augusztusára 2211 milliárd forintra emelkedett.

A napjainkban is zajló folyamatok a (lakossági) állampapír-piacon jelzik, hogy a Kormányzat elérte célját: sikerült vonzó befektetési formává tennie az államkötvényeket-kincstárjegyeket, melyek biztonságosak és kedvező hozamot kínálnak a vásárlóknak. Visszautalnék az Államadósság Kezelő Központ szlogenjére: „Több, mint üzlet” – és valóban, amellet, hogy biztos hozamot adnak az állampapírok, hozzájárulnak Magyarország finanszírozásához is, méghez a növekvő mértékben.

## 4.2. Az állampapír-forgalmazás a fenntartható államháztartás eszköztárában

A fentiek alapján úgy vélem nem kérdés, hogy az állampapíroknak milyen jövőt szán a kormányzat, hiszen a folyamatok azt mutatják: egy forrásbevonásra egyedi eszközt kereső és egy biztos befektetési forma után néző lakosság „egymásra talált”. Ami további gondolkodásra készíthet minket, az az, hogy elegendő-e az állampapír-forgalmazás az ország finanszírozásának egyenesben tartásához, akár az államadósság hosszú távú csökkentéséhez? Természetesen ennél jóval több tényező együttállása szükséges a cél eléréséhez: a stabil és nehezen sebezhető állami pénzügyekhez.

Szükséges a változatlan fiskális politika.<sup>34</sup> Nehéz a közép- és hosszú távú tervezés akkor, mikor csak néhány éves horizonton látható előre a politikai szándék, az előrejelzéseket is nehéz elkészíteni a hatályos jogszabályok, költségvetési tételek alapján. A politikai alternatívák között nem alakult ki egy olyan konszenzus, melyhez a felek egy esetleges kormányváltáskor is tartanák magukat. A szakpolitikai szándékok sokszor csak a rövid távú célokat, érdekeket tartják szem előtt, így azok hosszú távon fenntarthatatlanok, ezért előbb vagy utóbb módosításra van szükség.

Elengedhetetlen az államháztartás elsődleges egyenlegének<sup>35</sup> javulása, vagyis az, hogy az adósságszolgálati kiadásokkal csökkentett, elméletben államadósság nélküli egyenleg ne duzzassza tovább az adósságot, hanem minél inkább a költséghatékony működésre törekedjen, s ez jelenjen meg az éves költségvetésekben is. A kormány kilátásba is helyezett egy fokozatos, az államháztartás kiadási oldalát csökkentő intézkedés-sorozatot melynek során az újraelosztás mértékét is szűkítenék. A terveket Varga Mihály Nemzetgazdasági Miniszter jelentette be.<sup>36</sup> A lépés indokaként a miniszter az állami kiadások GDP 50%-áról 45%-ra való levitelét hozta fel, emellett az államadósság folyamatos mérséklését is az okok közé sorolta. A kiadáscsökkentést bizonyosan szerkezeti reformokkal lehetne végrehajtani, melyek részletei egyelőre nem ismertek.

Lényeges a gazdasági növekedés ösztönzése, melyben szerepe lehet a Nemzeti Bank programjainak, de az állami beruházások is működhetnek katalizátorként. A tanulmányban korábban is megemlíttem, hogy a bruttó hazai

<sup>34</sup> MNB – Elemzés az államháztartásról. 2013. február, 10. oldal.

<sup>35</sup> MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR: *Közgazdasági és államháztartási fogalomtár*. Elérhető: <http://goo.gl/L5jKeQ> (letöltve: 2014. 10. 20.).

<sup>36</sup> <http://goo.gl/E6eZVt> (letöltve: 2014. 10. 20.)

termék (GDP) volumenváltozása kedvezően alakult az utóbbi negyedévekben (pl. 2014. II. negyedév: 3,9%), azonban arra kell törekedni, hogy ezen értékek hosszú távon is állandósuljanak, így érhető el a szignifikáns adósság-lefaragás (az adósság „kinövése”).

Szükséges a finanszírozási költségeket is figyelembe venni, ami az állampapírok esetében a kamathozamok mértékét jelenti. Középtávon a devizaarány csökkenése eredményeként lehet az országgockázat csökkenésével számolni, így a forint állampapírok esetében a 3% körüli reálkamat kivetítése tűnik fenntarthatónak.<sup>37</sup> Fontos lenne az adósság futamidejét hosszabbítani, hiszen nagy terjedelműek a rövid lejáratú forinttartozások (Kamatkozó Kincstárjegy, Kincstári Takarékjegy). Meggondolandó ötlet a hosszabb futamidejű papírok kibocsátása (forintban és devizában egyaránt), melyeknek belföldi befektetési bázisa meglehetősen szűk.<sup>38</sup>

Ha kritikusan szemléljük Magyarország gazdaságát, az még mindig sérülékeny bizonyos mutatók, például a sokat emlegetett 80% körüli adósságráta és a 100% körüli bruttó külső adósság miatt<sup>39</sup>. Bruttó finanszírozási igényünk is magas, vagyis az állam jórészt adósság-kibocsátás révén tudja fenntartani fizetőképességét. Finanszírozásunkban a nagy külföldi részvétel is sebezhetőséget jelezhet, ugyanakkor a csak forintban álló adósság is veszélyeket rejt magában.

Láthatjuk, hogy megannyi körülmény nehezíti napjaink gazdaságpolitikájának kialakítását, melynek a stabilitásteremtés évei után ma már a növekedésserkentésről és a fiskális-monetáris egyensúly megtalálásáról kell szólnia. Bízom benne, hogy a jövőben egy olyan kiszámítható és az ország külső megítélésén is javító politika kerül alkalmazásra, amivel javulnak hazánk versenyképességi kilátásai a régiós versenytársakhoz képest is. Úgy látom, a komoly feladatok megoldásában az állampapír-forgalmazás is segítségünkre lehet, de csak akkor, ha azt tudatosan, összehangolva más eszközökkel, a magyar emberek javára használják.

<sup>37</sup> MNB – Elemzés az államháztartásról, 2013. február 7. oldal.

<sup>38</sup> MOSOLYGÓ Zsuzsa: *Miért sérülékeny még mindig a magyar gazdaság?* [http://www.portfolio.hu/premium/akk/miert\\_serulekeny\\_meg\\_mindig\\_a\\_magyar\\_gazdasag.198160.html](http://www.portfolio.hu/premium/akk/miert_serulekeny_meg_mindig_a_magyar_gazdasag.198160.html)

<sup>39</sup> <http://goo.gl/QUEpIB> (letöltve: 2014. 10. 20.)

## 5. Összegzés

A feltárt folyamatokból és a hazánkban az elmúlt években dinamikus zajló állampapír-piaci fejlődésből következtetést szeretnék levonni a jövőre vonatkozóan.

Rendkívüli jelentőségű a jogi szabályozás hiánya az államadósság keletkezésének okaira, az arról való döntéshozatal tekintetében. Az adósságtömeg az esetek többségében nem egy olyan beruházást szolgál, amely produktív lenne a gazdasági növekedés elősegítésében, hanem általában ‘szinten tartási’, megújító szerepet tölt be, vagy éppen az utolsó lehetőség a tőkebevonásra a kormányzat számára, hogy bizonyos közszolgáltatásokat biztosítson. Mivel a hitelek felvétele után azok velejárója, a hosszadalmas törlesztés hosszú évtizedek következetes munkáját kívánja meg, így elkerülhetetlenül szigorításra szorul a hazai jogrendben az esetleges hitelfelvételek céljainak meghatározása. Példaképpen tekintsünk a korábban bemutatott német adósságfűkre, amely az ország adósságállományának bővülését hivatott megakadályozni. A fiskális szabályrendszer ily módon való megerősítését elengedhetetlennek tartom a költségvetési transzparencia és a többéves tervezés elvének való megfeleléssel együtt.<sup>40</sup>

Az állampapírok, s azon belül is a belföldi piacra szánt termékek térnyerése – mint dolgozatom korábbi szakaszaiban arra rámutattam – több szempontból is pozitívumokat hordoznak magukban az államfinanszírozásra gyakorolt hatásukat tekintve. Az államadósság devizaarányának, illetve a külső finanszírozók részesedésének optimális szintre<sup>41</sup> csökkentése szükséges hazánk árfolyamkitettsége csökkentése érdekében.

„A bruttó külső adósság csökkentését a gazdaságpolitika az államadósság belső forrásokból történő finanszírozásának előtérbe helyezésével érheti el, amihez a forint államkötvény-kibocsátások felé fordulás a legadekvátabb rendelkezésre álló eszköz.”<sup>42</sup>

Így gazdasági szuverenitásunk megőrzése, pontosabban minél kisebb mértékű sérülése elérésében is hathatós eszközt látok a belföldi állampapír-piaci fellendülésben.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> BENCZES–VÁRADI i. m.

<sup>41</sup> Adósságunk devizaaránya a gazdasági válság éveiben ugrott meg, így a válság előtti időszak részaránya (közel 30%) iránymutató lehet az optimális mérték meghatározásakor. forrás: MNB háttéranyag.

<sup>42</sup> MNB (Háttéranyag): Az ország adósságszerkezete tovább javítható. 5. oldal.

<sup>43</sup> „A gazdaságpolitikának célul kell kitűzni, hogy az állam költségvetési hiánya fokozatosan csökkenjen, és ne külföldről, hanem a belföldi pénzpiacról finanszírozza hiányát kincstárje-

Kiemelném, hogy adósságtömegünk minél ideálisabb szerkezetének elérésében is használható az állampapír (így nem csupán a forint-deviza megkülönböztetésnek, hanem a tulajdonosi szerkezetnek<sup>44</sup> is van relevanciája), melyhez kapcsolódva a lakossági szerepvállalás növekedése a jövőre nézve is előnyös képet festhet.<sup>45</sup>

Az állampapír-kibocsátás és az ehhez kapcsolódó kereslet használatának esetleges negatív hatását a fentebb említett ideális szint túllépésében látom, nevezetesen az adósság forint-túlsúlyának olyan elszaladásában, mely miatt a gazdasági stabilitás nagymértékben függene valutánk árfolyamváltozásaitól.

Napjaink állampapírjai nem csökkentik elégséges mértékben adósságunk megújítási kockázatait<sup>46</sup>, így a jövőben elsősorban hosszabb futamidejű papírok kibocsátása lenne kívánatos.<sup>47</sup>

Az állami értékpapírok szerepét a stabilitás biztosítását célzó eszközrendszer, lehetséges intézkedések viszonyában (a fiskális-monetáris politikai összetevőket) vizsgálva az jelenthető ki, hogy annak pozitív hozadékai elveszhetnek a többi intézkedés nem összehangolt és hosszú távon tudatos használata mellett.

A belföldi piacra szánt és lakossági állampapírok forgalmazása mellett tehát több kedvező hatás is említhető annak értékelésekor, ugyanakkor véleményem szerint ezen eszköz hatásosságát szükséges a többi, hasonlóan hangsúlyos intézkedés fényében láttatni. A magyar állampapírok forgalmazásának útján az állam érdemben tudja befolyásolni adósságtömegünk forint-, illetve devizarányát s tulajdonosi szerkezetét egyaránt, ezért úgy vélem, e gazdaságpolitikai eszközhöz való tudatos folyamodás hosszabb távon segíthet elérni a hozzá fűzött reményeket: a stabil és kiszámítható állami pénzügyeket. Bízom benne, hogy munkám segít árnyalni a magyar állami értékpapírok jelenét és jövőjét, emellett az államháztartásban betöltött növekvő szerepükre tekintettel hazánk finanszírozásának alakulásában vállalt részét is.

---

gyek, államkötvények kibocsátása stb. révén.” SIMON (szerk.) i. m. 209.

<sup>44</sup> „Lehetővé kell tenni, hogy külföldiek forintért vásároljanak állampapírokat, mert az árfolyamkockázatot így a befektetők viselik.” SIMON (szerk.) i. m. 209.

<sup>45</sup> Jelenleg a lakossági állampapírok kb. 10%-os részarányt képviselnek az összádóssághoz viszonyítva.

<sup>46</sup> Rövid futamidejű értékpapírok lévén az azokban fekvő adósság 1-5 éven belül megújításra szorul, míg egy hosszabb futamidő esetében ez az intervallum kitolódhatna 5-10 évre is.

<sup>47</sup> MNB (Háttéranyag): Az ország adósságszerkezete tovább javítható. 8. oldal.

# AZ ÁLLATVÉDELEMBÜNTETŐJOGIVONATKOZÁSAI – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ÁLLATKÍNZÁS TÖRVÉNYI TÉNYÁLLÁSÁRA

FEDOR Zsuzsanna Réka

## 1. Bevezetés

Nem telik el nap, hogy ne hallanánk kidobott, megkínzott, lelkileg sérült állatokról. Emellett van, aki szó nélkül elmegy, de van olyan is, aki tesz ellene. Egészen a középkor végéig azok voltak többen, akik nemhogy eltűrték, de még élvezték is az állatok kínzását, de Anglia mindent megváltoztatott, mikor kihirdette a Cruelty to Animals Act-et. Ez a törvény indította el azt a 'mozgalmat', melyet ma állatvédelemnek nevezünk. Tanulmányomban a büntetőjog és a környezetvédelmi jog ötvözésével szemléltetem a magyar szabályozást, s önálló kutatásaim alapján kitérek arra is, hogy milyen az állatkínzás megítélése hazánkban. Mert az állatvédelem létezik Magyarországon, és törvény tiltja az állatokkal való kedvezőtlen bánásmód alkalmazását. Felvetődik a kérdés, hogy ha minden adott jogilag ahhoz, hogy az elkövetők elnyerjék büntetésüket, miért harsog újabb és újabb állatkínzásokról hangosan a média. Erre a kérdésre keresem most én is a választ, ez a kutatásom mozgatórugója. Az állattartás nem szól másról, mint a felelősségről. Arról a felelősségről beszélek, mellyel egy életet veszünk a szárnyaink alá, melyért mindent megteszünk, ami csak erőnkől kitelik. Ám sajnálatos módon az állatok feletti hatalomérzet miatt egyes emberek ezzel a felelősséggel visszaélnak, s belőlük lesznek az állatkínzók. E rövid bevezető után szemléltetem a hatályos szabályozást, hogy egy átfogó képet kaphassunk arról, hol tart jelenleg az állatvédelem.

## 2. Az állatvédelem a jelenleg hatályos hazai jogban

„Annak tudatában, hogy az állatok érezni, szenvedni és örülni képes élőlények, tiszteletben tartásuk, jó közérzetük biztosítása minden ember erkölcsi kötelessége.”<sup>1</sup> Így kezdődik az Állatvédelmi törvényünk. Mielőtt kitérnék a büntetőjogi tényállásokra, egy viszonylag hosszabb, nem büntetőjogi áttekintést szeretnék adni az elmúlt 18 évről, melyet azért muszáj megtennem, mert csak így érthető meg az, hogy az egyes hatóságok, szervek, szervezetek miként tudják egymás munkáját segíteni.

### 2.1. Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény

Bár van állatvédelmi törvényünk, az emberek többségét megkérdezve erről, azt a választ kapjuk, hogy van, de minek, ha nem alkalmazzák. Nos, amit én jogi szemmel látok, az az, hogy az éremnek két oldala van. Az egyik oldalon az emberek állnak, a másik oldalon pedig az állam. Az emberek többsége undorodik attól, ha állatkínzást észlel, azonban nagyon csekély azoknak a száma, akik mernek is lépni ellenük. Ha egy szemtanú lelkileg el is jut arra a pontra, hogy feljelentést tegyen, a nevét általában nem vállalja. Több tanút pedig az imént említett okokból nem lehet találni, szintén vagy azért, mert fél érdemben fellépni, vagy azért, mert nem akarja a nevét adni, mondjuk a szomszédja elleni perben. A másik oldalon az állam van. Ha valaki bejelent egy állatkínzást, azt vagy kivizsgálják, vagy nem. Vegyük a jobbik esetet, tehát azt, hogy kivizsgálják az ügyet, sőt, még a bíróságig is eljutnak. Ilyenkor az állatvédők ünnepelemek, mert hisznek abban, hogy a törvényeket be fogják tarttatni, s megfelelő szankciót szabnak ki az állatkínzóra. És ilyenkor jön a feketeleves. Az elkövetőt vagy felmentik, vagy pénzbüntetést szabnak ki rá, de semmiképpen sem ítélik végrehajtandó szabadságvesztésre (tisztelet annak a pár bírónak, akik mégis így tesznek). Ez azért nagy baj, mert nincs az állatkínzók előtt egy igazán elrettentő példa, így csak azt látják, hogy bár a Büntető Törvénykönyv szerint lehetséges lenne a büntetés-végrehajtási intézetbe jutás, de kis szerencséivel meg tudják úszni. Hozzáteszem, természetesen volt már példa végrehajtandó szabadságvesztés kiszabására, de olyan kevésszer, hogy annak nincs preventív hatása a potenciális elkövetőkre. Joggal teszik tehát fel az állatszerető emberek a kérdést,

<sup>1</sup> Az 1998. évi XXVIII. törvény preambuluma.

hogy mikor lesz már az állatkínzásoknak vége. Én megválaszolom nekik: soha. Soha, ugyanis mindig lesz olyan ember, aki élvezetét leli egy állat megkínzásában, ugyanúgy, mint ahogy a legősibb bűncselekmény, az emberölés sem fog soha eltűnni a társadalom életéből. Viszont az állatkínzások számát le lehet redukálni, adott hozzá minden jogi eszköz, már csak az emberek bátorságán és a jogalkalmazók keménységén múlik az ügy. Ezen kitérő után mutatom most be az Állatvédelmi törvényünket (továbbiakban Átv-t).

Mindenekelőtt meg kell határozni egy pár fogalmat ahhoz, hogy a jogszabály rendelkezéseit értelmezni tudjuk. Az állattartó az állat tulajdonosa, illetve az, aki az állatokat gondozza, felügyeli.<sup>2</sup> Az állat károsítása az állat testi épségének, szervezetének, pszichikai állapotának vagy viselkedésének hátrányos megváltoztatása,<sup>3</sup> míg az állat kínzása az állat szükségtelen, fájdalmat okozó bántalmazása, vagy olyan hatást eredményező beavatkozás, bánásmód, valamint szükségleteinek olyan mértékű korlátozása, amely tartós félelmet vagy egészségkárosodást okozhat. Ide tartozik még az öröklődő betegségben szenvedő állategyed tenyésztése, szaporítása is.<sup>4</sup> Ezen három fogalom definiálása után ki is térek a törvény II. fejezetére.

### *2.1.1. Az állat védelmének általános szabályai*

Az állattartó köteles a jó gazda gondosságával eljárni, az állat élettani szükségleteinek megfelelő életfeltételekről gondoskodni.<sup>5</sup> Ebbe beletartozik az etetés, az itatás, az állat biztonságos elhelyezése, a napi legalább egyszeri ellenőrzés, a szökés megakadályozása, illetve szabadon tartott állatok esetében olyan fedett hely biztosítása, amely az állatot megvédi az időjárás káros hatásaitól.

A törvény tiltja az állatkínzást. Eszerint tilos az állatnak indokolatlan vagy elkerülhető fájdalmat, szenvedést vagy sérülést okozni, az állatot károsítani, különös tekintettel nem szabad kínozni, emberre vagy állatra uszítani, kényszer-takarmányozásra fogni, a kíméletét nem biztosító módon mozgatni, szállítani, elhelyezni, a teljesítőképességét meghaladó teljesítményre kényszeríteni, illetve természetellenes és önpusztító tevékenységre szoktatni.<sup>6</sup> Tilos továbbá állatvi-

<sup>2</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 3. §.

<sup>3</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 3. §.

<sup>4</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 3. §.

<sup>5</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 4. § (1) bekezdés.

<sup>6</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 6. § (1) bekezdés.



adal céljára állatot tartani, tenyészteni, kiképezni, idomítani, forgalmazni, erre a célra építményt, földterületet vagy egyéb helyet, anyagi eszközt más személy rendelkezésére bocsátani,<sup>7</sup> illetve tilos az állat olyan küzdelemre készítése, amely sérülést vagy halált okozhat. Tilos az állatviadal szervezése, tartása, az állatviadalra fogadás szervezése, a viadalon való közreműködés, részvétel és a fogadáskötés is.<sup>8</sup>

Az ember környezetében tartott állatot vagy veszélyes állatot nem szabad elűzni, elhagyni, kitenni,<sup>9</sup> illetve a nemi vágy felkeltésére irányuló cselekmény végzésére felhasználni.<sup>10</sup>

Az állat életének a kioltása csak elfogadható ok vagy körülmény esetén lehetséges. Ilyennek minősül például az élelmezési célra szánt állat levágása, a prém termelése, a fertőző betegségek felszámolása és a gyógyíthatatlan betegség. Ebet és macskát azonban tilos élelmezési célból, illetve a prémükért megölni.<sup>11</sup> Személy szerint, ezen utóbbin én egy kicsit meglepődtem, ugyanis nem gondoltam volna, hogy ezt külön törvényben kell szabályozni Európában, itt, ahol már sehol nem divat a kedvtelésből tartott állatok ilyen célból történő leölése. Ha pedig van erre külön szakasz, akkor miért csak a kutyákra és a macskákra terjed ki? Mert eszerint akkor én, mint állattartó, megölhetek egy görényt a szőréért vagy egy teknőst a húzáért. Ez a passzus mindenképpen további jogalkotói értelmezésre szorulna. Az állat életének kioltásánál még fontos szempont az, hogy ezen cselekmény csak kábítás után történhet, néhány kivételtől eltekintve.<sup>12</sup>

### *2.1.2. Az egyes állatok védelmének külön szabályai*

A törvény először a vágóállat tartására tér ki. A vágóhidak létesítésénél, kialakításánál, működtetésénél figyelemmel kell lenni arra, hogy az állatokat minél kevesebb káros behatás érje, így kerülni kell az állat szenvedését, a fájdalom okozását,<sup>13</sup> sőt, a vágóhídra érkezést követően, a várakoztatás ideje alatt biztosítani

<sup>7</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 6. § (2) bekezdés.

<sup>8</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 6. § (1) bekezdés.

<sup>9</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 8. §.

<sup>10</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 8/B. §.

<sup>11</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 11. § (1) bekezdés.

<sup>12</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 12. § (2) bekezdés.

<sup>13</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 14. § (3) bekezdés.

kell az állatok ellátását és nyugodt pihenését is.<sup>14</sup> Fontos kitérni az egyes veszélyesnek minősített állatokkal kapcsolatos szabályozásokra is. A veszélyes állatok tartását, szaporítását csak és kizárólag a természetvédelmi hatóság engedélyezheti,<sup>15</sup> ha pedig valaki ezen állatok megfelelő módon való tartásáról gondoskodik, azt a Polgári Törvénykönyv szerint, a fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytatókra vonatkozó szabályok alapján kell felelősségre vonni.<sup>16</sup> Külön említést érdemel az egyes ebek veszélyessé nyilvánítása. Ha egy kutya sérülést okoz, és megvalósulnak a veszélyessé minősítése feltételei, illetve ha a kutya fizikai vagy pszichikai állapota alapján feltételezhető, hogy az embernek fizikai sérülést okozhat, és ez a veszélyhelyzet az eb veszélyesnek minősítésével hárítható el, az állatvédelmi hatóság az ebet veszélyessé nyilvánítja.<sup>17</sup> Az ilyen állatot a polgári jog szempontjából vadállatnak kell tekinteni.<sup>18</sup> A veszélyessé minősítést szakértőként olyan személy végezheti el, aki az állatvédelmi hatóságtól erre engedélyt kapott.<sup>19</sup> Amennyiben az eb halálos kimenetelű sérülést okoz, és a szakértő megállapítja, hogy a viselkedés egyértelműen a sérülés okozására irányult, a hatóság az állat életének a kioltását rendeli el.<sup>20</sup> Ha a sérülés súlyos vagy maradandó, és az állat tartójának kilitére 14 napon belül nem derül fény, illetve az eb viselkedésproblémáinak megfelelő kezelését nem lehet biztosítani, a hatóság szintén elrendeli az állat életének a kioltását.<sup>21</sup>

### *2.1.3. Az állatkísérletekre vonatkozó szabályok*

A soron következő előírásokat kizárólag a gerinces állatokon és a lábasfejúeken végzett kísérletekre kell alkalmazni.<sup>22</sup> Állatkísérlet csak nyilvántartásba vett intézményben, engedély alapján végezhető.<sup>23</sup> Nem adható engedély dohány- és egyéb élvezeti cikk, szépitószer, fegyver, továbbá lőszer előállítására céljából.<sup>24</sup> A

<sup>14</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 15. §.

<sup>15</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 20. § (3) bekezdés.

<sup>16</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 24. §.

<sup>17</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 24/A. § (1) bekezdés a) és b) pontja.

<sup>18</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 24/A. § (6) bekezdés.

<sup>19</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 24/A. § (7) bekezdés.

<sup>20</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 24/C. § (1) bekezdés.

<sup>21</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 24/C. § (3) bekezdés.

<sup>22</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 25. §.

<sup>23</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 26. § (1) bekezdés.

<sup>24</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 26. § (3) bekezdés.

kísérletek során arra kell törekedni, hogy az állatnak minél kevesebb fájdalmat, szenvedést, kínt és maradandó egészségkárosodást okozzanak.<sup>25</sup> Ilyen jellegű beavatkozásokat csak olyan személy végezhet, aki meghatározott szakértelemmel, végzettséggel és gyakorlattal rendelkezik.<sup>26</sup> Állatkísérlet céljára csak az állatvédelmi hatóság által engedélyezett állatot lehet felhasználni. Ez a kör nem terjed ki az emberszabású majmokra,<sup>27</sup> ugyanis rajtuk szigorúan tilos kísérleti beavatkozást végrehajtani.

A jogszabály rendelkezik az állatok szállításáról is, mely szerint az állat terelésénél, lábon hajtásánál, a szállítóeszközre való fel- és lerakásánál, valamint a szállítás közben úgy kell eljárni, hogy az az állatnak ne okozzon fájdalmat, sérülést vagy szenvedést,<sup>28</sup> sőt, csak olyan szállítóeszközt lehet igénybe venni, mely az állatokat megvédi az időjárás káros hatásaitól.<sup>29</sup>

A törvény a továbbiakban kitér a cirkuszok, az állatkertek, az állatpanziók és az állatmenhelyek létesítésének és fenntartásának a szabályaira, majd rendelkezik a pénzügyi fedezetről és az állatnyilvántartásról is. Ami viszont a témám szempontjából mindenképpen említésre méltó, az az állatvédelmi bírság, melyet akkor szabnak ki, ha valaki tevékenységével vagy mulasztásával az állatok védelmére vonatkozó jogszabály vagy hatósági határozat előírásait megsérti. A bírságot az állatvédelmi hatóság szabja ki, de csak a meghatározott magatartásról történő tudomásszerzéstől számított egy éven belül.<sup>30</sup> Ha azonban a magatartás jogszerűtlen állapot fenntartásával valósul meg, az elkövetéstől számított öt éven belül is kiszabható a bírság, és az elévülés mindaddig nem kezdődik meg, amíg a jogszerűtlen állapot fennáll.<sup>31</sup> Bírság kiszabása helyett vagy mellett az állattartót kötelezni lehet a hiányosságok kijavítására, pótlására, továbbá arra, hogy állatvédelmi oktatáson vegyen részt.<sup>32</sup> Ha valaki nem fizeti meg a bírságot határidőre, azt köztartozásnak kell minősíteni.<sup>33</sup> Ha valaki az alábbi szankciók ellenére sem hagyja abba a jogsértő magatartását, illetve

<sup>25</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 27. § (3) bekezdés.

<sup>26</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 29. § (1) bekezdés.

<sup>27</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 30. §.

<sup>28</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 36. § (1) bekezdés.

<sup>29</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 37. § (2) bekezdés.

<sup>30</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 43. §.

<sup>31</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (3) bekezdés.

<sup>32</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (6) bekezdés.

<sup>33</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (8) bekezdés.

ismételt jogsértést követ el, azt a jogsértés súlyától függően 2-8 évre el lehet tiltani az állattartástól.<sup>34</sup>

Természetesen még megannyi, általam nem érintett terület van az Állatvédelmi törvényben, de a témám szempontjából ezeket tartottam a leglényegesebbeknek.

## 2.2. A kedvtelésből tartott állatok tartása és forgalmazása – a 115/2012. (VI.11.) Kormányrendelet

Ez a jogszabály a 41/2010. (II.26.) Kormányrendeletet módosítja, illetve helyesebb szó az, hogy kiegészíti. Kimondja, hogy tilos az állaton olyan küllemjavító beavatkozást végezni, amely annak kedvezőbb értékesíthetőségét szolgálja.<sup>35</sup> Ilyen például a különböző festékanyagok bőrbe fecskendezése. A rendelet szabályozza a tartási kautélákat, melyre nagy szükség van, ugyanis menhelyi tapasztalataim alapján biztos állíthatom, hogy az emberek borzasztó körülmények között szokták tartani az állataikat. Tilos tartósan a kistestű ebet 10 m<sup>2</sup>-nél, közepes testű ebet 15 m<sup>2</sup>-nél, illetve nagytestű ebet 20 m<sup>2</sup>-nél kisebb területen tartani. Ezen kívül a rendelet megszabja, hogy tartós kikötés esetén hány méteres eszközön lehet az ebet tartani.<sup>36</sup> Itt én mindenképpen szabályoztam volna az eszköz fajtáját is, ugyanis lehet, hogy valaki betartja, mondjuk a nagytestű ebnél a 8 métert, azonban nagyon sokan, főleg falvakban nem figyelnek oda olyan egyéb körülményekre, mint például arra, hogy ne tegyenek az ebre szöges nyakörvet. Nem egy olyan kutyával találkoztam életem során, akiknek a húsába belenőtt a szöges lánc, majd ezért a fájdalomtól agresszívvá váltak. Volt olyan eb, akit még lehetett reszocializálni, de volt olyan is, akit nem.

A rendeletben találtam egy érdekességet is, amiről eddig nem is hallottam. A hím sziámi harcoshalakat úgy kell tartani, hogy azok egymást, illetve tükrképüket ne láthassák.<sup>37</sup> Örülök neki, hogy a jogszabály ennyire részletekbe menően szabályoz, s megpróbál joghézag nélkül rendelkezni. Érdekesség még, hogy gerinces állatot nem szabad kör alakú kalitkában vagy gömb alakú akváriumban tartani, illetve a kifejlett példányokat legalább harminc literes térben

<sup>34</sup> 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (9) bekezdés.

<sup>35</sup> 115/2012. (VI.11.) Korm.rend. 6. § (6) bekezdés.

<sup>36</sup> 115/2012. (VI.11.) Korm.rend. 6. § (7) bekezdés.

<sup>37</sup> 115/2012. (VI.11.) Korm.rend. 6. § (8) bekezdés.

lehet csak tárolni.<sup>38</sup> Az állattartónak kötelessége az állatban félelmet keltő, erős fény- vagy hanghatással járó tevékenység (pl. tűzijáték, petárda), illetve az időjárási jelenségek teljes időtartama alatt az állat szökését meggátolni, és törekednie kell az állat megnyugtatására.<sup>39</sup>

A rendelet ezek után kitér a már előzőleg tárgyalt veszélyes ebek tartására is. Eb okozta sérülés esetén a kerületi hivatal az ebtartót figyelmeztetésben részesítheti, kötelezheti szigorúbb tartási feltételek kialakítására, illetve szakértői képzést is elrendelhet a kutya javára. Ezen kívül kötelezheti a tartót az eb ivartalanítására, az ebet veszélyesnek minősítheti, és végső soron elrendelheti az állat életének a kioltását is.<sup>40</sup> Ilyen eljárások során vizsgálni kell az eb által okozott sérülés bekövetkeztének a körülményeit, különösen a sérült ember vagy állat magatartását,<sup>41</sup> és csak ez után lehet arról beszélni, hogy az ebet veszélyessé minősítsék-e vagy sem. Ha a minősítés mégis megtörténik, az ebtartót kötelezik az állat ivartalanítására és transzponderrel (közismertebb nevén „chip”-el) való megjelölésére,<sup>42</sup> amit én nem egészen értek, ugyanis a transzponderrel való megjelölés egy nem veszélyes állat esetében is kötelező, olyannyira, hogy addig nem kaphat az eb veszettség elleni oltást, míg az egyedi azonosító jel nincs beleültetve, márpedig a veszettség elleni oltás is kötelező. Ha az ebet veszélyessé minősítették, a nyakörvén jól látható jelzést kell elhelyezni, amely egy legalább öt centiméter átmérőjű korong, s szerepelnie kell rajta a „Veszélyes!” feliratnak, illetve az ebtartó adatainak. Ezen kívül az eb állandó tartózkodási helyének be- és kijáratán jól olvasható betűkkel fel kell tüntetni, hogy „Vigyázat! Veszélyes eb!”<sup>43</sup>

### 2.3. Állatvédelem a hatályos büntetőjogban

Az 1978. évi IV. törvényhez képest bővült az állatok védelmével kapcsolatos szabályok köre, így az állatkínzás és a tiltott állatviadal szervezése mellett bekerült az orrvadászat és az orvhalászat tényállása is, s az eredetileg meglévő szakaszok is jelentős változáson mentek keresztül.

<sup>38</sup> 115/2012. (VI.11.) Korm.rend. 6. § (7) bekezdés.

<sup>39</sup> 115/2012. (VI.11.) Korm.rend. 6. § (10) bekezdés.

<sup>40</sup> 115/2012. (VI.11.) Korm.rend. 7. § (3) és (4) bekezdés.

<sup>41</sup> 115/2012. (VI.11.) Korm.rend. 7. § (5) bekezdés.

<sup>42</sup> 115/2012. (VI.11.) Korm.rend. 7. § 17/E. § (1) bekezdés.

<sup>43</sup> 115/2012. (VI.11.) Korm.rend. 7. § 17/H. §

### 2.3.1. Az állatkínzás törvényi tényállása

#### 244. § (1) Aki

- a) gerinces állatot indokolatlanul oly módon bántalmaz, vagy gerinces állattal szemben indokolatlanul olyan bánásmódot alkalmaz, amely alkalmas arra, hogy annak maradandó egészségkárosodását vagy pusztulását okozza,
  - b) gerinces állatát vagy veszélyes állatát elűzi, elhagyja vagy kiteszi, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.
- (2) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha az állatkínzás
- a) az állatnak különös szenvedést okoz, vagy
  - b) több állat maradandó egészségkárosodását vagy pusztulását okozza.

A védett jogi tárgy immár nem a közbiztonsággal és nem is a köznyugalommal áll kapcsolatban, hanem a jogalkotó végre felismerte azt, hogy az állatok védelme az ember alapvető kötelessége, így a jogi tárgy az állatok védelméhez, kíméletéhez fűződő társadalmi érdek lett. Az elkövetés tárgya a gerinces állat és a veszélyes állat. Gerinces állat a fejlettség legmagasabb szintjén lévő, belső szilárdító vázzal rendelkező állat, veszélyes állat pedig az a gerinces, akit a 8/1999. (VIII.13.) KöM-FVM-NKÖM BM együttes rendelete annak minősít. Nem lehet azonban az elkövetés tárgya a védett állat, mert az ő esetükben természetkárosítást kell megállapítani. Ezt nem teljesen értem, ugyanis attól még, mert egy állat természetvédelmi oltalom alatt áll, még ugyanúgy elszenvedhet állatkínzást.

Az elkövetési magatartásokat itt is több részre kell bontani. Az (1) bekezdés a) pontja szerint az elkövetési magatartás az állat bántalmazása, valamint az olyan bánásmód alkalmazása, amely alkalmas arra, hogy az állat pusztulását vagy maradandó egészségkárosodását okozza. Bántalmazás minden fajta erőszakos ráhatás, még akkor is, ha testi sérülést nem okoz, a bánásmód pedig hosszabb ideig tartó vagy állandó folyamatot jelent, amibe beletartozik minden olyan fizikai és pszichikai ráhatás, amely alkalmas arra, hogy az állatnak az kellemetlenséget vagy szenvedést okozzon.<sup>44</sup> Ide lehet sorolni az állandó éheztetést, az állat folyamatos mozgáskorlátozását, de akár az olyan állandó szidalmazást is, mely által az állat agresszívvá és támadóvá válhat. Nem tekinthető azonban állatkín-

<sup>44</sup> KARSAI Krisztina: *Kommentár a Büntető törvénykönyvhöz*. Budapest, CompLex, 2013. 513–514.

zásnak az idomítás céljából történő nevelés, vagy az, amikor valaki a saját testi épségét védi egy támadó állattal szemben. A büntethetőséghez nem szükséges, hogy az elkövető az állat életét kioltsa vagy annak maradandó egészségkárosodást okozzon, hanem elég az, hogy az elkövető magatartása objektíve alkalmas legyen ezen cselekményekre nézve. A tettese ennek a bűncselekménynek bárki lehet. Dolus directus-szal és dolus eventualis-szal is létrejöhet.

Az (1) bekezdés b) pontjában az elkövetési magatartások az állat elűzése, elhagyása vagy kitevése, tettesként azonban itt csak az állattartó vonható felelősségre, erre utal az „állatát” kifejezés. Ez szintén eshetőleges és egyenes szándékkal is megvalósulhat.

Mindkét elkövetési forma vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A (2) bekezdés sorolja fel a minősített eseteket. Az a) pont az elkövetés módjára utal, arra, ha valaki „különös szenvedést” okoz az állatnak. Az a jogalkalmazók szubjektív értékítéletére van bízva, hogy mi minősíthető különösnek, de talán a különös kegyetlenséget lehet ez esetben példának hozni, tehát az átlagot meghaladó, rendkívüli brutalitással véghezvitt, szörnyű fizikai és pszichikai gyötrelmet okozó cselekmények alapulvételével lehet megállapítani ezt az elkövetési módot. Minősítő körülmény továbbá a b) pont is, vagyis az, ha valaki több (tehát legalább kettő) állat maradandó egészségkárosodását vagy pusztulását okozza. E két esetben elegendő a gondatlanság megállapítása is, nem szükséges, hogy az elkövető szándéka ezekre kiterjedjen. Fontos, hogy a (2) bekezdésben említett bűncselekményeket a törvény már büntettként minősíti, és három évig terjedő szabadságvesztéssel sújtja az elkövetőket.<sup>45</sup>

Ezekkel kapcsolatosan egyetlen egy bírósági határozat született, mégpedig a 2007/213. számú, mely kimondja, hogy állatkínzás vétsége valósul meg a háziállatokat közvetlenül nem veszélyeztető kóbor kutya akasztással történő elpusztításával.

### *2.3.2. Az orvvadászat és az orvhalászat*

Ez a két tényállás, külön nevesítve csak az új Btk. hatályba lépésével került be a hazai jogba. Az orvvadászat korábban a régi Btk.-ban az állatkínzás tényállásába volt besorolva, az orvhalászat azonban sehová. Ezt a két passzust azért soroltam egybe, mert bár fűződik az állatvédelemhez, de a témám fő

<sup>45</sup> KARSAI i. m. 513–514.

vonáshoz, az állatkínzáshoz nincsen köze. Az orvvadászat védett jogi tárgya a vadállomány védelme, és annak ésszerű hasznosításához fűződő társadalmi érdek, míg az orvhalászat jogi tárgya a természet és a szabályozott halászati tevékenység védelme. Az elkövetési magatartások is inkább a természetvédelemhez kapcsolódnak, s végső soron az ember érdekeit tartják szem előtt ezen két paragrafussal. Mindkét bűncselekmény létrejöhet egyenes és eshetőleges szándékkal is. Mind az orvvadászat, mind az orvhalászat bűnhalmazatot képez a lopással.<sup>46</sup>

### 2.3.3. *Tiltott állatviadal szervezése*

#### 247. §

- (1) Aki gerinces állat részvételével állatviadalt szervez, tart, ilyen állatviadalra fogadást szervez vagy fogadást köt, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.
- (2) Aki állatviadal céljára gerinces állatot megszerz, tart, tenyészt, kiképez, idomít, vagy forgalmaz, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Ez a tényállás nem sokban változott a régi Btk.-hoz képest, azon kívül, hogy a védett jogi tárgy itt már az állatok védelméhez, kíméletéhez, és a társadalom nyugalomához fűződő érdek. Az elkövetés tárgya a gerinces állat. Az elkövetési magatartásokat két részre osztották. Az (1) bekezdés szerint ilyen magatartás az állatviadal szervezése, tartása, ilyenre fogadás szervezése vagy fogadás kötése. Az állatviadalra fogadás szervezése vagy kötése az állatviadal megtartása nélkül is befejezett bűncselekménynek minősül. A szervezés minden olyan tevékenység, amely a viadal lebonyolítását igyekszik biztosítani. A tartás a tényleges lebonyolítást jelenti. A fogadás szervezése a fogadók összehozását, a fogadás maga pedig a tét megtételét jelenti. Mivel ezek célzatosak, csak egyenes szándékkal valósulhatnak meg. Ezen magatartásokat a törvény büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel bünteti.

A (2) bekezdés alapján az elkövetési magatartások az állatviadal céljára történő megszerzés, tartás, tenyésztés, kiképzés, idomítás és a forgalmazás. Megszerzés az állat birtokba vétele, tartás a birtoklás és a rendszeres ellátás, tenyésztés a legalább két tenyészszukával folytatott kereskedelmi szaporítás, míg

<sup>46</sup> Uo. 515–519.



a kiképzés és az idomítás az agresszióra és a küzdelemre való nevelést jelenti. Ezen cselekmények is csak célzatosan, egyenes szándékkal jöhetnek létre.

Az állatviadalon a nézőként való részvétel nem bűncselekmény (bár én azzá tenném, sőt, feljelentési kötelezettséget is javasolnék), de ha bármilyen fizikai vagy pszichikai segítséget nyújt valaki nézőként, pl. belépőt fizet, akkor a személy azon nyomban bűnsegélyért fog felelni. A bűncselekmény az állatviadalok számához igazodóan lehet többrendbeli is.<sup>47</sup>

## 2.4. Megbotránkozást kelt(het)ő szokások az állatvédelem aspektusából

Egyes szórakozások, tevékenységek és munkák sokszor megzavarhatják a köznyugalmat. Ezek közül kettőt tartok mindenképpen említésre méltónak, mégpedig a libatömést és a vadászatot.

### 2.4.1. *Állatkínzás-e a libatömés?*

A libatömés az egyik legrégebben űzött foglalkozás a magyar mezőgazdasági életben. Mindenki elment mellette, mindenki elfogadta, mígnem 2008-ban a bécsi székhelyű Négy Mancs Alapítvány kampányt nem kezdett ezen tevékenység ellen. Videókat osztott meg az interneten a vascsóval való tömésekről és feketelistát adott ki német és osztrák áruházláncoknak azon cégekről, akik rendszeresen libatöméseket folytattak. Ez a hadjárat olyannyira jól sikerült, hogy a szentesi Hungerit kénytelen volt leállítani a hízottállat-vágást, mely miatt 7-8 milliárd forintos kiesése lett a cégnek, és el kellett bocsátani 200 dolgozót. Az elbocsátások napjára az igazgató meghívta az Alapítvány vezetőjét is, hogy mondja el ő a rossz híreket az embereknek, de az nem jelent meg az ominózus napon. Később úgy nyilatkozott, hogy feleslegesnek tartotta a megjelenést, ugyanis nem ő a cég igazgatója. A Négy Mancs akciói nagy port kavartak Magyarországon, és ami a legérdekesebb, hogy még az Állatvédelmi Tanácsadó Testület is elhatárolódott tőlük, és a piacfelügyeleti szervek figyelmébe ajánlotta a csapat tevékenységét. Mindenki támadta őket, mert olyan abszurd állításokat tettek, amik még véletlenül sem voltak igazak. Ilyen volt, példának okáért az, hogy a tömés az kegyetlenség és állatkínzás, illetve az is, hogy a megnagyob-

<sup>47</sup> Uo.

bodott máj a libáknak szörnyű kínokat okoz. Ezen állításokat megelégedve, dr. Sótonyi Péter és dr. Lorászkó Gábor állatorvosok kiadtak egy cikket a Magyar Mezőgazdaság című lapban, és szakmai szemmel válaszoltak minden elhangzott vádra és szóbeszédre. Ebből az értekezésből kiindulva szeretném most ismertetni a libatömés lépéseit, és válaszolni arra a kérdésre, hogy állatkínzás-e a libatömés?<sup>48</sup> Az elemzést hat szakaszra lehet bontani. Az első az állatok keltetése és nem szerinti szétválasztása, illetve a nemkívánatos egyedek megsemmisítése. A második szakasz az állatok tartása a tömési időszakot megelőzően. A tartásuk annyiban tér el a nem tömés céljából tartott állatokétól, hogy más a takarmányozásuk. A nyelőső tágítására több zöld és rostos élelmet kínálnak fel a libáknak, ugyanis nincs begyük, és az élelmet a nyelősőben tárolják átmenetileg addig, ameddig az be nem jut a mirigyes gyomorba. Harmadik lépésként az állatok tartását kell megemlíteni a tömési időszak alatt. Ennek több fajtája létezik. Az egyik az, amikor a libákat ketrecben tartják. Ez mezőgazdasági szempontból nem éppen előnyös, mert az állatok stresszesek és idegesek lesznek, s ez a tömést jelentősen megnehezíti, arról már nem is beszélve, hogy az ilyen fajta tartás már kimerítheti az állatkínzás tényállását, a mozgástér teljes korlátozása miatt. A másik tartási forma a szabadon engedés. Ilyenkor a libák egy viszonylag nagy területen mozoghatnak, s kedvükre legelészhetnek. A negyedik szakasz az állatok tömése. Ezzel el is érkeztünk a fő kérdéshez, miszerint fáj-e a libának a tömés? Nem fáj. Az ehhez használatos eszköz Magyarországon egy gumicső, mellyel naponta kétszer juttatnak a libákba táplálékot, mindössze néhány másodperc alatt. Anatómiailag a tápcsatorna a takarmány befogadása céljából alakult ki, így alkalmas anyag bejutása nem válthat ki fájdalmat. A libáknál hiányzik a garatzárási mechanizmus, mert nincsen lágy szájpadlásuk, tehát a gumicső nincs akadályoztatva. Mindezen ismeretek után kijelenthető, hogy a tömés a libának csak kellemetlen érzést okoz, de semmiképpen sem szenved tőle. Ez abból is jól látható, hogy ha az egyik liba 'készen' van, akkor megrázza a fejét, és békésen elmegy vagy lekuporodik. Nincs semmiféle pánikreakció, nem akar menekülni. A libatartók még arra is figyelnek, hogy olyan ember adja be nekik a táplálékot, akit kiskoruk óta ismernek, hogy ne féljen az állat. Ötödik lépésként azt kell megvizsgálni, hogy a Négy Mancs által olyannyira emlegetett megnagyobbodott máj fáj-e az állatnak? A válasz erre is az, hogy nem. A májban nincsenek érzőidegek, ugyanúgy, mint az embernél sincs, nálunk például ezért olyan nehéz korán felismerni egy daganatos májat.

<sup>48</sup> SÓTONYI Péter – LORÁSZKÓ Gábor: A libatömés nem állatkínzás. *Magyar Mezőgazdaság*, Budapest, 2008. október 15. 22–32.

A másik, ami kérdéseket vet fel, hogy a máj nyomása a többi szerv felé nem veszélyes-e. A libák, ahogy nő a májuk, megtanulják, hogyan helyezkedjenek el úgy kényelmesen, hogy a nagy májukat meg se érezzék. Ebből következően a gazdájuknak is vigyázni kell rájuk, mikor szállítja őket, mert nem mindegy, miként pakolja fel a libákat a teherautóra. Ezzel rá is kanyarodnék az utolsó szakaszra, az állatok szállítására. Ha a szállító rosszul fogja meg a libát, netán elejti vagy dobálja, a máj megrepedhet, amely következtében a liba elvérzik. Habár nem éppen az állat sajnálata miatt, de nagyon figyelnek arra, hogy semminemű kényelmetlen behatás ne érhesse a libákat a szállítás közben. Az egész eljárási procedúrát vizsgálva, tehát a keltetéstől a vágóhídra érkezésig, a libák mindössze 1 %-a pusztul el, ami valljuk be, nem éppen magas szám. Ezzel a cikkkel meg is válaszoltam a címben feltett kérdést, vagyis azt, hogy a libatömés nem állatkínzás.<sup>49</sup>

#### 2.4.2. Vadászat: szórakozás, sport vagy állatkínzás?

A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény megannyi tilalmat állít fel az állatok védelme érdekében. Az általános rendelkezésekben tiltja a vad zavarását (vadászaton kívül), a vad fennmaradásának veszélyeztetését, a fészkek megromlását, elpusztítását és az emlősök kotorékainak és búvóhelyeinek füstképzéssel való zavarását és elgázosítását.<sup>50</sup> Tilos a vadnak a kínzása, sőt, még az elejtése és elfogása sem társulhat kínzással. A vadász köteles az általa sebzett vagy az egyébként súlyosan beteg vadat annak elejtése céljából felkutatni, s a vadat, kímélete érdekében, gyors és azonnali halált okozó lövéssel kell elejteni.<sup>51</sup> A törvény tiltja a szenvedést okozó tiltott eszközök használatát, így Magyarországon tilos mérgezett hegyű nyilvesszővel, számszeríjjal, nem megfelelő vadászíjjal, lőfegyverre szerelt hangtompító eszközzel, horoggal, hurokkal stb. vadászni.<sup>52</sup> Fontos még kiemelni azt, hogy tilos a falkavadászat,<sup>53</sup> vagyis az, amikor több kutyát ráuszítanak egy vadra, és az a szétmarcangolásba hal bele. A törvény vadvédelmi vagy vadgazdálkodási bírságot szab ki a jogsértő személyekre.

<sup>49</sup> SÓTONYI–LORÁSZKÓ i. m. 22–32.

<sup>50</sup> 1996. évi LV. törvény 28. §

<sup>51</sup> 1996. évi LV. törvény 29. §

<sup>52</sup> 1996. évi LV. törvény 68. §.

<sup>53</sup> 1996. évi LV. törvény 71. §.

Ezen jogi kiterő után, Nádházy Zsolt cikkének alapulvételével próbálok választ adni arra a kérdésre, hogy a vadászat állatkínzásnak minősül-e. Sokan azzal vádolják a vadászokat, hogy kipusztítják a különböző állatfajokat. Nos, ez ebben a formában csak az orvvadászokra lehet igaz, a hivatásosokra nem, ugyanis a vadászok épphogy arra törekednek, hogy a természet egyensúlyát visszaállítsák, miután azt az ember korábbi beavatkozásai elmozdították. Az előzőekben tárgyalt vadászati törvény sem azt a látszatot kelti, hogy a vadászok kínoznák az állatokat, sőt, inkább arra mutat rá, hogy igenis magukénak érzik azt a célt, hogy az emberek és az állatok ismét harmóniában tudjanak élni egymással.<sup>54</sup> És hogy ezt miért hiszem el? Nos, azért, mert Édesapámmal régen igen sokat jártam vadászatokra, s az a többévi tapasztalatom, hogy mindenki betartja azon szabályokat, melyeket a törvény szab ki rájuk, ugyanis a vadászaton nemcsak a vadakról van szó, hanem a vadásztársakról is, akiknek a testi épségét nemcsak az állatoktól, de egymástól is óvni kell, ez pedig szigorú rendelkezések nélkül lehetetlenség lenne. A vadászat tehát Magyarországon, a szabályok betartásával nem minősül állatkínzásnak, nem úgy, mint Angliában, ahol a rókavadászatok során az a cél, hogy a kutyák minél több bújóhelyet kiássonak, és minél több rókát szétmarcangoljanak. Ez nyilván furcsán hangozhat az általam már említett angliai állatvédelmi szabályozás miatt, de ennek a sportnak akkora hagyománya van (a díjugratás is ebből alakult ki), hogy a parlament, amikor el akarta törölni, végül nem tudta, mert a hír akkora közfelháborodást keltett az emberekben, hogy ekkora tüntetésre nem is volt példa a történelmük során. Így győzött a köz akarata, és a tradicionális állatkínzásos sport megmaradt.

### **3. Az állatvédelem helyzete a külföldi megoldások tükrében**

#### **3.1. Az Amerikai Egyesült Államok**

Az Amerikai Egyesült Államok hasonló cselekményeket rendel büntetni, mint a többi fejlett ország. Természetesen minden államnak külön állatvédelmi szabályozása van, mindössze csak egy-két eltérés található az elkövetési magatartások között. Ami viszont ennél érdekesebb, az a szankcionálás mértéke, ugyanis nem találni két olyan államot, mely ugyanolyan büntetést alkalmaz

<sup>54</sup> NÁDHÁZY Zsolt: *Sport vagy állatkínzás? A Vadgazda*. Budapest, 2003. december 26–27.

ugyanarra a tényállásra. Az amerikai rendszer eléggé bonyolult, többféle vétség és többféle büntetés létezik. Egyes államok ‘class’ jelzővel illetik a bűncselekményeket, míg más államok ‘degree’-vel, de van olyan is, ahol nincs ezekre külön jelző. A jelzőkön belül betűkkel vagy számokkal jelölik a fokozatokat, az elkövetési magatartás súlyosságához mérten. A tényállásokra részletesen nem térek ki, mert, ahogy azt már korábban említettem, nem különböznek lényeges mértékben a többi ország állatvédelmi törvényétől. Az államok igen sokféle módon rendelik büntetni az állatkínzást, és érdekes, hogy míg egy ‘Class A’ vétségért Alabamában legfeljebb 1000 USD pénzbüntetés és/vagy legfeljebb 6 hónap szabadságvesztés adható, addig egy ugyanilyen ‘Class A’ vétségért Alaszkában legfeljebb 5000 USD és/vagy legfeljebb 1 év szabadságvesztés szabható ki az elkövetőre. Ugyanilyen nagymértékű különbségek vannak a büntettek szankcionálásánál, ugyanis nem mindegy, hogy például egy ‘Class C’ büntettet hol követ el az ember. Ha valaki Washingtonban kínozza meg súlyosan egy állatot, úgy, hogy az az említett ‘Class C’ fokozatot elérje, az 10 000 USD-ig terjedő pénzbüntetésre számíthat és/vagy maximum 5 év szabadságvesztésre, ugyanezért Alabamában legfeljebb 5000 USD-os bírság szabható ki és/vagy akár 10 év szabadságvesztés is. Ebből a négy példából kitűnik, hogy az államok abszolút különböző jogpolitikát folytatnak, van, ahol a pénzbüntetés erejében hisznek, és van, ahol a szabadságvesztésben. Ami viszont még érdekes, az az egyéb szankciók alkalmazása, melyeket van, ahol mellékbüntetésként, van, ahol főbüntetésként szabnak ki. Alabamában és Nyugat-Virginiában az elkövetővel kifizettetik a megkínzott állat kezelési költségeit, Alaszkában közmunkára és helyreállításra kötelezik a bűncselekmény alanyát. Californiában azonnal elkozzák az állatot. Coloradoban dühkezelési terápiára küldik az állatkínzókat, míg Connecticutban kötelezik őket a különböző oktatói programokon való részvételle. Sok államban eltiltják az elkövetőt bizonyos időre az állattartástól, Delaware-ben például ez akár 15 év is lehet. Új-Mexikó, Virginia és Utah államok pszichiátriai kezelésre küldik a ‘kedves betegeket’. Mindezekből okulva látható, hogy Magyarországon is lehetne e fajta szankciókat alkalmazni az állatkínzók esetében, ezzel is elősegítve az olyan elkövetők reszocializációját, akik valamilyen súlyos lelki trauma miatt bántalmazzák az állatokat.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> <http://www.straypetadvocacy.org/PDF/AnimalCrueltyLaws.pdf> [letöltve: 2014. 08. 25.]

### 3.2. Németország

A német Állatvédelmi törvény 11. fejezete rendelkezik a szankcionálásról. E szerint akár 3 évig terjedő börtönbüntetéssel vagy pénzbüntetéssel sújtható az, aki egy gerinces állatot ésszerű ok nélkül megöl (tehát az eutanázia nem tartozik ebbe bele), aki egy gerinces állatnak könyörtelenül jelentős fájdalmat vagy szenvedést okoz, illetve aki egy gerinces állatnak tartósan vagy ismétlődően nagymértékű szenvedést okoz. Ez a szabályozás igencsak hasonló a miénkéhez, s a 'könyörtelenül jelentős' szófordulat nekem kiváltképpen tetszik, mert egyfajta nyomatékosítást ad a törvényszövegnek. A magyar Btk.-ban ugyanezt a 'különös' jelzővel illetik. Bár a mi tényállásunk sokkal bővebb a németnél, mégis, Németországban igen kevés állatkínzás fordul elő, sőt, az állampolgárok magyar menhelyeket is szívesen támogatnak. Érdeemes lenne példát venni róluk a hazai gazdag rétegnek.<sup>56</sup>

### 3.3. Nagy-Britannia

2006-ban lépett hatályba az újabb Animal Welfare Act, mely külön kiemel egyes cselekményeket, mint a felesleges szenvedés okozását, a csonkítást, a kupírozást (kutya farkának megcsonkítása), a mérgezést és a viadaloztatást. Az alap büntetési tétel legfeljebb 51 hét szabadságvesztés és/vagy maximum 20 000 font pénzbüntetés. Ezek az értékek mennek egyre feljebb és feljebb egy speciális, úgynevezett 'standard skála' szerint, a bűncselekmény súlyosságától függően. Az USA-hoz hasonlóan ebben is megtalálhatóak a különböző egyéb büntetések is, mint az állattartástól eltiltás vagy az állatok elkobzása. Van azonban egy érdekesség is, mégpedig az, hogy az elkövetőt el lehet tiltani az állatokkal kapcsolatos foglalkozásoktól, mégpedig olyan mértékben, hogy ha ez megtörténik, akkor nemhogy nem szállíthat hivatásszerűen állatot, de még csak az állatok autóra pakolásában sem segíthet, sőt, még a szállítás megszervezésében sem. Ez egy nagyon korrekt szabályozás, bár afelől kétségeim vannak, hogy ezt miként tudják a hatóságok betarttatni, ellenőrizni. Ezen kívül büntetésként szerepel még a különböző engedélyek megvonása is, például a tenyésztők esetében.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Tierschutzgesetz, Elfter Abschnitt, Straf- und Bußgeldvorschriften 17.§ [letöltve: 2014. 08. 25.]

<sup>57</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/45/contents> [letöltve: 2014. 08. 25.]

### 3.4. Olaszország

Az olasz szabályozás is azt a taktikát választja, mint egy-két amerikai állam, hogy a pénzbüntetésre fektet nagyobb hangsúlyt. Aki kegyetlenségből vagy szükséges ok nélkül öl meg egy állatot az 3-18 hónapig terjedő szabadságvesztéssel sújtandó. Aki kegyetlenségből okoz sérülést vagy túldolgoztatja állatát, az 3 hónapig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő vagy 3000–15 000 euróig terjedő pénzbüntetéssel sújtható. Ugyanez a büntetési tétel akkor, ha az elkövető az állat számára tiltott kábítószerrel nyújt vagy annak más módon egészségkárosodást okoz. Az imént említett két tényállás szankcionálási mértéke a felével emelkedik, ha az állat a cselekménybe belehal. Említésre méltó még az állatviadatok szabályozása, ugyanis aki tiltott állatviadalt szervez, az legalább 1, de legfeljebb 3 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő és akár 48 000 000 forint (50 000–160 000 euró) bírsággal is sújtható, ami valljuk be, hogy igencsak elrettentő összeg. Sőt, ugyanezek a tételek a felükkel emelkednek, ha a cselekményt fegyveres emberekkel együttműködve követik el, ha valaki a cselekmény levideózásából haszonra tesz szert, illetve, ha az elkövető állatviadal céljából gondoz egy állatot, vagy azt ilyen versenyre benevezi. Aki állatviadal céljából folytat tenyésztést vagy idomítást az 3 hónaptól 2 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, illetve 5000–30 000 eurót is meg kell fizetnie az államnak. Véleményem szerint, ezt a mércét az Olaszországban igen kiterjedt szervezett bűnözés miatt kellett ilyen magasra állítani. A saját háziállat elhagyása elzárással, illetve 1000–10 000 euróig terjedő pénzbüntetéssel szankcionálandó.<sup>58</sup>

## 4. Záró gondolatok, szabályozási javaslatok

Magyarországon 2013-ban 178 emberrel szemben emeltek vádat állatkínzás miatt, ebből 135-en felfüggesztett szabadságvesztést kaptak, 19-et közérdekű munkára ítélték, 15 személyt pénzbüntetéssel sújtottak, s csak 9 ember esetében született végrehajtandó szabadságvesztés, vagyis a bűnelkövetők mindössze 5%-ának esetében.<sup>59</sup> Ráadásul felvetődik a kérdés, hogy hány felderítetlen állatkínzás történt, amelyet nem jelentettek be, amelyről senki sem tud. Hogy

<sup>58</sup> <http://www.camera.it/parlam/leggi/041891.htm> [letöltve: 2014. 08. 25.]

<sup>59</sup> HORN Andrea: Állatkínzás: börtön is járhat érte. *Metropol* (Budapest), 2014. május 20. 4. (Metropol forrása: Országos Bírósági Hivatal).

miért nem szereznek tudomást a hatóságok ezekről a bűncselekményekről, arra már korábban kitértem, ahogy arra is, hogy miért nem kerül a legtöbb ügy bírósági szakaszba. Tartom magam ahhoz az álláspontomhoz, hogy amíg nincsenek igazán elrettentő példák, tehát amíg a legtöbb elkövetőre felfüggesztett szabadságvesztést szabnak ki, addig nem fog redukálódni az állatkínzások száma. Ami pedig még ennél is fontosabb talán, hogy a prevenciót kellene előtérbe helyezni. Ezzel kapcsolatban

- már általános iskolában be kellene vezetni legalább egy féléves állatvédelmi képzést a gyermekek számára,
- az amerikai jogszabályok mintájára be lehetne vezetni a magyar büntetési rendszerbe az állattartástól eltiltást, mint mellék- vagy akár főbüntetést,
- közérdekű munkára kötelezés esetében a bíróságnak kizárólag menhelyeket, illetőleg egyéb állatotthonokat kellene kijelölnie a büntetés végrehajtására,
- a jelenleg hatályos szabályozásban én a 3 évig terjedő szabadságvesztést meghagynám, de a minősítő körülményeknél ezt a büntetési tételt felemelném 5 évre. A minősített eseteket szükségesnek tartanám kibővíteni olyan tiltott cselekményekkel, mint például az állatok túlhajtása, túldolgoztatása, megmérgezése, csonkítása stb., hogy mind az állampolgárok, mind a bíróságok tisztábban láthassák azt, hogy konkrétan mi számít állatkínzásnak.





# A TULAJDONJOG VÉDELME MAGYARORSZÁGON ÉS AZ EURÓPAI EMBERI JOGI BÍRÓSÁG MAGYAR VONATKOZÁSÚ ÜGYEIBEN

KOVÁCS Krisztián

## 1. A tulajdonjog természetéről általában

Tulajdon azóta létezik, mióta ember él a Földön, s létezni is fog, míg maga az ember létezik.<sup>1</sup> A magánjog ősi tétele, s egyben kiindulópontja az a meghatározás, hogy a tulajdon a legteljesebb alanyi magánjog. Nem teljes, hiszen mind magánjogi, mind közjogi korlátok terhelik vagy terhelhetik, mindazonáltal a tulajdonjogban csúcsonyul ki legjobban a személy cselekvési autonómiája: tulajdont szerezhet, a tulajdonlással felhagyhat, megterhelheti, eladhatja, úgy is dönthet, hogy nem foglalkozik vele. Ha egyes részjogosítványok ki is válnak a tulajdonjog köréből, például elidegenítési és terhelési tilalommal korlátozzák a rendelkezés jogát, a tulajdon attól még teljes marad.<sup>2</sup> Napjainkban egyértelműnek tűnik az állítás, hogy a tulajdonnak a közjót is szolgálnia kell,<sup>3</sup> ami természetesen megvalósulhat az egyéni érdekek legteljesebb kiszolgálásával is, amíg az jogszabályt vagy mások jogait nem sérti.

A tulajdonjog magyar szabályozása alapvetően dologias szemléletet követ, a kiindulási alapot a testi tárgyak jelentik, s egy fikcióval ezeket a szabályokat úgy kell alkalmazni pénzre, értékpapírra, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erőkre, mintha azok maguk is testi tárgyak lennének.<sup>4</sup> Ezt a tételt sem lehet azonban kiterjesztően értelmezni. A rendszerváltozás idején még meglehetősen nehézkes és drága volt telefonhoz jutni, s egy esetben a

<sup>1</sup> VILÁGHY Miklós – EÖRSI Gyula: *Magyar polgári jog I-II.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1965. 255.

<sup>2</sup> NAVRATYIL Zoltán: *Dologi jog – A 2013. évi V. törvény alapján.* Budapest, Menedzser Praxis, 2014. 22.

<sup>3</sup> LÁBADY Tamás: *A magánjog általános tana.* Budapest, Szent István Társulat, 2013. 22.

<sup>4</sup> 2013. évi V. törvény a Polgári törvénykönyvről (Ptk.) 5:14. § (2) bek.

lezajlott bontóper után a volt férj költözése után ‘magával vitte’ a nevében lévő előfizetést, mely ellen a volt feleség tiltakozott, hangsúlyozva egyrészt, hogy az általuk aláírt közös szerzeményű ingóságok megosztására irányuló szerződés szerint a telefonvonal őt illeti, másrészt pedig azt, hogy a telefonvonal dologi jogilag a lakás tartozéka. A Legfelsőbb Bíróság okfejtése szerint a dolog alkotórészére a tulajdonjog minden esetben, a dolog rendeltetésszerű használatához vagy épségben tartásához rendszerint szükséges vagy azt elősegítő tartozéokra azonban csak kétség esetén terjed ki. Az előfizetőnek a szolgáltatás ilyen igénybevételére irányuló jogosultsága viszont sem birtokba vehető dolognak, sem ilyen dolog alkotórészének vagy tartozékának nem tekinthető, hiszen az csupán relatív szerkezetű, kötelmi (szerződéses) alapon nyugvó vagyoni értékű jognak minősül, ami a hálózaton nyújtott távbeszélő-szolgáltatások igénybevételének a lehetőségét biztosítja az előfizető részére.<sup>5</sup> Ugyanígy, a kft. üzletrész sem minősül dolognak, az csupán immateriális, vagyoni értékű jogosultságok együttese, amelynek átruházása lehetséges ugyan, de a dologszolgáltatást feltételező hibás teljesítésre vonatkozó szavatossági szabályok nem alkalmazhatók rá.<sup>6</sup>

## 2. A tulajdonjog sajátos védelme

A tulajdonjog védelmének közjogi és magánjogi dimenziója is létezik. Előbbi csoportba tartoznak azok a normák, amik a mellérendelt jogalanyok közötti viszonyokat szabályozzák, s elsősorban a tekintetben kívánnak iránymutatásul szolgálni, ha a tulajdonjog, mint dologi jog s ezáltal abszolút szerkezetű jog, valamilyen külső körülmény hatására relativizálódik, illetve ennek a lehetősége felmerül. A második csoportba tartozó normák a tulajdon elvonása, például kisajátítás esetére állapítanak meg különböző garanciákat, valamint kijelölik az állami szerepvállalás, beavatkozás határait.

### 2.1. A tulajdon magánjogi védelme

Mint hogy jelen dolgozatnak nem témája a tulajdon magánjogi védelme, csak említést teszünk róla, hogy a Ptk. 5. könyvének IV. címe részletesen foglalkozik

<sup>5</sup> BH 2000. 395.

<sup>6</sup> BDT 2000. 275.

a tulajdon magánjogi védelmével, mely védelmet további magánjogi jogszabályok egészítenek ki.<sup>7</sup>

## 2.2. A tulajdon közjogi védelme

Magyarország korábbi Alkotmányának<sup>8</sup> 13. §-a szerint a Magyar Köztársaság biztosította mindenkinek a tulajdonhoz való jogot, mely jog azonban nem magánjogi természetű norma, hanem a személyek állammal szembeni szabadságának garanciája. Ennek megfelelően ezen jog megsértése nem magánjogi alanyi jogot, hanem közjogi jogi igényt biztosít, egyúttal az államra ró kötelezettségeket. A tulajdon védelme már a korai Alkotmánybíróság gyakorlatában is jóval szélesebb kört ölelt fel, mint a magánjogi tulajdonjog védelem: magában foglalta és foglalja a mai napig a tulajdonosi jogállás, a tulajdon elvonása elleni védelmet, valamint a tulajdon korlátozása elleni védelmet. A magánjogi védelem messze nem ölel fel ilyen széles alkalmazási kört, így például a reménybeli örökösnek nincs olyan jogilag védett érdeke, amely megalapozná a vele törvényes öröklési kapcsolatban lévő rokonának az olyan szerződése megtámadásának a lehetőségét, amellyel a várt öröksége tárgyáról – az ún. örökségi várományáról – rendelkezik. Másképpen: az öröklési jogi szabályok nem védik a reménybeli örökösnek az örökségi váromány megszerzéséhez fűződő érdekét.<sup>9</sup> Ezzel szemben az özvegyi nyugdíj, mint váromány kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az olyan törvénymódosítás, ami meghatározott naptól számítva 15 évről 10 évre csökkenti az özvegyi nyugdíj feléledésének határidejét, nincs tekintettel azon személyek várományára, akik 1993. március 1. napja előtt özvegyültek meg, azonban saját jogú öregségi nyugdíjra csak 2003. március 1. napja – azaz több mint tíz, de kevesebb, mint tizenöt év – után szerezhettek jogot. Ezáltal az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet idézett elő, mivel az özvegyi nyugdíj feléledésének szabályozása során nem biztosította az Alkotmány 13. § (1) bekezdéséből levezethető garanciális követelmények érvényesülését.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Pl. 2013. évi CLXXIV. törvény a szomszédjogok és a tulajdonjog korlátainak különös szabályairól.

<sup>8</sup> 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról Megjegyzés: a jelenleg hatályos Alaptörvény lényegében hasonló megfogalmazást használ; Alaptörvény XIII. cikk (1) bek. Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

<sup>9</sup> EBH 2013. P.10.

<sup>10</sup> 37/2007. (VI. 12.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában differenciált a tulajdon célja szerint, így elfogadta, hogy a közcélú tulajdon fokozott védelemre tarthat igényt, amennyiben annak kellő alkotmányos indoka van, s az csak szükséges mértékben sérti a köz és magántulajdon egyenlőségének elvét,<sup>11</sup> valamint olyan vagyoni értékű jogokat részesített tulajdoni alapjogvédelemben, melyek polgári jogilag nem tekinthetők tulajdonnak,<sup>12</sup> egy konkrét esetben például az úgynevezett 'kezelői jogot'.<sup>13</sup> Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő minden vagyoni jog biztosítására vonatkozik. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése ezért a tulajdonvédelem körében az egyéb vagyoni jogok védelmét is biztosítja. A jog-összehasonlítás is azt mutatja, hogy több külföldi alkotmánybíróság gyakorlata a vagyoni jogosultságokat az alkotmányos tulajdonvédelem körébe vonja. Az Alkotmánybíróság ezzel is összhangban az Alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmazhatnak.<sup>14</sup> Az Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi felfogása e tekintetben hasonlóságot mutat az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Emberi Jogi Bíróság ítélezésével.<sup>15</sup> A fent említett határozatokban tetten érhető az a funkionalista megközelítés, hogy egyes jogok, mint például a társadalombiztosítási jogosultságok, a polgárok egzisztenciális biztonságát szolgálják, ezért ugyanaz a funkciójuk, mint a tulajdonjognak; ennek megfelelő védelemben is kell részesülniük.<sup>16</sup> A tulajdon az AB értelmezésében is korlátozható: a tulajdonhoz való jog mint alapjog korlátozása alkotmányos, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos cél más módon nem érhető el, és a korlátozás arányban áll az elérni kívánt cél fontosságával.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> 6/1992. (I. 30.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor szükségesnek tartja azt is leszögezni, hogy a diszkrimináció tilalma nem értelmezendő úgy, hogy kellő alkotmányos indok esetén a jogalkotó ne különböztethessen a tulajdon büntetőjogi védelmében. A tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése, közszolgáltatásra szánt használata, közcélú hasznosság-alapja és alkotmányosan igazolható indoka lehet a szigorúbb büntetőjogi védelemnek. A pozitív diszkrimináció abban is megnyilvánulhat, hogy a gondatlan elkövetést is büntetik.

<sup>12</sup> SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 133.

<sup>13</sup> 17/1992. (III. 30.) AB határozat.

<sup>14</sup> Uo. II. 6. pont.

<sup>15</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat. Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolásában megjegyzi, hogy a tulajdonos alapvetően a rendelkezési részjogosítvány fennállásától az, ami.

<sup>16</sup> LÁBADY Tamás: A tulajdonvédelem változása az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: BITSKEY Botond (szerk.): *Tízéves az Alkotmánybíróság*. Budapest, Alkotmánybíróság, 2000. 161.

<sup>17</sup> 58/1994. (XII. 14.) AB határozat.

### 2.3. A tulajdon korlátozhatósága

Alapvetően a tulajdon korlátozása sem alkotmányellenes, amennyiben az arányosság követelményére tekintettel a közérdekkel alátámasztott, s ez a közérdek indokolja a tulajdon elvonását vagy korlátozását. Az elvonás mértékének alkotmányossága a közérdek súlyától függ, azaz ha például szolgálat alapításával vagy telekrész lecsatolásával elérhető a kívánt cél, akkor a tulajdon teljes elvonása (kisajátítása) megbukik az arányosság tesztjén.

A korlátozhatóságnál sajátos kérdésként merül fel a megfelelő kompenzáció kérdése. Önmagában a kompenzáció mértékéből, sőt, annak hiányából sem lehet következtetni a korlátozás alkotmányosságára vagy alkotmányellenességére.<sup>18</sup> A kompenzáció tárgyalása egyébként is csak akkor kerülhet szóba, ha az elvonás egyébként arányos; a tulajdonkorlátozás alkotmányosságát nem lehet 'megvásárolni'.<sup>19</sup>

## 3. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye

Az 1950. november 4-én kelt Emberi Jogok Európai Egyezményt és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyvet Magyarország 1993-ban hirdette ki.<sup>20</sup> Az Egyezmény – mint hogy Magyarország dualista rendszerű<sup>21</sup> – a kihirdetéssel vált a magyar jogrend részévé.<sup>22</sup> A tulajdon védelme az Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvében szerepel.<sup>23</sup> Az Egyezmény céljai nem valósulhattak volna meg egy független ítélkező fórum létrehozása nélkül, így a szerződő

<sup>18</sup> MENYHÁRD Attila: A tulajdon alkotmányos védelme. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2004/5–6. 30.

<sup>19</sup> Szerkesztőbizottsági Javaslát: IV. könyv: Dologi Jog (Részletek). *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2006/4. 9.

<sup>20</sup> 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről (Egyezmény).

<sup>21</sup> Peter MALANCZUK (szerk.): *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. London, Routledge, 1997. 63–68.

<sup>22</sup> A Kormány előterjesztésére megerősítésről az 57/1992. (X. 15.) OGY határozat rendelkezett.

<sup>23</sup> Egyezmény I. Kiegészítő jegyzőkönyv I. Cikk.

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

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

államok rendelkeztek egy állandó bíróság, az Emberi Jogok Európai Bírósága (Bíróság) felállításáról, melynek feladata az Egyezményben vállalt kötelezettségek tiszteletben tartásának biztosítása.<sup>24</sup> A Bíróság döntéseinek kikényszerítésére nincs külön apparátusa, az a részes államokra van bízva. Az államoknak 3 hónapon belül kell teljesíteniük az ítéletben foglaltakat, ezt az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága felügyeli. Amennyiben egy állam nem teljesíti az ítéletet, annak diplomáciai, jogi és nemzetközi jogi szankciói vannak, ezek közül a leg súlyosabb az Európa Tanácsból való kizárás.<sup>25</sup>

A Bíróság kontrollt gyakorol a csatlakozó államok parlamentjei felett is, hiszen egy kontroll nélküli – a parlamenti szuverenitás terén a végsőkig elmenő – parlament, Lord Bingham, korábbi Law Lord szerint szélsőséges esetben addig is elmehetne, hogy államosítsa az összes vörös hajú hölgy tulajdonát vagy megfossza a Jehova Tanúit az állampolgárságuktól.<sup>26</sup> A Bíróság gyakorlata jelentős szerepet tölt be továbbá Kelet-Európában az emberi jogok konszolidálása terén.<sup>27</sup>

## 4. A Bíróság magyar ügyei az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével kapcsolatosan

### 4.1. N. K. M. v. Magyarország<sup>28</sup>

Az N. K. M. monogramú hölgy harminc évig volt köztisztviselő. 2011 májusában bocsátották el, végkielégítésként tíz hónapnyi fizetésre volt jogosult, emellett a fel nem használt szabadnapjait is megváltotta a munkáltató. A juttatások 3,5 millió forintot meghaladó része – a 2011. évi fel nem használt szabadság pénzbeli megváltásaként kifizetett összeg kivételével – 98%-os adóztatás alá esett. A meghaladó rész 2,4 millió forintot tett ki. Ez a teljes végkielégítési összegre vetítve összességében megközelítőleg 52%-os adóterhet jelentett, miközben a releváns időszakban a személyi jövedelemadó általános adókulcsa 16% volt.

<sup>24</sup> Egyezmény 19. Cikk.

<sup>25</sup> Nina-Louisa AROLD: *The Legal Culture of the European Court of Human Rights*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2007. 35.

<sup>26</sup> Tom BINGHAM: *The Rule of Law*. London, Penguin Books, 2011. 162.

<sup>27</sup> Lucian BOJIN: Challenges facing the European Court of Human Rights: Fragmentation of the international order, division in Europe and the right to individual petition. In: Spyridon FLOGAITIS – Tom ZWART – Julie FRASER (szerk.): *The European Court of Human Rights and its Discontents*. Cheltenham, Edward Elgar, 2013. 59.

<sup>28</sup> No. 66529/11.

#### *4.1.1. Az AB általi első megsemmisítés*

A 98%-os különadót a 2010. évi XC. törvény vezette be, a törvényjavaslat a közérkölcsekre, valamint az ország kedvezőtlen költségvetési helyzetére hivatkozva igazolta az adót. A törvényt augusztusban hirdették ki, október 1-jén lépett hatályba, az adót azonban már 2010. január 1-jétől kezdődően rendelte kivetni. A törvényt utólagos normakontroll keretében megtámadták, azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.<sup>29</sup> Az indokolás szerint az adó büntető jellegű, s egyaránt sújtja azokat is, akik erkölcsileg nem kifogásolható módon jutottak a jövedelemhez, mintegy kollektív bűnösséget mondván ki. Az adott ügyben a tulajdon kérdésével az AB nem foglalkozott.

#### *4.1.2. Az AB általi második megsemmisítés*

Az első határozat kihirdetésének napján lényegében azonos tartalommal törvényjavaslatot nyújtottak be, melyet az Országgyűlés november 16-án el is fogadott. Ezzel egy időben módosításra került az Alkotmány, öt évre visszamenőlegesen lehetővé téve a visszamenőleges adóztatást, valamint az Alkotmánybíróság adókérdésekkel kapcsolatos felülvizsgálati jogkörét is szűkítették.<sup>30</sup> Az AB a törvény 2010 előtti adóévekre vonatkozó rendelkezéseit a korlátozott felülvizsgálati jog alapján is megsemmisítette, megállapítva az emberi méltósághoz való jog sérelmét.<sup>31</sup> A 2010-ben, vagy az után szerzett jövedelmekre történő kivetését önmagában nem tartotta alkotmányellenesnek.

#### *4.1.3. A különadóról szóló törvény harmadik elfogadása*

Az újfent elfogadott jogszabály 2011. május 14-én lépett hatályba. A módosítás kimondta, hogy az adót csak a 2010. január 1. után szerzett jövedelmekre kell kivetni. A módosított jogszabály nem biztosított jogorvoslatot az érintettek számára.

<sup>29</sup> 184/2010. (X. 28.) AB határozat.

<sup>30</sup> Az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelme, a gondolat- lelkiismeret- és vallásszabadság, valamint a magyar állampolgársággal kapcsolatos jogok tekintetében történő felülvizsgálatra szűkítve a vizsgálati jogosultságot.

<sup>31</sup> 37/2011 (V.10.) AB határozat.



#### *4.1.4. A Kormány és a kérelmező álláspontja*

A Kormány érvelése lényegében két dologra fókuszált: hangsúlyozta, hogy az Egyezményben részes feleket széles körű mérlegelési jogkör illeti meg az adók megállapítása terén – az adók vizsgálatától a Bíróság egyébként is előszeretettel tartózkodik, pontosan ezen ok miatt –,<sup>32</sup> illetve olyan legitim célokat bizonygatott, mint a közpénzek védelme és a társadalom igazságérzete. A kérelmezőre rótt teher tekintetében megjegyezte továbbá, hogy az elvonás semmilyen terhet nem jelenthetett a kérelmezőre nézve, hiszen a pénzt soha nem kapta meg, a munkáltatója azt – mint minden járulékot – automatikusan az állam részére utalta.

A kérelmező szerint a korlátozás sem ‘törvényben előírt’-nak, sem ‘közérdekű’-nek nem tekinthető. Továbbá munkaviszonyának megszüntetése után munkanélkülivé vált, több mint egy évig semmilyen jövedelemmel nem rendelkezett, s felmentésének váratlan volta miatt nem volt lehetősége arra, hogy a következményeket enyhítő intézkedéseket tegyen. Ezért a szóban forgó intézkedés aránytalan és túlzott terhet jelentett számára.

#### *4.1.5. A különadó és az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének viszonya*

A Bíróságnak először azt kellett megállapítania, hogy az 1. cikk szerinti ‘javak’-ról van-e szó. A Bíróság értelmezésében ennek tekintendők bizonyos olyan vagyonelemek is, melyek megszerzésére az illetőnek jogos várakozása volt.<sup>33</sup> E tekintetben egyértelmű volt az az álláspont, hogy a végkielégítés – tekintve, hogy törvényben garantált és pontosan meghatározott a mértéke – nem képezi mérlegelés vagy kétséges bírósági eljárás tárgyát, mind a joggyakorlat, mind a jogszabályi meghatározása pontos és érthető. Mindezek fényében tehát a kérelmező az életkora és a munkában töltött ideje előrehaladtával reálisan számolhatott a jövedelem megszerzésének lehetőségével, annak terhére alappal vállalhatott kötelezettségeket is. Az ezáltal elvesztett váromány ténylegesen

<sup>32</sup> Lorenzen bíró különvéleménye szerint – melyhez Raimondi és Jociené bírák is csatlakoztak – az ezzel kapcsolatos elveket nem sértették meg az ítélet meghozatala során, valamint hangsúlyozza, hogy részéről a jogsértés megállapítását „az a nagyon sajátos mód igazolta, ahogyan ez az adójogi szabályozás bevezetésre került, s ahogyan a kérelmező esetében – és más hasonló esetekben – alkalmazásra került.”

<sup>33</sup> Gratzinger and Gratzingerova v. the Czech Republic (dec.) [GC], no. 39794/98, § 69, ECHR 2002–VII.

kárként is jelentkezhett a vagyonában. Itt tette hozzá a Bíróság, hogy az állam is jövedelemnek tekintette ezt az összeget, hiszen meg sem szerzett jövedelemre adó kivetése elképzelhetetlen.<sup>34</sup>

A Bíróság az adóval kapcsolatban második körben az arányosságot vizsgálta; ebben a körben megemlítette, hogy az Alkotmánybíróság első körben kifejezetten elkobzó jellegűnek tekintette a különadót. Az indokolás szerint önmagában a mérték nem tenné aránytalanná az adót, hiszen az Európa Tanács más tagállamaiban is előfordul például 75%-os elvonás egyes adónemeknél, mindazonáltal jelzésértékű, hogy az általános személyi jövedelemadó a vizsgált időszakban 16% volt, a kérelmezőt terhelő elvonás a teljes végkielégítésre vetítve pedig ennek nagyjából háromszorosa. Bár önmagában nem lehet döntő érv az adó mértéke, az arányosság mérlegelésekor ennek meglehetősen nagy jelentősége volt.<sup>35</sup>

A fenti indokok alapján a Bíróság megállapította, hogy a különadó aránytalan és egyéni terhet jelentett a kérelmezőnek, a Magyar Államot pedig vagyoni és nem vagyoni kártérítés megfizetésére kötelezte.

#### *4.1.6. A 98%-os különadóval kapcsolatos más magyar vonatkozású ügyek*

A Gáll v. Magyarország<sup>36</sup> és az R. Sz. v. Magyarország<sup>37</sup> ügyek gyakorlatilag egy az egyben megegyeznek az N. K. M. ügygel, a bíróság ennek megfelelően megállapította az 1. cikk megsértését. A P. G. v. Magyarország<sup>38</sup> és az Á. A.<sup>39</sup> ügyek 2014. szeptember 23-án kihirdetett ítéletei már alig több mint 4 oldalasak, a Bíróság a bizonyítást és a következtetéseket már meg sem ismétli, mindösszesen utal az N. K. M., Gáll és R. Sz. ügyekre és ez alapján állapítja meg a jogsértéseket és ítéli meg a kompenzációt.

<sup>34</sup> Nincs ez másként a magyar joggyakorlatban sem, hiszen például az örökösödési illetékfizetési kötelezettség az örökség megszerzésének nem feltétele, hanem következménye. Lásd BDT 2013. 2975 – Szegedi Ítéletábra Pf.II.20.702/2011.

<sup>35</sup> BÉRES Attila: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a magyar különadó ügyében. A közszolgálat érintő 98 százalékos különadó tulajdonjogot sértő jellege. *Jogesetek Magyarázata*, 2014/1. 66.

<sup>36</sup> No. 49570/11.

<sup>37</sup> No. 41838/11.

<sup>38</sup> No. 18229/11.

<sup>39</sup> No. 22193/11.

## 4.2. Hábenczius v. Magyarország<sup>40</sup>

A kérelmező, a magyar származású Hábenczius Marianne 2001 januárjában Magyarországra érkezett látogatóba, ahová magával hozta néhány napja vásárolt értékes laptopját. A repülőtéren a laptopot nem vámoltatta el, mert álláspontja szerint ún. ‘travel item’-ként nem volt vámköteles. A reptéren előállították, s annak ellenére, hogy külföldön él, nem állt szándékában a laptopot az országba importálni, azt vissza is viszi magával az Egyesült Államokba, feljelentették csempészésért és a laptopot lefoglalták. Első fokon Hábencziust 23 ezer Ft pénzbüntetésre ítélték, a laptop kiadását 100 000 Ft megfizetéséhez kötötték. Hábenczius az ítélet ellen fellebezett, kérte személyes meghallgatását 2001 júniusában. 2006-ig további eljárási cselekmény nem történt, a Pesti Központi Kerületi Bíróság ekkor elévülés miatt megszüntette az eljárást és rendelkezett a laptop kiadásáról.

A panaszos ezután fordult a Bírósághoz, kérve hogy az állapítsa meg, Magyarország nem tett eleget az eljárások ésszerű időn történő lefolytatása követelményének, valamint sértette a tulajdon békés élvezetéhez való jogát azzal, hogy a jogszerűen vásárolt és tartott laptopját lefoglalták, azt nem tudta használni, s mire azt visszakarta volna, addigra – a technológiai sajátosságokra tekintettel – az elavult lett, értékét gyakorlatilag elvesztette.

A Magyar Kormány védekezésében hangsúlyozta, hogy a panaszos többször is kérhette volna az eljáró bíróságtól az eljárás lefolytatását, valamint kiemelte, hogy nem merítette ki a hazai jogorvoslatokat teljes körűen, ezért kérelmét ezen az alapon el kell utasítani.

Bár a lefoglalás tulajdonelvonással nem járt, hiszen azt később vissza is kapta, a Bíróság álláspontja szerint indokolatlanul sokáig akadályozta a panaszost saját tulajdonának békés élvezetében; mindez szükségtelen és aránytalan sérelmekkel járt az elérendő közérdekű célhoz képest.<sup>41</sup> Az ítélethez fűzött egyetlen ‘részbeni’ különvéleményben Spano bíró kifejtette, hogy az 1. Kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének sérelme nem következett be, mivel az ésszerű időn történő eljárás követelményét is az 5 évig húzódó eljárás alapozta meg, ezáltal a kétszeres értékelés tilalma miatt nem lehetett volna ugyanazon tényállást ezen cikk sérelmének értékelésekor figyelembe venni.

<sup>40</sup> No. 58171/09.

<sup>41</sup> Az ítélet 29–36. pontjai. Megjegyezzük, hogy szemmel látható a párhuzam (rendelkezési jog sérelme) Vörös Imre alkotmánybíró 64/1993. (XII. 22.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásával.

# HAMISSÁG ÉS BÜNTETŐJOG – A HAMIS VÁD TÉNYÁLLÁSVÁLTOZÁSAINAK TÜKRÉBEN

SIMON Nikolett

## **1. Az anyagi igazság elvének az érvényre juttatása mint büntetőjogi célkitűzés**

A hamisság közvetlen jelenlétének ténye a hazai büntetőjogban is vitathatatlan, amely szoros összefüggésben áll az igazság fogalmi sajátosságaival s magával az igazsággal. A büntetőjog fő feladatának és egyben célkitűzésének tekinti az igazság kiderítését, melyet számos büntetőpolitikai törekvés is igazol. A múltbeli jogellenes magatartások és megtörtént események pontos rekonstruálása és a történeti tényállás megállapítása a közvetlen bizonyítékok hiányában, csak a logikai visszakövetkeztetés módszerével lehetséges, éppen ezért a történeti tényállás teljes és valóban helyes megismerése nehéz feladat. Továbbá, ha ezen felül még hazugságok is felmerülnek a tényállás tisztázásakor, csak még messzebb kerülünk az eszménytől. Az utóbbiak alapján, hogy várhatnánk el, hogy a bíróságok a büntető ítéletekkel igazságot szolgáltatassanak? A hamisság szerepének felismerése, mint szempont, iránymutatásul szolgálhat arra, hogy a hamisság milyen szerepet tölt be a büntetőjogban. Anyagi igazság alatt, szemben a polgári perjogra jellemző alaki változatával, a büntetőjog magasabbra teszi a mércét és a valódi, teljes, tökéletes és etikai igazságot keresi,<sup>1</sup> melyben a társadalmi rosszsallás, az egyén büntetőjogi felelőssége, továbbá a szubjektív bűnösség is szerephez jut.

Az a ráeszmélés tehát, hogy ezek a bűncselekmények magára az igazságszolgáltatás rendjére, működésére kívánnak hatni, olyan befolyásolást jelent, amely ha ténylegesen is érvényesülni képes, a lényegét, vagyis az igazságot ferdíti el,

---

<sup>1</sup> FINKEY Ferenc: Anyagi igazság és téves jelszavak a büntetőjogban. *Magyar Jogi Szemle*, II. Fejezet. 1927. 82–84.

és helytelen döntéseket eredményez.<sup>2</sup> Ezen befolyásolás alapul vételével elemzem a hamisság előfordulása szempontjából legkézenfekvőbb bűncselekményt, a hamis vádat. Az tehát hogy a hatályos Büntető Törvénykönyv<sup>3</sup> (a továbbiakban Btk.) is a hamis vádat említi első helyen a XXVI. Fejezetében, determináló jelentőséggel bír.

## 2. A hamis vád fejlődése a hazai büntetőjogban

A hamis vád történeti fejlődésének bemutatását az 1471. évi XXVIII. törvénycikkkel kezdhetjük, amely már fejeválttsággal büntette a be nem bizonyított gyilkosság vádját akkor, ha a hamisan vádaskodó személy saját ártatlanságát és egyben a megvádolt személy bűnösségét nem tudta bizonyítani.<sup>4</sup>

Az eljáró bírákat védte az 1486. évi LIV. törvénycikk 1. §-a, amely azt a személyt, aki a bírákat rágalmazta, kisebbítette és igaztalanul gyalázta, úgy mintha nem szolgáltattak volna nekik igazságot, rendkívül szigorúan büntette. A törvény utóbbi rendelkezésben a talio-elv egyik megnyilvánulását vélhetjük felfedezni, melynek célja, hogy a hamis vád bizonyíthatatlansága egyúttal jelentse a hamisan vádaskodó elkövető felelősségre vonását is. Az idézett törvény nem használta a hamis vád kifejezést, ugyanakkor a rendelkezésekből kifejezetten kitűnik a modern büntető törvénykönyvek szinte mindegyikében szereplő hamis vád, annak is egy speciális formája.

Az 1492. évi LXX. törvénycikk ugyancsak él a talio-elv alkalmazásával, és védi az ítélkező hatalom birtokosait, a rendes bírákat, továbbá az ítélőmestereket és az ülnököket. Az elkövetők büntetéséül ugyanazt a szankciót jelöli meg, tehát legyen egyenlő a vádaskodó személy vádjában szereplő bűncselekménynek megfelelő büntetéssel. Ahogyan a törvény releváns rendelkezése fogalmaz; „hogy ha némelyek a mondottakat megtenni nem átalnák és nyelvüket meg nem fékeznék, és azt a becstelenséget, mellyel a rendes bírákat, ítélőmestereket és ülnököket vagy ezek valamelyikét illették, be nem bizonyíthatnak, akkor a jelen törvény erejénél fogva éppen abban a büntetésben marasztalják el őket,

<sup>2</sup> BELOVICS Ervin: A hamis vád elkövetési magaratásainak sajátosságai. *Iustum Aequum Salutare*, 2011/4. 38.

<sup>3</sup> 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

<sup>4</sup> 1471. évi XXVIII. törvénycikk. 7. § Ha pedig az alperest a törvény mondott rendje szerint igaztalanul és ok nélkül fogják perbe, és ártatlanságát közös tanúváltás útján vagy páros bajjívással tisztázná, akkor a felperes méltatlan zaklatása miatt az ilyen alperes ellenében fejeválttságon maradjon és e fejeválttságra nézve a bíró az alperesnek ama felperes birtokjogaiból adjon elégtételt, a mely alkalomból semmi bírói rész se járjon ki.

amelyben az ország rendes bíráit, az ítélmestereket és ülnököket avagy ezek valamelyikét (kellett volna) elmarasztalni, ha ez ellenük fokozottakat be lehetne bizonyítani.”

A talio-elv további alkalmazását bizonyítja az 1567. évi IX törvény első articulusa is, azáltal, ha „Őfelségének valamelyik hívét, csupán gyűlöletből és rosszindulatból, némely költött okokkal, Őfelsége előtt méltatlanul följelentik, [... az] adókivetőknek az egyszerű és hamis panaszára is, az illetőnek a megidézését azonnal megparancsolja, [... és] ugyanazt a büntetést szenvedjék, amellyel azokat kellett volna sújtani, a kiket méltatlanul vádoltak.<sup>5</sup> Az előbbi rendelkezések egyértelműen rámutatnak arra a nyugtalanító tényre, hogy a valótlanságokat állító személyek (falsi delatores) rendkívül sokféleképpen, és akár olyan módokon is elkövethetik a cselekményeket, mely elkövetési magatartások a korábbiakban még nem voltak definiálva. Azon élethelyzetek köre, melyekben a hamis vád elkövethető, egyre inkább kibővíteni látszott, és a bűncselekmény tényállásának fejlődése során láthatjuk majd azt is, hogy az élethelyzetekre való lefedettség fokozatosan szinte teljes körűvé vált. A joggyakorlatból számos olyan példát lehet felhozni, amely megfelelő bizonyítékul szolgál a tényállásnak a törvényben kitűzött célnak való megfeleléségre.

A szándékos emberölésről szóló 1563. évi cikkely nagy hasonlóságot mutat az utóbbi törvénnyel a tekintetben, hogy úgy szól: a szándékosan bosszantó személyt, aki más szándékos emberölés elkövetésével vádol, büntessék meg, ez esetben a méltatlansági kereset büntetésében.<sup>6</sup> Az eddigiekben felsorakoztatott törvényhelyek a hamis feladásnál a vádban szereplő büntetéssel rendeleték sújtani az elkövetőt, ezért a talio-elvnek e helyen a büntetésekre vonatkozó megjelenése kapcsán a Pauler Tivadar által is használt, a vád tárgyát képző cselekményre alkalmazott ‘hasonbüntetés’ kifejezést tartom a legmegfelelőbbnek.<sup>7</sup> Az egységes Büntetőjogi kódexek megjelenése előtt, ahogyan az idézett törvények is mutatják, a hamisan vádoló személyekkel szembeni szabályozás erősen fragmentált volt, nem volt egységes szerkezetbe foglalva. Ugyanakkor a célkitűzés mindig is egyértelmű és határozott volt, és jelenleg is az, hogy azzal a személlyel szemben, aki más személyt hamisan vádol olyan cselekmény elkövetésével, amelyet törvény büntet vagy jogkövetkezményt fűz, a büntetőjogi jogkövetkezmények alkalmazásával kell eljárni.

<sup>5</sup> 1567. évi IX. törvénycikk az összeírást háborgatók büntetéséről.

<sup>6</sup> 1588. évi XLIII. törvénycikk 1. §.

<sup>7</sup> PAULER Tivadar: *Büntetőjogtan. Anyagi büntetőjog különös része. Alaki jog.* Második javított és bővített kiadás. Pest, Pfeifer Ferdinánd Kiadó, 1870.

Az 1715. évi VII. törvénycikk a köznyugalom biztosabb fenntartása érdekében szigorúan büntette a rágalmazás minősített eseteként tilalmazott hamis vádat.<sup>8</sup> A törvény egy büntetlenségi okot állít fel, ugyancsak a hamis vád vonatkozásában, melyet mégsem vont a rágalmazásos hamis vád 8.§-ban található esetkörébe, mert nem vádolásnak, hanem csak észrevételezésnek minősítette azt.<sup>9</sup> A szabályozás érdekessége továbbá az is, hogy a hamis vád enyhébb megítélésű eseteiben a büntetésről való döntés a bíró bölcs belátásán múlt, amikor is olyan tényezőket kellett mérlegelnie, mint a vád ál oksága, az abból eredő veszély és a beállott jogkövetkezmény súlyossága, szemben a korábbiakban elemzett törvényekkel.<sup>10</sup>

Az 1795-ös büntetőjogi tervezet nem igazságszolgáltatás elleni, hanem közbiztonságot sértő deliktumként tekintett a hamis vádra, amely megítélésem szerint arra vezethető vissza, hogy a jogalkotó a cselekmény egyén érdekeit sértő jellegét helyezte előtérbe.<sup>11</sup> Az egyéni jogsérelem ténye vitathatatlan, azonban e mellett igazságszolgálat is olyan támadás éri, mely véleményem szerint egy külön bűncselekménycsoporton belüli önálló kategória megalkotását tette volna szükségessé, már ekkor is.

### 3. A hamis vád tényállásának változása az 1843. évi törvényjavaslattól a Csemegi-kódexig

Az 1843. évi büntetőjogi javaslat fontos részét képi a hazai büntetőjogi jogirodalomnak, holott törvény erejére sohasem emelkedett, mégis rendelkezései a hamis vádról és a hamis tanúzásról említésre méltóak. A tényállások beható vizsgálata alapján megkülönböztethetjük a hatályos büntetőjogi dogmatikában használatos tulajdonképpeni hamis vádat és a hamis gyanúkelést. A két elkövetési forma a tényállások terén is számos hasonlóságot mutatott a hatályos Btk.-val.<sup>12</sup> A büntetőjogi javaslat a hamis feladást a beállott jogkövetkezményekhez

<sup>8</sup> 1715. évi VII. törvénycikk 8. §.

<sup>9</sup> 1715. évi VII. törvénycikk 9. §.

<sup>10</sup> PAULER i. m. 210–211.

<sup>11</sup> HAJDU Lajos: Az első (1795-ös) magyar büntetőkódex-tervezet. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1971. 313. In: Kóhalmi László: *A hamis vád tényállása a szabályozási változások sodrásában*, 2., <http://jesz.ajk.elte.hu/kohalmi54.pdf> ( letöltve: 2013. 10. 15.)

<sup>12</sup> A hamis feladás törvényi definícióját úgy adja meg, hogy „az követi el, aki mást valami büntetettért a felsőbbségnek tudva hamisan felad”. Ezzel szemben az álnok gyanúsítás azt jelenti az 1843-as büntetőjogi javaslat szerint, hogy „aki más ellen szándékosan hamis bűnjelet kohol, vagy valamely bűnjeleket meghamisít oly célzattal, hogy az által valakit büntető közkeresetbe

képest három-, egy-, két- és négyévi rabsággal fenyegette, megkülönböztetve az álnok gyanúsítástól, melyet három-, és tízévi rabsággal büntetett.<sup>13</sup> Az 1843. évi javaslat 225. §-a a hamis feladás fogalmát úgy értelmezte, hogy „hamis a feladás, midőn a feladó még annyit sem volt képes bebizonyítani, amiből valószínűleg kitetszenék, hogy azt, amit előadott, igaznak tartotta”.

A kérdést végül a szubjektivitás oldaláról kell megközelíteni, ugyanis e körben az bír relevanciával, hogy a vádaskodó tudta-e, hogy az általa felhozott vádak súlyosabb minősítést vonnak maguk után vagy sem. Így a vád azon része vonatkozásában, amellyel megtoldotta a valóban megtörtént bűncselekményt, a hamis vád kétségkívül megállapítható volt.<sup>14</sup> Míg a hamis bűnjelkohanás esetén – szemben a hamis vád tulajdonképpeni esetével, ahol a subjectiv hamisság mindig külön bizonyítandó a tévedés lehetséges fennállásának okán – a tény rendszerint magában foglalja a szándék bizonyítását is,<sup>15</sup> melyet a bizonyítás körébe utal.<sup>16</sup> A szubjektív hamisság ez esetben is alapelvárás, ám ezen elkövetési magatartásnál annyira kétségtelen, hogy külön bizonyítása nem is szükséges.<sup>17</sup>

1861. évi CXXXVI. és 1864. évi L. törvények egységesen a hamis feladás büntetéről szóltak,<sup>18</sup> a királyi tábla három, a hétszemélyes tábla hathónapnyi börtönnel, valamint az enyhébb megítélésű esetekben pénzbírsággal sújtotta a hamis vád elkövetőjét.

A tekintetben, hogy a hamis vád védett tárgyát tekintve mely bűncselekmény csoportba tartozik, a végleges álláspont kialakulását a Csemegi-kódexhez<sup>19</sup> köthetjük. Amint arra a kódex előtti törvények egyes felhívott tényállásai is rámutattak, a hamis vád kettős jogi tárgya okán is többek között, a megfelelő bűncselekmény csoportba történő elhelyezés e törvény megalkotásáig számos nehézségbe ütközött. Erre hívta fel a figyelmet Angyal Pál is, aki szerint „nem kétséges, hogy a hamis vád a legtöbb esetben a bevádolt becsületét sérti, de

---

keverjen vagy a folyamatban lévő bűnkeresethez valaki ellen hamis bizonyítványokat szolgáltatasson.” In: ANGYAL Pál: *Pénzhamisítás. A hamis eskü és hamis tanúzás. Hamis vád.* Budapest, Grill Károly Könyvkereskedés, 1940. 223.

<sup>13</sup> PAULER i. m. 215.

<sup>14</sup> EDVI Illés Károly: *A magyar Büntető Törvénykönyv Magyarázata.* Budapest, Révai Testvérek Irodalmi Intézet R.-T., 1909. 256.

<sup>15</sup> Res in se dolum habet elve.

<sup>16</sup> EDVI i. m. 258.

<sup>17</sup> ANGYAL Pál: *A Magyar Büntetőjog Tankönyve. Második kötet.* Budapest, Athenaeum, 1912. 256.

<sup>18</sup> A korabeli törvények gyakran éltek a hamis feladás elnevezéssel, a hamis váddal megegyező jelentéstartalommal.

<sup>19</sup> 1878. évi V. törvény a büntettekről és vétségekről.



mégis nem mindig.” E tétel többeket is gondolkodásra készítetett,<sup>20</sup> és a magam részéről úgy gondolom, hogy éppen annak okán, hogy az egyéni jogsérelem, így a becsületsértési elem a hamis vádnál csak másodlagos, az igazságszolgáltatásban vetett bizalom csorbítása és annak működésének az akadályozása mellett az állítás helytállósága nem vitatható. Az utóbbi védett tárgyat a hamis vád tekintetében elsődlegesnek tekintem, melyet mi sem bizonyít jobban, mint az, hogy a deliktum e törvény és a hatályos Btk. alapján is az igazságszolgáltatás rendje elleni deliktumok között került tárgyalásra.

Ezt a megoldást tehát a Csemegi-kódexet követő Büntető törvénykönyvek is fenntartják, és külön kiemelendő az is, hogy a Csemegi Károly-féle kódexet a jelenleg hatályos Btk. megalkotásánál is irányadónak tartották, mégpedig a XXVI. Fejezet rendelkezései között. A Btk. e fejezetének megalkotásánál különös hangsúlyt kaptak a magyar büntetőjogi hagyományok. Az 1878. évi V. törvény a hamis vádat a hamis tanúzás mellett szabályozta, a hatályos törvény rendszerében, ha nem is teljes azonossággal, mint Btk. A hamis vád e törvény vonatkozásában is megkövetelte a hatóság előtti elkövetést, illetőleg különválasztotta egymástól a hamis vád korábban említett két formáját. A hamis vád, mint büntett öt évig, míg ha az kihágásra vonatkozóan követték el, amely jelezném, hogy azóta kiveszett a büntetőjogból, vétség miatt egy évig terjedő fogházzal volt büntetendő.

Az idézett rendelkezés lényegi elemeinek kiemelése azt a célt szolgálja, hogy bemutassam azt, hogy a jelenleg hatályos törvény kategóriái és a Csemegi-kódex idézett büntettel, illetőleg vétséggel történő hamis vádja mely pontokon tér el, vagy mutat egymással hasonlóságot. Annak alapján, hogy a megvádolt személy tekintetében, hogyan alakulnak a büntetőjogi következmények, differenciál és tesz különböztetéseket a törvény. Közvadás bűncselekményről volt szó, a törvény mégis lehetőséget adott arra, ha a hivatalbóli eljárás nem indult volna meg, akkor a megvádolt személynek módja volt arra, hogy (magán)indítvány lehetőségével éljen, ez esetben a bűncselekményi tétel alacsonyabb volt.

A kódex 230. §-a mentő körülmény elhallgatást pónalizálta hamis vádként, tehát a cselekmény még nem nyert külön szabályozást. Az elhatárolási nehézség a két bűncselekmény különválasztásával szűnt meg végleg, azonban a joggyakorlat feladata még ma is az, hogy a két deliktum tényállási elemeinek pontos összehasonlítása révén a megfelelő minősítést megállapítsa. Nem vitatható ugyanakkor, hogy a mentő körülmény elhallgatása hamis vádra jellemző tényállási elemeket tartalmaz, mégis ennek külön tényállásban való tárgyalása

<sup>20</sup> ANGYAL (1940) i. m. 236., Köhalmi i. m. 3.

álláspontom szerint és a hatályos törvény alapján is indokolt. Olyan esetekben, amikor a tanú nem kíván együttműködni és e makacssága odáig terjed, hogy nem ad érthető válaszokat a hatóság által neki feltett kérdésekre, magatartását, mivel az alaphüncselekmény elkövetőjének kedvez, mentő körülmény elhallgatásának kell minősíteni. A tanú ezen cselekményének minősítése a hatályos Btk. alapján nem ütközhet akadályokba.<sup>21</sup> A törvény 231. §-a szakasza becsületsértési elemek tartalmazó jellege miatt kiemelésre érdemes, melyet azonban a hatályos törvény megalkotásánál és azt megelőző törvénynél sem alkalmaztak. Akkor tehát, ha a következő rendelkezéseknek a hamis vád tényállásában való indokoltságát vizsgáljuk –hogya a hamis vádban valaki bűnös, az ítélet, a sértett fél kívánatára, az elítélt költségén, sajtó útján is közzéteendő – a becsületsértésbe való burkoltság egyértelmű.<sup>22</sup> A becsületsértés alakzatokkal való rokonság a helyes büncselekményi minősítés ellenére is jelen volt, méghozzá a törvény a 231. §-ában, ahol elrendelte, hogya a hamis vádban valaki bűnösnek ítéltetik, az ítéletet a sértett kívánására az elítélt költségére sajtó útján is közzétegyék, melynek módját már a bíróság állapította meg. Ha a hamis vád következtében a vádlottat elítélték, a Kódex 213. § és 220. §-ában a hamis tanúzásra megállapított büntetési tételek a hamis vádnál is alkalmazandók voltak.<sup>23</sup>

A Csemegi-kódexben a hamis vád büntette, abban az esetben, ha a büntető-eljárás megindult, az öt évig terjedő szabadságvesztéssel volt büntetendő. Ha a vádaskodó által megjelölt személyt el is ítélték, ez esetben a korábban követett logikát követve, halálbüntetés estére 10-15 év, öt évig terjedő szabadságvesztés esetére 5-10 év, a közhivatalnok vagy ügyvéd elmozdításkor súlyosabb megítélésű cselekménynél 3 év, enyhébb megítélésűnél egy évi szabadságvesztést tartalmazott a törvény.<sup>24</sup>

Elmondható, hogy az 1878. évi V. törvény hatálybalépése óta már külön tárgyalják a „hamis vád vagy feladás” büncselekményét, és a másik oldal indokaira érzékenyen elismerik a hamis vádolás hatóságot félrevezető hatását, mellyel egyben választ is kapunk a rágalmazás és becsületsértéssel való sokszor egy helyen való kezelésére. A 2012. évi C. és az 1978. évi IV. törvények a rágalmazási elemet végleg elhagyták, és azon elv, melyet álláspontom szerint is a hamis vád rendszertani elhelyezésénél követni kell, így az igazságszolgáltatási

<sup>21</sup> Btk. 281. § (1) bekezdése.

<sup>22</sup> 1878. évi V. törvény 231. § Ha a hamis vádban valaki bűnösnek ítéltetik: az ítélet, a sértett fél kívánatára, az elítélt költségén, sajtó útján is közzéteendő.

<sup>23</sup> IRK Albert: *A magyar anyagi büntetőjog. Második kiadás.* Pécs, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, 1933. 427.

<sup>24</sup> 1878. évi V. törvény 227. §.

dominancia itt is teljes mértékben érvényre jutott. Az egyént sértő jelleg nem elhanyagolható tényező, ugyanis megvádolt személyekről van szó, azonban ez a jogkövetkezmények és az azok alapjául szolgáló büntetőeljárást érintő állapotok (büntetőeljárás indult, a vádlottat elítélték, az egyes büntetések mértéke, így különösen, ha olyan bűncselekményre vonatkozott, amelynek elkövetőjét a törvény életfogytig tartó szabadságvesztéssel is fenyegette, életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekményre vonatkozó hamis vád alapján a vádlottat elítélték) jelentőséggel bírtak.

#### 4. Az 1961. évi V. törvényt követő büntetőjogi rendelkezések magyarázata

Az 1961. évi V. törvény a XI. fejezetében, már szintén megfelelő helyen és címben, az államigazgatás és az igazságszolgáltatás elleni bűntettek között szabályozza a hamis vádat.<sup>25</sup> A törvény a hamis vádról szóló rendelkezéseiben tisztán szétválasztja és pontokba szedve is megjeleníti a hamis vád két formáját, a tulajdonképpeni hamis vádolást és a bizonyítékok koholását. A tekintetben, hogy a megvádolt személy felelősségre vonása megtörtént-e, vagy sem, illetőleg milyen büntetést helyezett kilátásba a törvény, a büntetési tételkeretek két évtől nyolc évig, illetőleg öt évtől tíz évig terjedően alakultak. A gondatlan hamis vád e törvény újdonsága volt és egyben a magyar büntetőjogi szabályozás újítása is, azáltal, hogy azt a személyt, aki hamis vád büntetett gondatlanul követte el, egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntette.<sup>26</sup> A gondatlan elkövetés beiktatása e törvénnyel megalapozta az ezt követő Büntető Törvénykönyvekben található hamis vád szándékos és gondatlan alakzatának egymáshoz való viszonyát, olyannyira, hogy a gondatlanság az 1978. évi IV. törvényben is hasonlóképpen

<sup>25</sup> 1961. évi V. törvény

172. § (1) Aki mást hatóság előtt

a) büntett elkövetésével hamisan vádol, vagy

b) ellene büntetettre vonatkozó bizonyítékot kohol, hat hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés, ha a hamis vád olyan büntetettre vonatkozott, amelynek elkövetőjét a törvény

a) öt évet meghaladó szabadságvesztéssel fenyegeti, két évtől nyolc évig,

b) halálbüntetéssel is fenyegeti, öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztés.

173. § Aki mást hatóság előtt fegyelmi vétség vagy szabálysértés elkövetésével hamisan vádol, vagy ellene ily cselekményre vonatkozó bizonyítékot kohol, egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

<sup>26</sup> 1961. évi V. törvény 172. § (3) Aki az e §-ban meghatározott hamis vád büntetett gondatlanul követi el, egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

szerepelt. Az új Btk. is fenntartotta a gondatlan elkövetést, ezen felül pedig szigorított a gondatlan hamis vád büntetési tételén, ezáltal a több mint hatvan évig változatlan törvényi tényállás a büntetési tétel tekintetében módosult két évre.<sup>27</sup>

A törvény 175. §-a alapján, ha a hamis vád folytán eljárás indult, legyen az akár büntető, fegyelmi vagy szabálysértési ügy, ennek a befejezéséig a hamis vád folytán nem lehet eljárást indítani. Ez a tilalom nem abszolút jellegű, mivel a hamis vád folytán indult büntetőeljárás befejezése előtt is indítható a hamis vád miatt eljárás, de csak és kizárólag annak a hatóságnak a feljelentése alapján, akinél az alapügy folyamatban van. A feljelentés hamisságáról azonban csak a büntetőeljárás keretében lehet teljes alapossággal meggyőződni, tehát az alapügyben végzett nyomozás döntő fontossággal bír, ez alapján lehet dönteni kétséget kizáróan a hamis vád miatti büntetőeljárás megindulásáról. Ha a hamis vád fennforog, ami egyidejűleg azt is jelenti, hogy az alapügyben a nyomozást megszüntették vagy egyéb 'negatív döntés' született, az elkövetőt, aki más hamisan vádolt meg bűncselekmény elkövetésével, felelősségre kell vonni. Az idézett szakasz további érdekessége, nem csak a rendelkezés újonnan történő beiktatása, hanem az alapügy külön történő kihangsúlyozása. Ezt a megoldást alkalmazza a jelenleg hatályos Btk. is, kiemelt figyelmet fordítva a hamis vád miatt indult alapügyre.<sup>28</sup> A feljelentés esetét kivéve, a bűncselekmény elévülése az alapügy befejezésének napján kezdődik, mely rendelkezés tartamát tekintve szintén egyezést mutat a 2012. évi C. törvény releváns szakaszával.

A 2012-es év az új Büntető Törvénykönyv megalkotása szempontjából a fordulat éve, ugyanis az 1978. évi IV. törvényt 2013. július 01. napjával a 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről váltotta fel. A bűncselekmény kategóriákból jelenleg az igazságszolgáltatás elleni bűntettek kerülnek kiemelésre, ezen belül is kutatás tárgyát tekintetbe véve, a hamis vád érdemel e helyen bővebb elemzést, melyet egy általam elvégzett összehasonlító kutatás eredményének ismertetésével mutatok be a továbbiakban. Az új törvény a XXVI. Fejezete kapcsán elmondható, hogy a törvény egy-két módosítást tartalmaz a büntetési

<sup>27</sup> 2012. évi C. törvény 268. § (5) Aki más hatóság előtt bűncselekmény elkövetésével azért vádol hamisan, mert gondatlanságból nem tud arról, hogy tényállítása valótlan, vagy a bizonyíték hamis, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

<sup>28</sup> Vö. az 1961. évi V. törvény 174. §-át és a 2012. évi C. törvény 270. §-ának (1) bekezdését: Ha a hamis vád folytán eljárás indult, ennek az alapügynek a befejezéséig hamis vád miatt büntetőeljárás csak az alapügyben eljáró hatóság feljelentése alapján indítható. Az ilyen feljelentés esetét kivéve a hamis vád büntethetőségének elévülése az alapügy befejezésének napján kezdődik.

tételek kapcsán, emellett számos terminológiai változást is egyaránt, melyek a tényállások nyelvtani értelmén, lényegén mégsem változtattak.

## 5. A hamis vád nemzetközi fejlődése

A jelenleg hatályos büntető anyagi jogi tárgyú törvények több országban részben hasonló képet mutatnak a hamis vád tekintetében. A magyar szabályozás speciális, és kutatás is túlnyomó részt a hazai szabályokat tekinti tárgyának, éppen ezért különös hangsúlyt kell fordítani a büntetési tételekre. Már csak annál fogva is, hogy a különböző országok által alkalmazott büntetési tételek megfelelően alátámasztják azt a jogalkotói célkitűzést, amely az igazságszolgáltatás elleni, azon belül is a hamis vád és egyébként a hamis tanúzás büntetési tételeit illetően érvényesül a jelenleg hatályos magyar Büntető Törvénykönyvben. A nemzetközi szabályozás teljesen szétszórja a bűncselekményeket, a francia és belga büntető törvénykönyvek a hamis vádat a becsületsértés mellett, az osztrák Btk. a hamis esküt csalásba, a hamis tanúzást a rágalmozásba olvasztva rendelik bünteti.

### 5.1. A német megoldás

A német Strafgesetzbuch (a továbbiakban német StGB.) 164. §-a tartalmaz a hamis vádra nézve rendelkezéseket ezáltal, „aki mást hatóság vagy feljelentés átvételére jogosult hivatal vagy katonai előjáró előtt jogellenes cselekmény elkövetésével vagy szolgálati cselekmény megsértésével azért vádol hamisan, hogy hatósági eljárást vagy intézkedést kezdeményezzen vagy tartson fenn, bűncselekményt követ el”.<sup>29</sup> A német törvénykönyv idézett szakasza az elkövetés helye tekintetében önmagában nem a hatóság kitételével él, hanem ide vonja a katonai előjáró előtt tanúsított cselekményeket is. A német StGB. releváns rendelkezéseit a magam részéről egy helyes szabályozási megoldásnak tartom. A tényállásban nem a másra irányultságot emeli ki hangsúlyosan, valamint az elkövető célja tekintetében a hatósági eljárást vagy intézkedés kezdeményezését vagy fenntartását helyezi a deliktum legfőbb jogi tárgyának pozíciójába. E célzat a magyar törvényben a hamis vádnál nem szerepel.

A valamennyi elképzelhető a hatóság munkájának akadályozásra irányuló tevékenység felsorolása nem lehetséges, ugyanakkor egy általános a védett jog

<sup>29</sup> Német StGB. 164. § (1) bekezdése.

tárgy védelmére vonatkoztatott tényállási elem beépítését a hazai büntető anyagi jogban is támogatnám. Az önálló bűncselekménycsoport már önmagában is e cél szolgálatában áll és utal az elkövetőknek a védett jogi tárgy megsértésére irányuló tevékenységeire, azonban ezt törvényi tényállási szinten is szerepeltetném német mintára.

A német StGB. továbbá olyan cselekményeket is büntetőjogi szankcióval fenyeget, amelyeket az követ el „aki (leg)jobb tudomása ellenére<sup>30</sup> bizonyos tényeket úgy állít be, hogy az alkalmas legyen valaki ellen hatósági eljárás megindítására vagy hatósági intézkedés meghozatalára, fenntartására”.<sup>31</sup> A jogirodalom és a vonatkozó nemzetközi törvények áttekintése után a hamis vádnak a „wider besseres Wissen,„ formulával való szabályozása, a Carrara-féle „calumnia manifestissima”<sup>32</sup> kítűnő példája. A szándékosan hamisan vádaskodó személyeket legfeljebb öt évig vagy pénzbüntetéssel rendeli büntetni, amíg a kevésbé súlyos esetekben a szabadságvesztés három hónaptól öt évig terjedhet. Ha az elkövető tud az általa állított tények valóságtartalmáról (ez a legjobb tudomás) és annak ellenére bizonyos tényeket úgy állít be, hogy az alkalmas legyen a kívánt eredmény elérésére, ez véleményem alapján rosszhiszeműségre utal.

A Btk. 268. §-a (5) bekezdésében található gondatlan hamis vád nem feleltethető meg ennek, azért sem, mert a jobb tudomása ellenére tényállási elemnél, a gondatlan elkövetésnek való megfeleltetés merülhetne fel, ugyanakkor a „nem tud arról” formula aligha egyezne meg ez utóbbival.<sup>33</sup> Az StGB. tényállásban a rosszhiszeműség dominál, ezért a hamis vád kevésbé súlyos szándékos alak-

<sup>30</sup> A német StGB. 164. § Falsche Verdächtigung címmel a hamis vád két fajtáját különbözteti meg, egyrészt az (1) bekezdésben található hamis vádat, emellett pedig a (2) bekezdés szerintit. A (2) bekezdés a két nyelv között fennálló nyelvhasználati és jogi szakkifejezések tekintetében fennálló eltérésekből adódóan a fordítás szempontjából nem egyértelmű. A „wider besseres Wissen” rész, amely szó szerint jobb tudomása ellenére tartalommal bír, úgy is lehet fordítani, hogy jobb tudása ellenére. A magyar nyelv sajátosságaiból adódóan a jobb tudomása ellenére résznél a legjobb szó használata mégis indokoltabb, ami a rendelkezés jobb megérthetőségét is elősegíti. „A vonatkozó jogirodalom áttekintése alapján elmondható, hogy szándékos hamis vádról csak és akkor beszélhetünk ez esetben, ha a szubjektív hamisság is jelen van. A német Btk. egy korabeli értelmezése alapján egyik esetben, ha az elkövetőnek nem volt oka cselekményére és a bevádolt ártatlanságáról sem tud, rágalmozás volt. Másik esetben az elkövető rosszhiszeműen tette feljelentését, és a szubjektív hamisság e körben indifferens volt. A német Btk. célja az volt és jelenleg is az, hogy az elkövetők teljesen véletlenszerűen, minden realitást nélkülöző vádaskodásai ne maradhassanak büntetlenül” In: EDVI i. m. 256–257.

<sup>31</sup> Német StGB. 164. § (2) bekezdése.

<sup>32</sup> EDVI i. m. 256.

<sup>33</sup> Btk. 8. § Gondatlanságból követi el a bűncselekményt, aki előre látja cselekményének lehetséges következményeit, de könnyelműen bízik azok elmaradásában, vagy cselekménye lehetséges következményeit azért nem látja előre, mert a tőle elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztja.

zataként tekintek rá, melyet bizonyít továbbá az is – és ezzel ki is zárnam a gondatlan alakzatként való értelmezést, – hogy a „wer in gleicher Absicht bei einer der in Absatz” rész jelentése a következő: ugyanazzal a szándékkal, mint az első bekezdésnél. A szándékosság és gondatlanság bűnösség oldaláról megközelíthető, e rendelkezés kapcsán felmerült vitájára, a fentiekben felvázoltak egy lehetséges értelmezési alternatívát nyújtanak.

## 5.2. Az osztrák és lengyel szabályozás

Ausztriában 1870-ben a hamis vádat rágalmozás elnevezés alatt egy évtől öt évig, ha pedig az elkövető különös ravaszsággal élt, és a vádlottat nagyobb veszélynek tette ki, akár tíz évig terjedő börtönnel is sújtották.<sup>34</sup> A jelenleg hatályos osztrák Stafgesetzbuch (a továbbiakban osztrák StGB.) 297. §-ának (1) bekezdése hamis vád cím alatt azt, „aki mást hivatalból üldözendő cselekménnyel vagy hivatalból, illetve közjogi állásából folyó kötelezettségének megszegésével hamisan vádol, feltéve, hogy tudomása van a vádolás hamisságáról bünteti”. A tényállás a hivatalból, azaz közvádra üldözendő cselekményekkel történő hamis vádolást említi, mely rögtön felveti a hamis vád miatti pótmagánvád intézménye alkalmazhatóságának kérdéskörét. Nem a szoros értelemben vett témakör része ugyan, de mégis le kell szögezni, hogy a hamis vád alapeseti tényállása a hatályos szabályok körében nem feltétlenül veti fel a pótmagánvád legitimitációjának kérdéskörét, azonban a minősített esetek kapcsán e jogintézményt egyértelműen alkalmazhatónak tartanám. Az osztrák StGB. 297. §-ának (1) bekezdése szerinti tényállása sajátosan ötvözi jelenleg hatályos Btk. hamis vádról és a XXVIII. Fejezetben található hivatali bűncselekmények közül a hivatali visszaélés deliktumait.

A Lengyelországban a jelenleg hatályos Btk. 233. §-a három évig terjedő szabadságvesztéssel bünteti a hamis tanúvallomás tevő személyt, a hamisan vádaskodó elkövetőkkel egyetemben, azonban külön szakaszokban tárgyalva. Az utóbbi célzatos bűncselekmény, célja jelen esetben a hamis vádolás, melyet a jogtalan hátrányokozásként is felfoghatunk. Következésképpen azáltal, hogy valaki megszegi a hivatali kötelezettségét, ellentétes azzal a magatartással, melynek tanúsítását a 305.§ szakasz előír. Az eddig leírtak alapján az említett rendelkezésben írt cselekmény megítélése a magyar Btk. szerint hivatali vissza-

<sup>34</sup> PAULER i. m. 211.



elés és hamis vád alaki halmazata lenne, mert az előbbi mellett más védett jogi tárgyat sértő bűncselekményt is megvalósít.<sup>35</sup>

### 5.3. Az olasz büntetőjogi szabályokról és joggyakorlatról

Az olasz Codice penal 368. cikkének a hamis vádra vonatkozó büntetőjogi rendelkezéseit egy olasz jogeset kapcsán mutatom be, mely által az adott ország hamis vádra vonatkozó rendelkezéseinek gyakorlati érvényesülését egyaránt vizsgálhatjuk. Az előzőeken túl az is jelentőséggel bír, hogy a hamis vádnak európai dimenziója is van, a tekintetben, hogy a hamis vád megítélése olykor nem egyszerű kérdés, szükségessé válhat az úgynevezett „európai mechanizmusok” igénybevétele is. Az irányadó ügyben a vád alapján Aldo Patriciello európai parlamenti képviselő vádlott valótlanul azt állította, hogy az önkormányzati rendőrség egyik rendőre a közlekedési szabályokkal ellentétes módon parkoló több jármű vezetőjével kapcsolatos jegyzőkönyv felvételének alkalmával meghamisította az abban szereplő időpontokat.<sup>36</sup> A fent említett rendőrt az általa állított tényekkel az olasz a Büntető Törvénykönyv 47. cikke szerinti okirat-hamisítással vádolta meg hamisan. Aldo Patriciello a büntetőeljárás során később is megerősítette az általa állított tényeket. Az Aldo Patriciello elleni büntetőeljárásban meghozott ítélet alapján az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát az képezte, hogy az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv 8. cikkét lehet-e úgy értelmezni, hogy az európai parlamenti képviselő által az Európai Parlamenten kívül tett olyan nyilatkozat, mely következtében az e képviselő származása szerinti tagállamban hamis vád bűncselekménye miatt büntetőeljárás indult, csak abban az esetben minősül a parlamenti képviselői feladatok ellátása során kifejtett, az e rendelkezés szerinti mentelmi jog hatálya alá tartozó véleménynek, ha e nyilatkozat szubjektív értékelésnek számít?<sup>37</sup> Ez utóbbi alatt azt kell érteni, amely az ítélet szerint közvetlen és nyilvánvaló kapcsolatot mutat az ilyen feladatok ellátásával.

A nemzeti bíróság feladata annak megállapítása volt, hogy e feltételek az adott ügyben teljesültek, ezért a Tribunale di Isernia azt vizsgálta, hogy az alapügyben volt-e kapcsolat az elkövető által állítottak és az európai parla-

<sup>35</sup> BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor Miklós – SINKU Pál: *Büntetőjog II. Különös rész.* Második hatályosított kiadás. Budapest, HVG-Orac, 2013. 480.

<sup>36</sup> C-163/10. sz. ügy. Aldo Patriciello elleni büntetőeljárásban a Tribunale di Isernia [Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem.

<sup>37</sup> Uo.



menti képviselői feladatok kapcsán képviselni kívánt választópolgárok érdekei között.<sup>38</sup> Az Európai Parlament 2009-ben, Aldo Patriciello kérelme alapján eljárva – mivel úgy ítélte meg, hogy Aldo Patriciello a választópolgárai általános érdekében járt el – akként határozott, hogy fenntartja a képviselő mentelmi jogát.<sup>39</sup> Az ügy kapcsán elmondható továbbá az is, hogy egy hamis vádas ügy is bírhat nemzetközi vonatkozással, és sok esetben nehezen dönthető az el, hogy egy szándékos hamis vádolásról, vagy egy a tényálláson kívül eső, a büntetőjog által nem tilalmazott tényállításról van-e szó. A magyar Btk. és az ahhoz fűzött magyarázatok, valamint a jogalkalmazói gyakorlat által hozott ítéletek azt mutatják, hogy a hamis vád tényállása oly nagy körét fedi le azoknak a cselekményeknek, amikor valaki mást bűncselekménnyel, szabálysértéssel vagy közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegéssel, fegyelmi vétséggel vádol hamisan, ideérte a hamis gyanúkeltség minden formáját, hogy a különböző magatartásokra való vonatkozathatósága e körben szinte majdhogynem teljes.

## 6. Konklúzió

Az igazság kiderítéséért vívott örök harc összetartozik magával a jogterülettel, hiszen a hamisság szorosan összefüggő ismertető jegye a bűncselekményeknek. Ugyanis a vádlott legtöbbször tagad, s ahogyan egy tanú nem tanú, és a vallomások legtöbbször ellentmondásba kerülnek egymással, amely gyakorta az igazság elferdítésével is jár, amely utóbbinál még nem is vettük figyelembe a szándékosan valótlan tényeket állító személyekről. A problémakör legmélyebb elemzése érdekében a bűncselekmények oly körére kellett szűkíteni a vizsgáló-

<sup>38</sup> C-163/10. sz. ügyben hozott ítélet 34. Az európai parlamenti képviselő által tett, az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló olyan nyilatkozatokkal kapcsolatban, amelyek miatt a képviselő származása szerinti országban büntetőeljárás indul, meg kell állapítani, hogy a jegyzőkönyv 8. cikkében biztosított mentelmi jog, mint az a jelen ítélet 27. pontjából már kiderül, véglegesen megakadályozhatja a nemzeti igazságügyi hatóságokat és bíróságokat abban, hogy a területükön a közrend tiszteletben tartásának biztosítása érdekében a bűncselekmények üldözésére és szankcionálására irányuló hatásköreiket gyakorolják, ezáltal pedig az ilyen nyilatkozatokkal sértett személyeket teljes mértékben megfoszthatja a bírósághoz fordulás jogától, ideértve adott esetben azt a lehetőséget is, hogy a polgári ügyekben eljáró bíróságok előtt elérjék a bekövetkezett károk megtérítését. 35. Figyelembe véve e következményeket, el kell ismerni, hogy a kifejtett vélemény és a parlamenti feladatok között fennálló kapcsolatnak közvetlennek és nyilvánvalóan adottnak kell lennie. 36. Meg kell állapítani azt is, hogy tekintettel a feltetelek leírására, valamint az alapügyben érintett európai parlamenti képviselő állításainak tartalmára, úgy tűnik, hogy ezek az állítások viszonylag távol állnak az Európai Parlament tagjának feladataitól, ennek következtében pedig nehezen mutatható ki közvetlen kapcsolat a választópolgárok gondos figyelmet igénylő általános érdekeivel.

<sup>39</sup> Az Európai Unió Bíróság 81/11. sz. Sajtóközleménye, Luxembourg, 2011. szeptember 6.

dást, ahol ez a jelenség élő és közvetlenül jelen van. A társadalomra fokozottan veszélyes cselekmények túlnyomó többsége viszonylag gyorsan a hatóságok tudomására jut, sok esetben viszont a bűncselekmények felderítése vall kudarcot, mindezekon felül még az igazságtalan vagy téves ítélet meghozatatlának lehetősége is fennáll, amelynél utalnék a hamis vád komplex jogi tárgyára,<sup>40</sup> ahol a téves ítélet mellett az ember becsületének sérelme is bekövetkezhet. Az igazságszolgáltatásnak büntető anyagi jog szempontjából kiemelkedően fontos érdeke fűződik ahhoz, hogy tájékoztatást kapjanak az ügydöntés alapjául szolgáló múltban lezajlott eseményekről, amely ügydöntéssel azonban koránt sem ér véget az igazságszolgáltatási szervek munkája. Ha e tájékoztatás nem épül valós adatokra, a bűncselekmény akár már ezzel is megvalósulhat, így tehát szükség van az olyan cselekmények büntetendővé nyilvánítására is, melyeknél döntő embereknek a közreműködő szervekről és az egész társadalomról alkotott véleménye, s melyek kifejezetten az állami büntetőhatalom hatékony működését akadályozzák.

A leírtakból egyenesen következik az, hogy ha e cselekmények elszaporodnak – már pedig az a tendencia látszik megmutatkozni, hogy egyre nagyobb számban fordulnak elő, és amelyet a hatályos büntetőjog büntetési tételeket érintő szigorítási törekvései is alátámasztanak – könnyen egy ördögi körforgásban találhatjuk magunkat, hiszen a társadalomban elterjedt téves nézet az előforduló kevés, ám akár hibás ítéletre is visszavezethető. Azért, hogy ez ne így legyen, ezért szükséges e bűnös cselekedetek felderítése és büntetendővé nyilvánítása. [Igazságos] csak az az ítélet lehet, amelynek alapjául szolgáló tényállást a valóságnak megfelelően állapították [meg].<sup>41</sup> Az igazságszolgáltatás védelméhez fűződő érdek védelmét jelenti ezeken felül továbbá az is, hogy az alaptalan eljárások ne jelentsenek veszélyt a helyes bírói döntésre, valamint, hogy „e szervek munkája” ne legyen felesleges.

<sup>40</sup> POLT Péter: *Az új Btk. kommentárja*. 5. könyv, XXVI. Fejezet. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó Zrt., 2013. 109.

<sup>41</sup> Földvári József: *Az igazságszolgáltatás elleni büntettek*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1965. 63.



# AZ ANTITRÖSZT SZABÁLYOK MEGSÉRTÉSÉN ALAPULÓ KÁRTÉRÍTÉSI KERESETEKRŐL SZÓLÓ ÚJ IRÁNYELV ÉS AZ ENGEDÉKENYSÉGI IRATOKHOZ TÖRTÉNŐ HOZZÁFÉRÉS – PFLEIDERER, DONAU CHEMIE ÉS A TÖBBIEK

SIMON Stella

## 1. Bevezetés

A jogérvényesítési rendszerek célja, hogy az állam által alkotott szabályok segítségével a jogsértések feltárásra kerüljenek és a jogsértőket szükség esetén szankcionálják.<sup>1</sup> A versenyjogi szabályozás kikényszerítése kétféle módon történhet: közjogi és magánjogi jogérvényesítés útján. Az európai tendencia szerint még mindig a közjogi jogérvényesítés dominál, azonban kezd meghonosodni az Egyesült Államokban már az 1900-as évek közepe óta elsődleges kikényszerítési módszernek számító versenyjogi jogsértések esetén érvényesíthető magánjogi jogérvényesítés.<sup>2</sup> A verseny hatékony működését elősegíti az, ha a kétfajta jogérvényesítést egymással összhangban lévő rendszerben kezeljük.<sup>3</sup>

A magánjogi és a közjogi jogérvényesítés közötti kölcsönhatás optimalizálása szükséges jogalkotói eszközökkel. Egyrészt lehetővé kell tenni a magánjogi jogérvényesítést,<sup>4</sup> másrészt figyelembe kell venni, hogy a magánjogi jogérvényesítés biztosítása ne ássa alá a közjogi jogérvényesítés – az engedékenységi programok

<sup>1</sup> SEGAL–WHINSTON: Public vs. Private Enforcement of Antitrust Law: A Survey. *Stanford Law and Economics Olin Working Paper*, 335. szám. 2006. 2.

<sup>2</sup> HÜSCHEL RATH–PEYER: Public and Private Enforcement of Competition Law. A Differentiated approach. *Discussion Paper No. 13-029. ZEW*. 2013. 1.

<sup>3</sup> Bizottság szolgálati munkadokumentum, a hatásvizsgálat összefoglalása. Az uniós antitruszt szabályok megsértésén alapuló keresetek. *SWD (2013) 204 final. COM (2013) 404 final. 5.* [Továbbiakban: Bizottság szolgálati munkadokumentum, a hatásvizsgálat összefoglalása.]

<sup>4</sup> C-453/99. sz. ügy, *Courage Ltd kontra Bernard Crehan és Bernard Crehan kontra Courage Ltd és társai*, ECLI:EU:C:2001:465.

és vitarendezési eljárások – sikerességét. Probléma merülhet fel akkor, ha a károsult kártérítéshez való joga ütközik a hatékony közjogi jogérvényesítéssel.<sup>5</sup> Ha a vállalkozás által a versenyhatóságnak benyújtott inkrimináló bizonyítékok hozzáférhetővé válnak a károsultak részére egy kártérítésre irányuló eljárásban, az elriaszthatja az engedékenységi program potenciális jelentkezőit.<sup>6</sup> Másrészt viszont a károsult hatékony jogorvoslathoz való joga<sup>7</sup> kapcsán felmerül, hogy az az uniós jogérvényesítési rendszerben igencsak nehézkes, ha nem férhet hozzá a bizottsági iratokhoz.

Tanulmányomban bemutatom, hogy a két érdek között az új, uniós versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról szóló irányelv<sup>8</sup> nem lesz képes egyensúlyt teremteni.

Az alternatívák vizsgálatakor figyelembe vettem, hogy a közjogi és magánjogi jogérvényesítés hogyan valósítható meg a leghatékonyabban. Ezért a végső javaslatom az engedékenységet kérelmezők magánjogi felelőssége felől közelíti meg a kérdést. Meg lehet találni az egyensúlyt a két érdek között, ha az engedékenységet kérelmező vállalkozás kártérítési felelőssége teljesen kizárásra kerülne a jogsértésben részt vevő többi kartelltag irányában? Ha igen, akkor milyen feltételeket kellene még biztosítania a jogalkotónak, hogy az új szabály ne sértse a károsult teljes kompenzációhoz való jogát?

## 1. Az engedékenységi program jogi keretei

Mielőtt az engedékenységi kérelmemmel kapcsolatban keletkezett iratok hozzáférhetőségét elemezem, bemutatom röviden az engedékenységi politika rendszerét. Az engedékenység lényege, hogy a versenyjogi jogsértésében részt vevő vállalkozások az Európai Bizottsággal – vagy a nemzeti versenyhatósággal – történő együttműködését jutalmazza:<sup>9</sup> a bírság teljes elengedésére

<sup>5</sup> Lásd később.

<sup>6</sup> A Bizottsági közlemény a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről. HL [2006] C 298., 2006. 12. 08., 17–22. 6. bek. [továbbiakban: Engedékenységi Közlemény (2006)]

<sup>7</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2010/C 83/02) HL C 326., 2012.10.26., 391–407. 47. cikk.

<sup>8</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/104/EU irányelve (2014. november 26.) a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról. HL L 349., 2014. 12. 05., 1–19. o.

<sup>9</sup> Engedékenységi Közlemény (2006) 1. bek.

vagy csökkentésére kerülhet sor.<sup>10</sup> A rendszerrel így a vállalkozások és a versenyhatóságok is nyernek. Egyrészt a vállalkozások a bírság mértékének csökkentésére, vagy teljes elengedésére számíthatnak.<sup>11</sup> Másrészről a hatóságok egy általuk még nem ismert kartell létezéséről vagy új, jelentős bizonyítékokról szerezhetnek tudomást. Ezenkívül egy jól megtervezett engedékenységi program hozzájárulhat a társadalmi jóléthez,<sup>12</sup> illetve a kartell károsultjai kártérítési igényüket könnyebben érvényesíthetik.<sup>13</sup>

A mentesség megszerzéséhez a vállalkozásnak egy úgynevezett társasági nyilatkozatot kell benyújtania a Bizottsághoz. A társasági nyilatkozat egy önkéntes, jogsértést elismerő nyilatkozat. Tartalmaznia kell például a kartellmegállapodás részletes leírását, annak céljait, tevékenységét, működését; becsült piaci mennyiséget, a helyszínek, résztvevők, időpontok megjelölését.<sup>14</sup> A célja ennek a társasági nyilatkozatnak, hogy részletesen megmagyarázza a társaság a benyújtott bizonyítékokat.<sup>15</sup> A társasági nyilatkozatot *előzőleg meglévő dokumentumok* kísérhetik. Az engedékenységi közlemény szerint a társasági nyilatkozat esetében nemkívánatos, hogy az harmadik fél birtokába kerüljön,<sup>16</sup> az előzőleg meglévő dokumentumokról viszont hallgat.<sup>17</sup>

A 2006-os közlemény egyik újítása a szóbeli kérelmek szabályozása volt. A Bizottság célja az volt, hogy megakadályozza a társasági nyilatkozat

<sup>10</sup> Uo. 8. és 23. bek.

<sup>11</sup> Az engedékenységi közlemény jogos elvárást keletkeztet, amelyben a vállalkozások bízhatnak. T-322/01. sz. ügy, Roquette Frères SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:T:2006:267. 223. pont.

<sup>12</sup> MARVÃO–SPAGNOLO: What Do We Know About the Effectiveness of Leniency Policies? A Survey of the Empirical and Experimental Evidence. 2014. 1. <http://goo.gl/ugMLVt> (letöltve: 2014. 12. 12)

<sup>13</sup> C-453/99. sz. ügy, Courage-ügy. 26. pont.

<sup>14</sup> Engedékenységi Közlemény (2006) 9. bek.

<sup>15</sup> VAN BAEL: *Due process in EU Competition Proceedings*. Kluwer Law International, 2011. 262.

<sup>16</sup> Amennyiben a társasági nyilatkozat ugyanis széles körben hozzáférhető, akkor az jelentősen elbátortalaníthatja a potenciális engedékenységi kérelmezőket, hiszen lényegében saját maguk által elkövetett jogsértést részletezik alaposan, amelynek polgári peres eljárásban a meggyőző ereje magas.

<sup>17</sup> Engedékenységi Közlemény (2006) 6. bek.

hozzáférhetőségét.<sup>18</sup> A szabályozás adaptálására többek között a common law jogrendszerekben létező discovery eljárás<sup>19</sup> miatt került sor.<sup>20</sup>

## 2. A magánjogi jogérvényesítés jogi keretei

Az engedékenységi program fogalmi meghatározása után szükséges a magánjogi jogérvényesítés fogalmát is tisztázni.

Az antitröszt szabályok érvényre juttatásának egyik útját jelentik azok a bírósági keresetek, melyek a magánjogi kártérítési igény érvényesítésére irányulnak.<sup>21</sup> A versenyjogi kártérítési keresetek a magánjogi jogérvényesítés egyik elemét adják, a másik eleme az alternatív vitarendezési módok.<sup>22</sup> Európában jelenleg a közjogi jogérvényesítés jelentősége felülmúlja a magánjogi jogérvényesítést,<sup>23</sup> ellentétben az Egyesült Államokkal, ahol minden felderített kartell után tíz magánjogi kártérítési keresetet indítanak.<sup>24</sup>

A magánjogi érvényesítés során kétféle keresettípus különíthető el: az önálló (*stand-alone*) keresetek és a hatósági határozaton alapuló (*follow-on*) keresetek.

A két típus között az a különbség, az önálló keresetek esetében a felperesek jogerős hatósági határozat nélkül indítják a keresetet, a bizonyítékok beszerzéséről a felperes köteles gondoskodni pernyertessége előmozdítása érdekében. A hatósági határozaton alapuló kereset viszont összefügg a közjogi jogérvényesi-

<sup>18</sup> GIANNAKOPOULOS: Safeguarding Companies' Rights in Competition and Anti-dumping/Anti-subsidies Proceedings. The Netherlands. Kluwer Law International BV, 2011. 210.

<sup>19</sup> A pre-trial discovery rendszer egyrészt a bizonyítékok felkutatását foglalja magában, másrészt azt jelenti, hogy a feleknek bizonyítékot át kell adniuk egymásnak. A felek így a *releváns információkhoz* könnyen hozzáférhetnek. Ld. HARSÁGI Viktória: *A jogharmonizáció és a technikai fejlődés hatása az okirati bizonyításra*. PhD-értekezés. Miskolc, 2004.; ill. Van den BERGH: Private enforcement of the European Competition Law and the Persisting Collective Action Problem. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 20., 2013. 12–34.

<sup>20</sup> VAN BARLINGEN: The European Commission's 2002 Leniency Notice after one year of operation. *Competition Policy Newsletter*, 2003/2. 19.

<sup>21</sup> BASSOLA-FEJES: Versenyjogi jogsértések esetén érvényesíthető polgári jogi igények – néhány alapvetés. In: BOYTHA Györgyné (szerk.): *Versenyjogi jogsértések esetén érvényesíthető magánjogi igények*. Budapest, HVG-Orac, 2008. 21.

<sup>22</sup> HODGES: Fast, Effective and Low Cost Redress: How Do Public and Private enforcement and ADR Compare? In: ROGER: *Competition Law Comparative Private Enforcement and Collective Redress across EU*. Kluwer Law International. 2014. 255–290.

<sup>23</sup> WHISH –BAILEY: *Competition Law*. Oxford University Press. 2012. 295.

<sup>24</sup> CRANE: Optimizing Private Antitrust Enforcement. 63 *Vanderbilt Law Review*. 2010. 676.

téssel: azt akkor indítják a károsultak, ha a jogérvényesítés során a hatóság a jogsértés megállapításáról határozatot hozott és a jogerőssé vált.<sup>25</sup>

Sokáig nem volt egyértelmű, hogy a magánjogi viták során az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ)<sup>26</sup> 101. és 102. cikkét lehet-e kétféleképpen használni: „*pajzsként vagy kardként*”?<sup>27</sup> Az uniós jog hosszú ideig – úgy tűnt – nem biztosította a cikkek *kardként* történő használatának lehetőségét. 2001-ben az Európai Bíróság a *Courage*-ügyben elismerte, hogy az uniós antitröszt szabályok megsértése miatt kártérítési kereset indítható. Az első jogalkotási lépés a hatékonyabb magánjogi jogérvényesítés irányába az 1/2003/EK rendelet<sup>28</sup> elfogadása volt. A rendeletben is elismerésre került, hogy a jogsértések sértettjei kártérítést igényelhetnek a nemzeti bíróságok előtt.<sup>29</sup>

A Bizottság 2005-ben közzétette a Zöld Könyvet<sup>30</sup> és a Versenypolitikai Főigazgatóság Munkaanyagát.<sup>31</sup> A bizonyítékokhoz való hozzáférhetőség kérdését részletesen megvizsgálva az a javaslat született, hogy az információkhoz történő hozzáférés a két fél (alperes és felperes) közötti megállapodás tárgya legyen. A Zöld Könyv nyilvános vitájával egy időben a *Manfredi*-ügy folyt az Európai Bíróság előtt, mely megszüldött a *Courage*-ügyben kimondott kártérítéshez való jogot.<sup>32</sup>

A Bizottság szükségét érezte egy új, egységes szabály bevezetésének. 2012-től kezdődő jogalkotási folyamat eredménye az új irányelv lett. Az új szabályo-

<sup>25</sup> Van BAEL–BELLIS: *Competition Law of the European Community*. The Netherlands. Kluwer International BV, 2010. 1224.

<sup>26</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 2010/C 083/01. HL C 83, 2010. március 30.

<sup>27</sup> A fent említett cikkeket pajzsként akkor használhatják, ha például egy szerződéses vitában a megkötött szerződést az egyik fél meg akarja szüntetni és emiatt semmisségre hivatkozik. Míg kardként magánjogi kártérítési kereset jogalapjaként hivatkozható a szabály. WILS: Should Private Antitrust Enforcement Be Encouraged in Europe? *World Competition: Law and Economics Review*, 26., 2003/3. 4.

<sup>28</sup> A Tanács 1/2003/EK (2002. december 16.) rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról [2003] HL L 1., 2003.01.04., 1–25.

<sup>29</sup> 1/2003 rendelet. 7. preambulumbek.

<sup>30</sup> Zöld Könyv az EK antitröszt szabályainak megsértésére épülő kártérítési keresetokról. Zöld Könyv az EK antitröszt szabályainak megsértésére épülő kártérítési keresetokról. SEC (2005) 1732. COM (2005) 672. végleges.

<sup>31</sup> Commission Staff Working Paper. Annex to the Green Paper Damages Action for breach of the EC antitrust rules. COM (2005) 672 final. SEC (2005) 1732.

<sup>32</sup> C-295/04 -ig C-298/04. sz. egyesített ügyek, Vincenzo Manfredi kontra Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA (C-295/04), Antonio Cannito kontra Fondiaria Sai SpA (C-296/04) és Nicolò Tricarico (C-297/04) és Pasqualina Murgolo (C-298/04) kontra Assitalia SpA., ECLI:EU:C:2006:461. 60. és 91. bek.



zás lényege, hogy a bizonyítékokat a tartalmuk szerint különbözteti, illetve a társasági nyilatkozatokhoz és vitarendezési beadványokhoz történő hozzáférést abszolút kizárja, míg némely bizonyítékok tekintetében a hozzáférést bizonyos körülmények fennállása esetén megadja.<sup>33</sup>

Az irányelv a várakozások szerint főleg a kisvállalkozásoknak és a fogyasztóknak fog kedvezni.<sup>34</sup> A Bizottság azt várja, hogy ha a tagállamok implementálják az irányelvet, több kártérítési keresetet indítanak a károsultak és *'hatékony kompenzációban'* részesülhetnek. A Bizottság szerint az irányelv képes lesz megőrizni a közjogi jogérvényesítés hatékonyságát, mert a vállalkozások megfelelő mértékben lesznek ösztönözve, hogy együttműködjenek a hatóságokkal, például az engedékenységi programok során.<sup>35</sup> Az engedékenységi programok hatékonysága nem fog csökkenni, mert bár több bizonyíték kerülhet a károsult birtokába, mégis a *'kritikus bizonyítékok'* – mint például a társasági nyilatkozatok – nem lesznek hozzáférhetőek.<sup>36</sup>

### 3. A közjogi és magánjogi jogérvényesítés

Az utóbbi néhány év joggyakorlata rámutatott arra, hogy a kártérítéshez való jog ellentétes lehet a hatékony közjogi jogérvényesítésével.<sup>37</sup> Ezt az új irányelv próbálja orvosolni. Az irányelv két, elsődleges célkitűzése a kártérítéshez való uniós jog hatékony érvényesítésének biztosítása, valamint az uniós versenyjog közjogi és magánjogi érvényesítés optimalizálása. Ezzel elérve *„az uniós versenyszabályok eredményes átfogó érvényesítését.”*<sup>38</sup>

A szakirodalomban éles vita alakult ki arról, hogy a magánjogi jogérvényesítés milyen viszonyban áll a közjogi jogérvényesítéssel. Az egyik – elavult – álláspont szerint a magánjogi jogérvényesítés felett áll a közjogi jogérvényesí-

<sup>33</sup> Irányelv. 5–8. cikkek.

<sup>34</sup> ALMUNIA: Some highlights from EU competition enforcement. IBA 18th Annual Competition Conference. 2014. szeptember 19, Firenze.

<sup>35</sup> ALMUNIA: Looking back at five years of competition enforcement in the EU. Global Antitrust Enforcement Symposium (Georgetown). 2014. szeptember 10., Washington. [Továbbiakban: ALMUNIA (2014a)].

<sup>36</sup> ALMUNIA: Fighting against cartels: A priority for the present and for the future. SV Kartellrecht. 2014. április 3., Brüsszel.

<sup>37</sup> Elsőként a Pfleiderer-ügyben szembesült ezzel a Bíróság. C-360/09. sz. ügy, Pfleiderer AG kontra Bundeskartellamt.

<sup>38</sup> Bizottság szolgálati munkadokumentum, a hatásvizsgálat összefoglalása. 3.

tés.<sup>39</sup> A kisebbségi vélemény szerint ez csak járulékos funkciót tölt be, mert fő célja a reparáció.<sup>40</sup> Egy harmadik álláspont szerint a versenyhatóságok általi jogalkalmazást kiegészíti<sup>41</sup> és a közjogi jogérvényesítés mellett a hatékony jogérvényesítés nélkülözhetetlen eleme.<sup>42</sup>

Mazák főtanácsnoki szerint: „[...] az 1/2003 rendelet és a Bíróság ítélkezési gyakorlata nem hozott létre *de iure* hierarchiát vagy elsőbbségi sorrendet az uniós versenyjogi szabályok versenyhatóságok általi végrehajtása és a polgári jogi kártérítési keresetek között.”<sup>43</sup>

A Bizottság szerint az irányelv bevezetésével a magánjogi jogérvényesítés kiegészíti a közjogi jogérvényesítést.<sup>44</sup> Ezáltal lehetővé válna a 2007-ben kitűzött cél: a közjogi fellépés szelektíven és a stratégiaileg fontos prioritást élvező területekre összpontosulna.<sup>45</sup>

A hatékony jogérvényesítés úgy érhető el, ha a két jogérvényesítési mód között megfelelő kölcsönhatás lesz. Ennek egyik eleme a bizonyítékokhoz történő hozzáférés.<sup>46</sup> A továbbiakban ezt vizsgálom.

#### 4. Az iratokhoz történő hozzáférés jogi keretei

A közjogi és magánjogi érvényesítés egymáshoz való viszonya akkor válik igazán érdekessé, amikor a kártérítési eljárásban az állítólagos károsultak a bizonyítékokhoz való hozzáférést kérelmezik. A probléma a két jogérvényesítési típus hatékonyságához fűződik végső soron. Az engedékenységet kérő vállalkozás által önkéntesen benyújtott információk hozzáférhetővé tétele sérti a vállalkozások érdekeit.<sup>47</sup> A másik részről a károsultak jogai is sérülnek,

<sup>39</sup> WILS (2003) i. m. 11.

<sup>40</sup> FEJES: Versenyjogi jogsértés – polgári jogi szankció: Érvénytelenség, teljesítésre kötelezés és kártérítés versenyjogi alapon. In: BOYTHA i. m. 46.

<sup>41</sup> WHISH: *Versenyjog*. Budapest, HVG-Orac, 2010. 285.

<sup>42</sup> COLLINS: What Are the Problems with EC Antitrust Damage Actions in Europe? Does the Private Pillar Require Reinforcement? Background Paper, Cartel enforcement and Antitrust damage actions in Europe (conference), 2007. március 8–9., Brüsszel. 2.

<sup>43</sup> C-360/09. sz. ügy, Pfeiderer AG kontra Bundeskartellamt. Mazák főtanácsnok indítványa. ECLI:EU:C:2010:782. 40. pont.

<sup>44</sup> ALMUNIA (2014a) i. m.

<sup>45</sup> Jelentés az EK antitröszt szabályainak megsértésére épülő kártérítési keresetekről szóló zöld könyvről (2006/2207(INI)). Indokolás. 2007. április 10. 4. bek.

<sup>46</sup> Bizottság szolgálati munkadokumentum, a hatásvizsgálat összefoglalása. 5.

<sup>47</sup> Gianni DE STEFANO: Access of Damage Claimants to Evidence Arising out of EU Cartel Investigations: A Fast-evolving Scenario. *Global Competition Litigation Review*. 2012/3. 95.

ha nem juthatnak hozzá a releváns bizonyítékokhoz. A *follow-on* keresetek indításához szükségesek az engedékenységi eljárás alatt vagy előtt keletkezett bizonyítékok, mert így tudják a kérelmezők alátámasztani az álláspontjukat.<sup>48</sup>

Természetesen nem ez egyetlen módja a kártérítési igény bizonyításának versenyjogi ügyekben. Ha a jogalkotó szándéka a hatékony magánjogi jogérvényesítés elterjesztése az Európai Unióban, úgy vélem, hogy a hatékonyság magában foglalja azt, hogy a károsultaknak nem kell más bizonyítékokat felkutatni, hanem az engedékenységi dokumentumokat felhasználhatja, időt és pénzt megtakarítva.

A probléma az, hogy az engedékenységet mérlegelő vállalkozások elriadhatnak attól, ha az általuk önkéntesen benyújtott, inkrimináló bizonyítékok hozzáférhetőek lesznek egy ellenük irányuló kártérítési perben. Így az engedékenységi programok gyengülése aláássa a közjogi jogérvényesítés elrettentő funkcióját.<sup>49</sup> Úgy gondolom, hogy a károsultak viszont nem tudják a leghatékonyabban érvényesíteni a kártérítési igényüket, ha az engedékenységi dokumentumokhoz nem kapnak hozzáférést a bíróságoktól.

Ha egy tagállam sikeressé kívánja tenni a magánjogi jogérvényesítést, akkor kénytelen olyan szabályokat bevezetni, amely megfelelően ösztönzi a károsultakat kártérítési eljárások indítására. Ennek egyik módja lehet az, hogy a bizonyítékok hozzáférhetővé válnak, így a károsult könnyebben tudja bizonyítani az állítólagos kárát.<sup>50</sup>

Az iratokhoz történő hozzáférés több szinten van biztosítva. Az EUMSZ 15. cikke és az Alapjogi Charta 42. cikke kimondja, hogy „bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult hozzáférni az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz.”

Két rendeletben szabályozták a területet. Az 1049/2001/EK rendelet<sup>51</sup> célkitűzése, hogy a hatóságok dokumentumaihoz történő nyilvános hozzáférés jogának érvényt szerezzen.<sup>52</sup> A dokumentumokhoz történő hozzáférés az 1/2003 rendelet 11. és 12. cikke alapján is megadható. Ezenkívül a tagállamok

<sup>48</sup> WILS: The Relationship between Public Antitrust Enforcement and Private Actions for Damages. *World Competition*. 32. kötet. 2009/01. 19.

<sup>49</sup> Bizottság szolgálati munkadokumentum, a hatásvizsgálat összefoglalása. 6.

<sup>50</sup> HÜSCHEL RATH–PEYER i. m. 21.

<sup>51</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről, HL L 145, 2001.5.31., 44–48.

<sup>52</sup> Uo. (4) preambulumbek.

bíróságai is kérhetik a Bizottságot, hogy részükre a bizonyítékokat átadja,<sup>53</sup> azaz a károsult indítványozhatja, hogy a nemzeti bíróság kérelmezze a Bizottságtól az (engedékenységi) iratok megküldését.

Az iratokhoz való hozzáférés még úgy is lehetséges, hogy a károsult (félként vagy akár beavatkozóként) egy olyan tagállamban kérelmezi azt – ha ennek feltételei fennállnak –, amelyben a nemzeti szabályok alapján az iratok átadására kevésbé szigorú szabályok vonatkoznak.<sup>54</sup> Azáltal, hogy a károsult a neki kedvező joghatóságú bíróság előtt indítja a kártérítési keresetét, felmerülhet a *forum shopping* problémaköre is.<sup>55</sup>

A károsultak ezenkívül még a nem-európai országban (például az Amerikai Egyesült Államokban) indított kártérítési eljárásban juthatnak hozzá az európai uniós engedékenység során benyújtott dokumentumokhoz.<sup>56</sup>

A következő fejezetekben konkrét ügyeken keresztül mutatom be a hozzáférhetőség eseteit. Először az 1/2003/EK rendelet, majd a 1049/2001/EK rendelet alapján elemzem az eseteket. Tekintettel arra, hogy céлом elsősorban az uniós jogi keretek vizsgálata, a *forum shopping* pedig a nemzeti eljárások vizsgálatát igényelné, illetve a *discovery* rendszer kapcsolódik szorosan az uniós joghoz, így a témakörök nem tartoznak a tanulmány vizsgálatának tárgykörébe.

#### 4.1. Iratokhoz történő hozzáférés az 1/2003/EK rendelet alapján

Az Európai Bíróság több ügygel is foglalkozott az elmúlt néhány évben, azonban én két meghatározó esetet elemeznék bővebben.

A Pfleiderer-ügyben kellett az Európai Bíróságnak először a károsultak iratbetekintési jogosultságáról döntenie kartelljogi eljárás vonatkozásában.<sup>57</sup> A Bundeskartellamt<sup>58</sup> még 2008-ban bírságot szabott ki több vállalkozásra egy engedékenységi kérelem alapján indult eljárásban. Pfleiderer, a károsult, kártéri-

<sup>53</sup> 1/2003 rendelet. 15. cikk.

<sup>54</sup> Ilyen tagállam pl.: Anglia, Írország, Ciprus. A common-law és a kontinentális jogrendszer különbségeit lásd bővebben: Centre for European Policy Studies – Erasmus University Rotterdam – Luiss Guido CARLI: *Making antitrust damages actions more effective in the EU: welfare impact and potential scenarios*. Brüsszel, Róma és Rotterdam. 2007. december 21. 347–350.

<sup>55</sup> DE STEFANO i. m. 103.

<sup>56</sup> Uo. 96.

<sup>57</sup> BEUMER–KARPETAS: The Disclosure of Files and Documents in EU Cartel Cases: Fairytale or Reality? *European Competition Journal*, 2012/8. 123–151.

<sup>58</sup> Németországi Szövetségi Köztársaság Szövetségi Kartellhatósága.

tési keresetet indított a kartellezők ellen. Emiatt az engedékenységi kérelemmel kapcsolatos dokumentumokhoz történő hozzáférést a versenyhatóságtól,<sup>59</sup> ami csak részleges hozzáférést biztosított a dokumentumokhoz, ezért a kérelmező fellebbezett a bonni bíróságnál. A bíróság ideiglenesen teljes hozzáférést biztosított az iratokhoz, mindeközben előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtott be az Európai Bírósághoz. A Bíróság kimondta, hogy az uniós jog kifejezetten nem tiltja az engedékenységi iratokhoz való hozzáférést. Az engedély megadását vagy elutasítását a nemzeti bíróságok esetről-esetre történő mérlegelésére bízza az uniós jog hiányában. A tagállami bíróságoknak a mérlegelésnél az Európai Unió által védett érdekeket figyelembe kell venniük.<sup>60</sup> Ez két irányba hat: egyrészt a közjogi jogérvényesítés hatékonyságához, másrészt a polgári kártérítési keresetek hatékonyságához fűződő érdekeket jelenti.

A Bíróság nem kívánt határozottan állást foglalni az érdekek mérlegelése során, a hozzáférhetőség kérdésének eldöntését a tagállami bíróságok esetről-esetre történő mérlegelésére bízza. A kártérítés szabályozása nemzeti szinten történik, hiszen ebben az időben nincs még irányadó rendelet vagy irányelv. A hozzáférés szabályozása is a tagállamok feladata. Wardhaugh kiemeli, hogy azáltal, hogy a Bíróság esetről-esetre történő mérlegelést javasol, nemcsak az tagállamok között, de akár a tagállamokon belül is eltérő következtetésekre juthatnak a bírák.<sup>61</sup>

Végül a Pfleiderer kérelmét elutasították,<sup>62</sup> a német büntető-eljárásjogi törvény egyik szabálya<sup>63</sup> alapján, mely szerint nem lehet olyan iratokhoz történő hozzáférést engedélyezni, amely veszélyezteti a nyomozást.

A *Donau Chemie*-ügy<sup>64</sup> tényállása szerint a Verband Druck & Medientechnik szakmai szervezet kártérítési keresetet indított Donau Chemie és társai ellen. A kár mértékének, körülmények megállapítása miatt engedélyt kért a szövetségi versenyhatóságtól az eljárás során<sup>65</sup> keletkezett iratok betekintésére. Az osztrák törvények szerint az iratbetekintési jogosultság megadásához mindkét fél hoz-

<sup>59</sup> C-360/09. sz. ügy, Pfleiderer, 2. pont.

<sup>60</sup> C-360/09. sz. ügy, Pfleiderer, 31–32. pontok.

<sup>61</sup> WARDHAUGH: Cartel Leniency and Effective Compensation in Europe: The Aftermath of Pfleiderer. *Queen's University Belfast Law Research Paper*. 2013/23. 15.

<sup>62</sup> Amtsgericht Bonn 2012. január 18-i döntése. 51 Gs 53/09. sz. ügy.

<sup>63</sup> Strafprozessordnung (StPO) §. 406e.

<sup>64</sup> C-536/11. sz. ügy, Bundeswettbewerbshörde kontra Donau Chemie AG és társai, ECLI:EU:C:2013:366.

<sup>65</sup> A *follow-on* kártérítési eljárás a BWB/K–159 Druckchemikalien OGH számú, 2010. október 4-i Bundeswettbewerbshörd, osztrák versenyhatóság határozata alapján indult.

zájárolása szükséges.<sup>66</sup> Azonban ehhez sem a versenyhatóság, sem a kartellben részt vevő vállalkozások nem adtak engedélyt. Az előzetes döntéshozatali eljárás arra irányult, hogy ha a károsult iratbetekintési jogosultságát a kartelltagok engedélyétől teszik függővé, az ellentétes-e az uniós joggal. A Bíróság szerint ellentétes, mert a szabályozás a tagállami bíróságok mérlegelését kizárja.<sup>67</sup> A mérlegelést a nemzeti jog tekintetében kell elvégezni, azonban a nemzeti jog nem zárhatja ki vagy korlátozhatja a mérlegelés lehetőségét.<sup>68</sup>

A két ügyet összegezve látjuk, hogy a gyakorlat szerint az engedékenységi iratok hozzáféréseinek engedélyezése a bíróság mérlegelésétől függ. A tagállamokra van bízva a szabályozás, de nem hozhatnak olyan szabályt, ami jelentősen megnehezítené a károsultat jogai gyakorlásában.

#### 4.2. Iratokhoz történő hozzáférés az 1049/2001/EK rendelet alapján

A *follow-on* kártérítési kereseteket megelőzően a Bizottság vagy a versenyhatóságok birtokában vannak azok a bizonyítékok, amelyek az eljárásban hasznosak lehetnek a felperes számára. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével ki kellett szélesíteni a nyilvánosság számára az európai uniós intézményi dokumentumokhoz való hozzáférést.<sup>69</sup> Az uniós intézmények dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló rendelet szabályait a kártérítési eljárásban a bizonyítékhoz való hozzáférés jogalapjaként szokták megjelölni a károsultak.<sup>70</sup>

A rendeletben található néhány kivétel az általános hozzáférési szabály alól, amelyre nagyon szívesen és gyakran hivatkozik a Bizottság a kérelem megtagadása során. Az engedékenységi iratokhoz történő hozzáférést főleg a harmadik fél kereskedelmi jogaira<sup>71</sup> és az eljárás lefolytatásához fűződő érdekre<sup>72</sup> való hivatkozással utasítják el legtöbbször.<sup>73</sup>

<sup>66</sup> C-536/11. sz., Donau Chemie-ügy. 3–4. pontok.

<sup>67</sup> Uo. 49. pont.

<sup>68</sup> Uo. 35. pont.

<sup>69</sup> SAAVEDRA: The Relationship between the Leniency Programme and Private Actions for Damages at EU Level. *Revista de Concorrência e Regulação*, 2010. 73.

<sup>70</sup> MIKS: Az engedékenységi iratok kezelésével kapcsolatos legújabb fejlemények. *Versenytükkör*, 2012/1. 10.

<sup>71</sup> 1049/2001 rendelet. 4. cikk (2) bek.

<sup>72</sup> Uo. 4. cikk (3) bek.

<sup>73</sup> DE STEFANO i. m. 98.

A VKI-ügyben<sup>74</sup> a felperes engedélyt kért a Bizottságtól a *Lombard Klub határozat*<sup>75</sup> ügyirataiba való betekintésre. Kérelmét többek között azzal indokolta, hogy az általa képviselt fogyasztók kártérítési igényeinek érvényesítése végett konkrét állításokat kell a jogsértő magatartásról előadnia a nemzeti bíróság előtt. <sup>76</sup> Az ügy érdekessége, hogy az eljárási iratok (a belső iratokat nem számítva) összesen 47.000 oldalt öleltek fel.<sup>77</sup>

A Bizottság egyrészt úgy vélte, hogy az iratok a felperes részére történő átadása az „intézmény számára aránytalan erőfeszítést jelent”, ezért megtagadta a hozzáférést, és a rendelet kivételt kimondó szabályaira hivatkozott.<sup>78</sup> Az Elsőfokú Bíróság kimondta, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés joga a főszabály, ettől eltérni úgy lehet, ha – ebben az esetben – az ésszerűtlenségre történő hivatkozás esetében az intézmény bizonyítja az ésszerűtlenséget.<sup>79</sup> Akkor lehet eltérni a konkrét és egyenkénti vizsgálat elől, ha alaposan megindokolja az intézmény, hogy a hozzáférés miatt jelent ésszerűtlen és hatalmas adminisztratív terhet.<sup>80</sup>

Másrészt az iratok egy részét engedékenységi program keretében nyújtották be, ezért a Bizottság úgy véli, hogy a károsultak hozzáférési lehetőségének elismerése elriasztaná a vállalkozásokat az együttműködéstől. A Törvényszék ezzel szemben azt mondta, hogy a Bizottságnak az összes dokumentum „konkrét és egyenkénti” vizsgálatát el kell végeznie, mielőtt általános következtetést vonna le az iratok egészére nézve.<sup>81</sup>

Az ügyben a Törvényszék végül megállapította, hogy a Bizottság a vizsgálatot nem végezte el megfelelően, ezért a VKI kérelmének helyt adott, és a betekintési iránti kérelemről szóló határozatot megsemmisítette.<sup>82</sup>

Egy későbbi ügyben a bíróság ismét helyt adott a felperes iratbetekintési kérelmének. A hidrogén-peroxid ügy<sup>83</sup> központi kérdése volt a dokumentumok

<sup>74</sup> T-2/03. sz. ügy, Verein für Konsumenteninformation kontra az Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:T:2005:125.

<sup>75</sup> Osztrák bankok – „Lombard Klub” ügy. Bizottság 2002. június 11-i döntése. 2004/138/EC (COMP/36.571/DI.sz.). HL L 56., 2004. 02. 24., 1–75.

<sup>76</sup> T-2/03. sz. ügy, VKI. 7. pont.

<sup>77</sup> Uo. 17. pont.

<sup>78</sup> Uo. 62. pont.

<sup>79</sup> Uo. 113. pont.

<sup>80</sup> Uo. 115. pont.

<sup>81</sup> Uo. 81–82. pontok.

<sup>82</sup> Uo. 130–131. pontok.

<sup>83</sup> T-437/08. sz. ügy, CDC Hydrogene Peroxide Cartel Damage Claims (CDC Hydrogene Peroxide) kontra Európai Bizottság. ECLI:EU:T:2011:752.



védelméhez fűződő érdek és a kártérítéshez való jog ellentéte.<sup>84</sup> A CDC Hydrogene Peroxide a „hidrogén-peroxid és perborát” ügyet<sup>85</sup> követően kártérítési eljárást indított a kartell tagjai ellen. A felperes az 1049/2001 rendelet 2. cikkére hivatkozva kérte a betekintés engedélyezését, amelyet a Bizottság arra hivatkozva utasított el, hogy a betekintés sérti a nyomozáshoz fűződő érdeket és a felek kereskedelmi érdekeit.<sup>86</sup> A felperes arra hivatkozott, hogy az eljárás már lezárult, így nincs ok-okozati összefüggés a dokumentum átadásának megtagadása és a kartellek szankcionálása között.<sup>87</sup> A Törvényszék szerint, mivel a Bizottság már két éve meghozta a határozatát, ezért arra, hogy a hozzáférés megadása sérti a nyomozáshoz fűződő érdeket, nem hivatkozhat eredményesen.<sup>88</sup> Kimondta, hogy az, hogy valamely dokumentumok védett információkat tartalmaznak, „[...] önmagában nem teszi indokolttá a felhívott kivétel alkalmazását, a Bizottságnak ugyanis bizonyítania kell, hogy a dokumentumok hozzáférhetővé tétele ténylegesen alkalmas volt arra, hogy sértse a szóban forgó jogsértéssel kapcsolatban általa végzett vizsgálati cselekmények céljainak védelmét.”<sup>89</sup> Az, hogy a Bizottság az engedékenységgel kapcsolatos dokumentumok hozzáférhetőségét az engedékenységi program lehetséges jövőbeli sérelmére hivatkozva megtagadja, ellentétes az 1049/2001. rendelet céljával. A rendelet célja az, hogy „a lehető legteljesebb érvényt szerezzen a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogának”, így a kivételeket szűken kell értelmezni.<sup>90</sup> A Bizottság ezt nem bizonyította, így a Törvényszék helyt adott a felperes kérelmének és a megtámadott határozatot megsemmisítette.<sup>91</sup>

Ezek az ítéletek megerősítették a károsultak iratbetekintési jogosultságát olyan dokumentumok tekintetében, melyek a Bizottság (vagy nemzeti versenyhatóság) birtokában vannak, így a károsultak könnyebben alá tudják támasztani a kártérítés keresetüket.<sup>92</sup>

<sup>84</sup> NAGY Aranka Dóra: Az engedékenységi programok védelme vs. kártérítéshez való jog. Újabb esetjogi fejlemények. *Versenytükör*. 2012/1. 46.

<sup>85</sup> Hidrogén-peroxid és perborát ügy: Bizottság 2006. május 3-i döntése. 2006/903/EK, (COMP/F/C.38.620). HL L 353., 2006. 12. 13., 54–59.

<sup>86</sup> T-437/08. sz. ügy, CDC Hydrogene Peroxide. 3–9. pontok.

<sup>87</sup> Uo. 53–54. pontok.

<sup>88</sup> Uo. 60–62. pontok.

<sup>89</sup> Uo. 63. pont.

<sup>90</sup> Uo. 70–71. pontok.

<sup>91</sup> Uo. 81. pont.

<sup>92</sup> SAAVEDRA: Access by National Courts and Private Plaintiffs to Leniency Documents Held by the Commission. *Forthcoming Revista de Concorrência & Regulação*. 2013. 16.



## 5. Mit hoz a jövő? Az új irányelv a gyakorlatban

A bíróságok feladata rendkívül összetett lesz a dokumentumok hozzáférhetőségének mérlegelésénél: először is meg kell vizsgálniuk, hogy a kérelem megfelelően megalapozott, legszűkebben és legpontosabban megjelölt bizonyítékokra korlátozódik-e. Majd ezt követően a mérlegelésnél figyelembe kell venniük az arányosság követelményét is. Az elrendelés többek között nem sértheti a „[...] versenyjog közjogi érvényesítése eredményessége [védelmét]”<sup>93</sup>

Látható, hogy a jogalkotó a közjogi jogérvényesítés védelmét fontosnak tartja. De mi a helyzet a magánjogi jogérvényesítés eredményességének védelmével? Úgy gondolom, hogy az irányelv megalkotásánál a jogalkotó a bizonyítékok feltárására vonatkozó cikkek megalkotásánál ezt tartotta szem előtt.

Úgy vélem, hogy az iratok, bizonyítékok között nem lehet ilyen mértékben különbséget tenni, mindig lesz átfedés a tartalma között. A szabály így megnehezíti és hosszabbá, költségesebbé teszi a kártérítési eljárást. Ez ráadásul nincs összhangban az Európai Bíróság esetjogával. Ha az esetről-esetre történő mérlegelés helyett *per se* kizárásra kerül egy dokumentum, az a hatékonyság alapelvét sérti.<sup>94</sup> Mégis, az irányelv abszolút kizárja a hozzáférhető dokumentumok köréből a társasági nyilatkozatokat, kivételek nincsenek e szabály alól.<sup>95</sup>

Így ennek tükrében felmerülhet a kérdés, hogy vajon az új irányelv hozzájárul-e a versenyjogi szabályok hatékony érvényesítéséhez? Ha nem, milyen alternatívákkal lehetne helyettesíteni az irányelvben foglalt szabályokat?

## 6. De lege ferenda javaslatok

Ha más módon kívánjuk szabályozni az iratbetekintést, figyelembe kell venni, hogy az engedékenységekben részesülő minél inkább olyan bizonyítékokat nyújt be, amelyben önmagát vádolja, annál biztosabban részesül mentességben. Viszont ezzel arányosan a kártérítésre jogosult is sokkal hatékonyabban tudja

<sup>93</sup> Irányelv. 6. cikk (4) bek. c) pont.

<sup>94</sup> KERSTING: Removing the Tension Between Public and Private Enforcement: Disclosure and Privileges for Successful Leniency Applicants. Briefing Session Private Enforcement Directive. COM (2013) 404 final. 2013. szeptember 18., Brüsszel. 3.

<sup>95</sup> Irányelv. 6. cikk (1) bek.

érvényesíteni a keresetét, ha az iratok a birtokába kerülnek.<sup>96</sup> A két érdek mindenképpen ütközik.

Egyelőre úgy tűnik, hogy a kérelmezők és a besúgó kartellezők érdekét a bíróság nem képes összeegyeztetni. Az eljárásban viszont a bíróságnak kötelessége döntést hozni, azaz az egyik oldal mellett állást kell foglalnia. Vajon megoldható-e az, hogy a károsultak kompenzációhoz való joga hatékonyabban érvényesüljön, de nem az engedékenységet kérelmező kárára?

Az engedékenységi dokumentumokhoz történő hozzáférés biztosítása – differenciálás nélkül – vajon orvosolná-e a problémát? Az iratok korlátozás nélküli hozzáférhetősége elrettentheti a vállalkozásokat attól, hogy az engedékenységi programban részt vegyenek.

Amennyiben teljes hozzáférés biztosítása mellett döntene a jogalkotó, úgy a kártérítési per miatti félelemből kifolyólag esélyes, hogy az érintett vállalkozások elrejtik vagy megsemmisítik a bizonyítékokat.<sup>97</sup> Megfelelő szankciók<sup>98</sup> kiszabásával el lehet ugyan rettenteni a vállalkozásokat, azonban mindez többek között például késlelteti a kártérítési per lefolyását, ami megnehezíti a károsult kártérítéshez való jogának gyakorlását.

A magánjogi jogérvényesítés és a közjogi jogérvényesítés hatékony érvényesítése érdekében a polgári jogi kereseteknek és az engedékenységi programoknak megfelelő kölcsönhatásban kell lenniük egymással. Csak így biztosítható a versenyjogi szabályok „*legteljesebb érvényesülése*.”<sup>99</sup> A célkitűzések tehát azzal, hogy az összes irat hozzáférhetővé váljak, nem valósíthatóak meg.

A javaslatom az engedékenységet kérelmezők polgári jogi felelőssége felől közelíti meg a kérdést, ami azon a tézisen alapszik, hogy az engedékenységi kérelmezők kártérítési felelősségét korlátozni kell.<sup>100</sup> Ezáltal a közjogi és magánjogi jogérvényesítés megfelelő kölcsönhatása elérhető lenne.<sup>101</sup>

Az engedékenység miatt a bíróság megfizetése alól teljes mentességet élvező vállalkozások kártérítési felelőssége teljesen kizárásra kerülne. A mentesülés

<sup>96</sup> SMITH–GRIGORIADOU: Leniency, Pflleiderer and the Impossibility of Balance, *Global Competition Review*, 16., 2012/13. 21.

<sup>97</sup> Irányelv. (33) preambulumbek.

<sup>98</sup> Irányelv. 8. cikk.

<sup>99</sup> Irányelv. (6) preambulumbek.

<sup>100</sup> Lásd még: SMITH–GRIGORIADOU (2012) i. m.; KERSTING (2013) i. m.; KIRST–BERGH: The European Directive on Damages Actions – How to Protect Leniency Incentives without Jeopardising the Victim’s Right of Compensation. EALE Conference, EALE Aix-Marseille 2014.

<sup>101</sup> KIRST–BERGH i. m. 20.

a közvetlen és közvetett vásárlóival, illetve a többi kérelmezőkkel szemben is érvényesülne.<sup>102</sup>

A többieknek – akik a versenyhatóságokkal együttműködnek – kártérítési felelősségét annyiban csökkentené, amennyiben a bírság megfizetése alól mentesülnek, azaz ugyanolyan arányban. Ennek alapján az a vállalkozás, aki a közigazgatási bírság megfizetése alól mentesül, mentesülne a kártérítés megfizetése alól is. Az a vállalkozás, aki az engedékenységi program részeként 30 %-os bírságcsökkentésre jogosult, az általa okozott kár összegének a 30 % -kal csökkentett részéért felelne.<sup>103</sup>

Mindeközben a károsultak teljes hozzáférést kapnának az engedékenységi dokumentumokhoz, a dokumentumok *per se* védelmét megszüntetnénk.<sup>104</sup>

A károsultak teljes kártérítéshez való joga sem sérülne, hiszen a többi – nem kooperáló – tag egyetemlegesen felelne a teljes kárért.<sup>105</sup>

Két kivételt azonban mégis szükséges a fenti szabály alól. Amennyiben a károsultak nem jutnak teljes kártérítéshez a vállalkozásoktól, akkor az engedékenységi program résztvevőitől követelhetik a kár összegének a megtérítését. Illetve amikor egy kartell két tagból áll, és mindkettő az engedékenységi program keretén belül együttműködik a hatóságokkal, akkor a károsult teljes kompenzációhoz való joga sérülne, ha mindkét tag kártérítési felelőssége csökkenne.<sup>106</sup>

Annyival még kiegészíteném a javaslatot, hogy szükségesnek vélem részletesebben szabályozni azt az esetet, amikor a károsultak a védekező kartellezőktől nem kapják meg a kártérítést. Ilyen eset lehet például a vállalkozás fizetési képessége; meg kell határozni azt, hogy mikor mondhatja a vállalkozás, hogy nem tudja kifizetni a kártérítés összegét.

Úgy gondolom, hogy ezzel a szabályozással sikerülne elérni a közjogi és magánjogi jogérvényesítés optimális kölcsönhatását és talán sikerülne egyensúlyba hozni a két érdeket.

---

<sup>102</sup> Uo. 4.

<sup>103</sup> Uo. 5.

<sup>104</sup> Uo. 5.

<sup>105</sup> Uo. 20.

<sup>106</sup> Hasonló kivételt állapít meg KIRST–BERGH i. m. 20.

## 7. Konklúzió

A végkövetkeztetésem az, hogy a két cél hatékonyságának a maximalizálására irányuló törekvések az új irányelvvel nem valósíthatók meg. Az engedékenységi programok sikeressége és a magánjogi jogérvényesítés hatékonysága úgy hozható egyensúlyba, ha a szabályozáson változtatunk. Úgy gondolom, hogy ha az engedékenységet kérelmező vállalkozások felelősségét a jogsértésben részt vevő tagok irányában korlátoznánk, az egy újabb ösztönző erőt kreálna a programok sikeressége érdekében. Mindeközben az engedékenységi iratok védelmére vonatkozó szigorú szabályokat enyhíteni kellene. Így egyrészt a közjogi jogérvényesítés hatékonysága növekedne azzal, hogy az engedékenységet kérelmezők a polgári jogi felelősség alól mentesülnek. Másrészt így a magánjogi jogérvényesítés így nem csupán kompenzálna, de elrettentene, tekintve, hogy a kartellezést fontolgató vállalkozásoknak azzal is számolniuk kell, hogy egy kártérítési eljárásban – ha nem élnek engedékenységgel – a költségeik növekedhetnek.<sup>107</sup>

A tagállamoknak két évük lesz implementálni az irányelv szabályait. A kérdés az, hogy az irányelvvel sikerül-e megőrizni az engedékenységi programok hatékonyságát és sikerül-e népszerűbbé tenni a magánjogi jogérvényesítést? A dolgozatomban arra jutottam, hogy valószínűleg ebben a formában nem válik igazán sikeressé. A szabályozás újragondolására van szükség, viszont ha erre a merészebb lépésre rászánja magát a jogalkotó, úgy vélem, még hatékonyabb közjogi és magánjogi jogérvényesítést sikerülne elérnie az Európai Uniónak.

<sup>107</sup> Uo. 21.



# A SZÓLÁSSZABADSÁG ÚJ HATÁRHELYZETEI AZ INFORMÁCIÓS TÁRSADALOMBAN

TÖRÖK Soma

## 1. Bevezetés

Nagy fába vágja a fejszét az, aki korunk jelenségeinek vizsgálatára vállalkozik. Eleve már a kifejezés általános jelentéstartalmát tekintve is erősen kétséges bármiféle konszenzus létezése, nem is beszélve az olyan kérdésekről, mint a konkrét elnevezés, hogy mikorra datálható ‘korunk’ kezdete, vagy hogy beszélhetünk-e ‘kor’-ról egyáltalán.<sup>1</sup> Annyi mindenesetre általános tézisnek mondható, hogy új társadalmi formák alakultak ki, a kor posztmodern, a társadalom posztindusztriális, a tudás pedig alapvető termelőerővé vált,<sup>2</sup> jelentsen bármit is mindez, az olyan kulcsfogalmak használatával és koordinátarendszerében pedig, mint a globalizáció és az információs társadalom, kísérletet lehet tenni általános érvényű tapasztalatok definiálására is.

A globalizáció jelensége a társadalmi élet világméretű összekapcsolódásának határokon átnyúló, egyre szélesedő, mélyülő és gyorsuló folyamata, melynek jellemzői közé tartozik a tér zsugorodásának és az idő gyorsulásának képzete, a tevékenységek és a munkavégzés adott helyhez kötöttségének mindinkább marginalizálódó jellege.<sup>3</sup> Az információs társadalom kapcsán főleg a robbanás-szerű technológiai fejlődést, a számítástechnika és az internet viharos tempójú térhódítását, valamint a hagyományos kommunikációs fogalmak – úgy mint tudás, hír, irodalom, szórakozás – konvergenciáját szokták kiemelni.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> FEKETE Balázs: Posztmodern elméletek. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államelmélet I.* Budapest, SZIT, 2012. 377.

<sup>2</sup> Jean-Francois LYOTARD: A posztmodern állapot. In: Jean-Francois LYOTARD – Jürgen HABERMAS – Richard RORTY: *A posztmodern állapot.* Budapest, Századvég, 1993. 15.

<sup>3</sup> BAYER József: Globalizáció, média, politika. In: BAJOMI-LÁZÁR Péter – BAYER József: *Globalizáció, média, politika.* Budapest, MTA Politikatudományi Intézete, 2005. 10.

<sup>4</sup> Asa BRIGGS – Peter BURKE: *A média társadalomtörténete.* Budapest, Napvilág, 2004. 280.

Akár gazdasági, akár politikai vagy kulturális értelemben használják is, a globalizáció minden esetben valamiféle transznacionalitást, nemzetek feletti-séget feltételez, amely következtében egyre több ember ugyanazokat a javakat, használati tárgyakat és szolgáltatásokat keresi, találja és fogyasztja.<sup>5</sup> A folyamat furcsa elegye a technikának, az információáramlás témáinak, illetve az információknak a közönség részéről való felfogásával és befogadásával kapcsolatos kérdéseknek.<sup>6</sup>

Az információs társadalomban az ipari terméket az információ váltja fel a világgazdaság porondján. A súlypont a dolgokról a jelekre tevődik, hiszen azok szabadabban áramlanak, mint a dolgok,<sup>7</sup> a szabad áramlás pedig a globalizáció követelménye: a szuverén államok határain átívelő gyártási, tervezési munkálatokból és marketingből álló sokrétű tevékenységcsokor tengelyét az információ alkotja, ami ezáltal kiemelt jelentőséget kapott. Médiumokkal átítatott környezetünkben az élet lényegében szimbólumok, önmagunkról és másokról szóló üzenetek cseréje és befogadása körül forog.<sup>8</sup>

Mindezen jelenségek között az internet véleményem szerint frappáns kapcsolóelvként definiálható. Mi sem foglalja jobban össze a globalizáció és az információs társadalom együttesen ható, kurrens térhódítását, mint a fejlett számítógépek, multifunkcionális táblagépek és okostelefonok, GPS-ek segítségével lassan bárki által és bárhol hozzáférhető információ, mely a nemzetek felett álló, egész világot behálózó és egyként magába foglaló internet közvetítésével bármely más nyersanyagnál könnyebben, olcsóbban és gyorsabban áramlik a felhasználók között. Nem kell Marshall McLuhannak lenni azon konklúzió levonásához, mely szerint az internet által minden eddiginél konkrétabban valósul meg korunkban a „globális falu” állapota, az egyetlen korlátozott tér víziója, amelyben élünk, és ahol a törzsek dobjai visszhangzanak.<sup>9</sup>

A változások egész világunkra, társadalmi berendezkedésünkre kihatnak. Filozófusok, szociológusok és más társadalomkutatók egész seregét ihlették meg az e változások nyomán felmerülő kérdések, melyek már pusztán horderejüknél fogva sem csupán az elméletben okoznak fluktuációt. A technológia mellékha-

<sup>5</sup> DOBAI Sándor: Globalizáció és jog. *Jura*, 2008/2. 7.

<sup>6</sup> Michael GUREWITZ: Az elektronikus sajtó globalizálódása. In: ANGELUSZ Róbert – TARDOS Róbert – TERESTYÉNI Tamás (szerk.): *Média, nyilvánosság, közvélemény*. Budapest, Gondolat, 2007. 988.

<sup>7</sup> Thomas Hylland ERIKSEN: *A pillanat zsarnoksága*. Budapest, l'Harmattan, 2009. 27.

<sup>8</sup> Frank WEBBSTER: Globalizáció, információs társadalom, internet. In: ANGELUSZ–TARDOS–TERESTYÉNI (szerk., 2007) i. m. 971–977.

<sup>9</sup> Utalás Marshall McLuhan híres bonmotjára. In: Marshall McLUHAN: *A Gutenberg-galaxis*. Budapest, Trezor, 2001. 45.

tásai a kulturális összefüggéseket is érintik,<sup>10</sup> melyek kutatásának és mélyebb feltárásának igényéből adódóan a jog sem kerülheti meg a változásokból fakadó sajátosságok vizsgálatát, elismerve, hogy azok példa nélkül álló gyorsasága egyben példa nélküli kihívást is jelent.<sup>11</sup>

## 2. A szólásszabadság határai és az internet

Az állítás, miszerint a bíróságok és a jogalkotók minden új médium megjelenésekor arra kényszerültek, hogy újragondolják a szólásszabadság egész kérdéskörét, és kialakítsák az új médiumnak megfelelő szabályozási rezsimet,<sup>12</sup> napjainkban, az internet és a kommunikáció forradalmának korában, amikor a szólásszabadság határait az eddigiekhez képest merőben új jelenségek és megnyilvánulások feszegetik, találóbbnak tűnik, mint valaha. Egyenes következménye ez az internetes kommunikáció, és az internet, mint médium olyan jellegadó sajátosságainak, amelyek azt a többi modern kommunikációs eszköztől radikálisan elhatárolják.<sup>13</sup>

Az eddig bevett kommunikációs modellekhez képest az internet tette lehetővé először, hogy a „sok ember beszél sokhoz” típusú is megvalósulhasson,<sup>14</sup> az interaktív jelleg pedig az addig passzív, a mások kommunikációjában alanyként részt vevő, önálló felhasználót az internet nyújtotta terepen folyamatosan zajló közbeszélgetés alakítójává avanszálta. A hálózat fejlődésének jelen szakaszában, amelyet a web 2.0 időszakaként aposztrofálhatunk, alapjaiban változott meg az információk közlésmódja: a hangsúly a statikus tartalmakról a használhatóságra, az interakciós lehetőségekre és a megosztásra tevődött át. A közzétett, akár részben, akár teljes egészében futótűzként terjedő információk dömpingjét a felhasználók saját maguk alakíthatják, ennek minden előnyével és hátrányával együtt.<sup>15</sup> Az ebben a formában lehetővé tett összekapcsolódás

<sup>10</sup> ERIKSEN i. m. 43.

<sup>11</sup> VEREBICS János: Az elektronikus gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok jogi alapkérdései az információs társadalomban. In: ZSUFFA Ákos (szerk.): *E-kereskedelem*. Budapest, Századvég, 2002. 23.

<sup>12</sup> GYÓRFI Tamás: Szólásszabadság az Interneten: jegyzetek a Reno v. Aclu-ügy margójára. *Jogtudományi Közlöny*, 1998/7. 239.

<sup>13</sup> MOLNÁR Péter: Internetjog az Egyesült Államokban. *Jel-Kép*, 2001/2. 55.

<sup>14</sup> Douglas ADAMS: Van-e mesterséges Isten? In: Douglas ADAMS: *A kétség lazaca*. Budapest, GABO, 2002. 168.

<sup>15</sup> NAGY Tamás: *Vélemény 2.0 – Közösségi Média Könyv*. Budapest, MEK, 2010. 21.



soha nem látott mértékben szabadította fel az emberek információs erőit,<sup>16</sup> ez pedig, mint azt a későbbiek során látni fogjuk, újfajta határhelyzetek megjelenését eredményezte. A lezajlott folyamatok mindazonáltal a szólásszabadság létjogosultságát alátámasztani hivatott filozófiai nézetek új fénytörésben való, gyors vizsgálatára készítetnek, e vizsgálat pedig a ‘korunk’ megváltozott körülményeiből fakadó új helyzetek feltérképezéséhez nyújthat támpontot.

*Oliver Wendell Holmes*, amerikai legfelsőbb bírósági bíró *John Stuart Mill*hez hasonlóan az igazság keresésének funkciójában látta a szólásszabadság legfőbb értékét,<sup>17</sup> és úgy vélte, hogy „*az igazság legjobb próbája a gondolatok piaca, a piac versenyében való elfogadottság*”.<sup>18</sup> Ez a bizonyos piac aligha működött valaha is olyan széles körben, olyan nagy „áruforgalommal”, mint az információs szupersztrádán,<sup>19</sup> ahol sem a megjelentető által támasztott minőségi követelmények, sem pedig időbeli és térbeli akadályok nem szabnak gátat a vélemények, szólások folyamatos alakulásának, születésének és oszcillálásának.

Az igazságot kereső *Holmes* bírótól eltérően *Alexander Meiklejohn*, a szólásszabadság legendás teoretikusa a társadalom működésének zálogát látta a szabad szólas által megvalósulható nyílt döntéshozatalban, e folyamatot pedig egy falugyűléshez tette hasonlatossá, melynek működése során nagy szerepet szánt a média közvetítő jellegének.<sup>20</sup> Kézenfekvőnek tűnik a párhuzam e falugyűlés, és az internet közösségi oldalai, blogjai, fórumai és videómegosztói között, mert bár *Meiklejohn* a falugyűlést csak a demokratikus akaratképzés működése céljából tartotta fontosnak, nyilvánvaló, hogy az ebből a szempontból indifferens megnyilvánulások is éppúgy a szólásszabadság tárgykörébe tartoznak.

Mára a nyilvános és a magánkommunikáció közt húzódó határvonal elmosódott,<sup>21</sup> napjaink internetes falugyűlésén pedig meglehetősen a fejtelenség. A Facebookon egymást követik a külföldön járt párokról készült szívmengető, Instagramról közzétett fotók és bukott miniszterelnökök szavazásra buzdító postjai. Nincs biztosíték arra, hogy amit olvasunk, annak van igazságtartalma

<sup>16</sup> CSEPELI György: Magyarország legjobb választása: az információs társadalom. In: ENYEDI NAGY Mihály – POLYÁK Gábor – SARKADY Ildikó (szerk.): *Magyarország médiakönyve 2002*. ENAMIKÉ, 2002. 26.

<sup>17</sup> Ld: John Stuart MILL: *A szabadságról*. Kolozsvár, Kriterion, 1983.

<sup>18</sup> HALMAI Gábor: *A vélemény szabadság határai*. Budapest, Atlantisz, 1994. 73.

<sup>19</sup> Al Gore kifejezése.

<sup>20</sup> KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai*. Budapest, Századvég, 2009. 33.

<sup>21</sup> POGÁCSÁS Anett: ‘Az internet szabadnak született’ – az állam szerepe az új platform szabályozásában. In: CSEHI Zoltán – RAFFAI Katalin: *Állam és magánjog*. Budapest, PPKE JÁK, 2014. 212.

is, és aki írja, az valóban az, akinek mondja magát.<sup>22</sup> Mindezek ellenére azonban a közösségi oldalak olyan, a demokrácia működése szempontjából is lényeges eseményeknek lehetnek a színterei, mint kampány a választási időszakban, vagy egy-egy tervezett, igazságtalannak vélt adó kivetése elleni tiltakozás-sorozat megszervezése.<sup>23</sup> A hálózat és a falugyűlés ebben az értelemben vett összehasonlítása ellen remélhetőleg maga *Meiklejohn* sem tiltakozna.

Az interaktivitás és a demokratikus jelleg tehát példátlanul nagymértékben teszi lehetővé a tényleges részvételt a közösség ügyeiről szóló vitákban<sup>24</sup> – nem is beszélve arról, hogy mindez milyen kedvező hatással van azon megnyilvánulások gyarapodására, amelyek a szólásszabadság legfőbb értékét az egyén autonómiájában, önkifejezési szabadságában látó,<sup>25</sup> annak filozófiai igazolásául szolgáló elméletek körébe tartoznak. E felfogás képviselői szerint a szólás személyes jog, mely ahhoz a képességünkhöz kötődik, hogy gondolatainkat, érzéseinket, még ha tökéletlen formában is, de ki tudjuk fejezni.<sup>26</sup>

Manapság bárki néhány kattintással blogot indíthat, némi hozzáértéssel pedig honlapot szerkeszthet magának, amelyet aztán tetszőleges tartalommal tud megtölteni. A YouTube-ra zenekar, közönség és akár zenei tudás hiányában is bárki tölthet fel talentumairól számot adó, vagy épp számot nem adó felvételt, amelynek segítségével, még ha speciális értelemben is, de nyilvánosságot kaphat az ilyen ambícióktól fűtött egyén.<sup>27</sup> A videobloggerek konteói látszólag a közügyek megvitatását célozzák, egy-egy kétes felvétel végignézése után azonban sokkal inkább az önkifejezés motivációja felől bizonyosodhat meg a figyelmes szemlélő.

Az internetes véleménynyilvánítás további, igen jellemző vonása az anonimitás, amely ösztönzőleg hat a releváns témában vallott nézetek közösség előtti vállalására, és az internetes közbeszélgetés tobzódására – a felhasználókban ugyanakkor hamis biztonságérzetet keltve egyúttal arra is sarkallja őket, hogy álláspontjuknak a megszokottnál magabiztosabban, markánsabban meg-

<sup>22</sup> SZÜTS Zoltán: *A világháló metaforái*. Budapest, Osiris, 2003. 170.

<sup>23</sup> A Facebookon szerveződő mozgalom internetes elérhetősége: <http://goo.gl/aGd1Y9>.

<sup>24</sup> KOLTAY i. m. 359.

<sup>25</sup> GYÖRFI Tamás: Szólásszabadság az Interneten: az analógiák nyomában. *Társadalmi Szemle*, 1998/2. 98.

<sup>26</sup> MOLNÁR Péter: *Gondolatbátorság*. Budapest, Új Mandátum, 2002. 26.

<sup>27</sup> Nem régen zárult le Magyarország első internetes tehetségkutatója, a Ki mit Tube, amelyen ilyen jellegű videók versenyezhetek egymással. A „rendezvény” a szólásszabadság és az internet viszonyának szempontjából is számos, igen érdekes kérdést vetett fel.

nyilvánulva adjanak hangot.<sup>28</sup> Bizony, „a világ nagy, és mindenféle emberek vannak benne”,<sup>29</sup> így hát a több tízmillió oldalnyi írott, képekkel, és hangokkal vegyített dokumentum között jócskán találunk kevésbé épületeseket, zagyvákat, zavarosakat, tudatlanokat, horribile dictu alantasakat is.<sup>30</sup> A demokratikus jelleg pedig még tovább erősíti ezt a tendenciát: a hálózatra kis anyagi ráfordítással bárki, szinte bárhonnán csatlakozhat, az ott lévő információk bárki számára elérhetőek, és bárki ugyanígy közzé is tehet információkat. Ilyen hektikus körülmények között, a lezajlott folyamatok hatásmechanizmusát szem előtt tartva, aligha tűnik meglepőnek a virtuális társalgásban a szólásszabadság határait súroló, vagy éppen átlépő megnyilvánulások elszaporodása.<sup>31</sup>

E határokról akkor beszélhetünk, ha a szólásszabadság az egyéni szabadság immanens részét képező, vagy a társadalom, az állam működése szempontjából jelentős valamilyen más joggal, vagy érdekekkel kerül kollízióba. Az ilyen helyzetekben a korlátozások alkotmányosságának elbírálására jogosult szervezetnek<sup>32</sup> azt kell megvizsgálnia és eldöntenie, hogy az összeütköző jogok és érdekek közül melyik áll közelebb ahhoz az emberi szubsztanciához, amely az adott ország alkotmányos és jogi hagyományainak értelmében alapjog korlátozással már nem érinthető.<sup>33</sup> E jogok és érdekek köre jelöli ki egy adott jogrendszerben a szólásszabadság mozgásterének lehetőségeit, határait, amelyeket túllépve már a jogsértések talaján találhatja magát a szabadságával élő.

### **3. Elektronikus kapcsolatok és szólásszabadság – a tárhelyszolgáltatók helye, szerepe, felelőssége**

Mivel nehezen állítható, hogy a jogfejlődés beérte volna a technikait, és az ez utóbbi folytán jelentkező társadalmi változásokat,<sup>34</sup> már-már természetesnek vehető az olyan új határhelyzetek felbukkanása és kiéleződése, amelyek az e kettő közötti polémiából fakadnak. E határhelyzetek közül is kiemelhető az

<sup>28</sup> BAYER Judit: *A háló szabadsága*. Budapest, Új Mandátum, 2005.16.

<sup>29</sup> ESTERHÁZY Péter: Az ember szabadnak született. *Magyar Hírlap*, 1993. dec. 24.

<sup>30</sup> NYÍRI Kristóf: Információs társadalom és nemzeti kultúra. <http://goo.gl/10XBIq>.

<sup>31</sup> BAYER i. m. 85.

<sup>32</sup> BALOGH Zsolt: Általános rész. In: SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt: *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, SZIT, 2011. 44.

<sup>33</sup> KOLTAY (2009) i. m. 80.

<sup>34</sup> ERIKSEN i. m. 43.

a tárhelyszolgáltatók jogi helyzetének rendezésére tett néhány kísérlet, mely kísérletek mindegyike nagy vitákat váltott ki a közelmúltban.

A tárhelyszolgáltatók jól definiált pólusán elhelyezkedő résztvevői az elektronikus kapcsolatoknak.<sup>35</sup> A tárhelyszolgáltatás, mint információs társadalommal összefüggő „közvetítő” szolgáltatás által válik igazán kézzelfoghatóvá a hálózat interaktív mivolta, e platformok üzemeltetői teszik ugyanis lehetővé a felhasználók számára, hogy saját tartalmakat, saját profilt, képeket és filmeket tegyenek közzé az általuk rendelkezésre bocsátott virtuális felületen, amelyekre vonatkozóan azonban szerkesztői feladatokat nem látnak el, illetve előzetes ellenőrzést vagy aktív nyomon követést a legtöbb esetben nem végeznek.<sup>36</sup>

Az interneten elérhető tartalmaknak a technikai fejlődés következtében tapasztalható egyre szélesebb körű differenciálódásával döntő jelentőségűvé vált a kérdés, hogy az azok által megvalósuló esetleges jogsértésekért ki tartozik felelősséggel.<sup>37</sup> A tartalom jogellenessége jelentheti a szerzői jogok megsértésének eseteit, vagy akár a vírusos szoftver terjesztését is, a jogsértések témánk szempontjából leglényegesebb köre azonban a személyhez fűződő jogok, vagy az egyes társadalmi csoportok jogainak és érdekeinek sérelme,<sup>38</sup> melyet a szólásszabadság határainak túllépésével valósíthat meg a szabadságával élő. A tárhelyszolgáltatók a felelősség szempontjából lényegesen bizonytalanabb helyzetben vannak az elektronikus kapcsolatok többi szereplőjéhez, a tartalom- és közvetítő szolgáltatókhoz képest, akiknek a felelőssége egyértelműen megállapítható, illetve kizárható.<sup>39</sup>

A kérdés tárgyalásakor az elsődleges feladat nem annak a tisztázása, hogy a szóban forgó tartalom sértett-e egyáltalán jogot (például az abszolút jellegű személyiségi jogokkal szembeni negatív kötelezettség megszegésével), hanem az, hogy amennyiben igen, számon kérhető-e ezért a tárhelyszolgáltató, aki semmiféle szerkesztői feladatot nem lát el az általa rendelkezésre bocsátott platformon közzétett tartalom fölött. A felelősségtan ikonikus szerzője, *Marton Géza* fejti ki nagy hatású monográfiájában, hogy amennyiben a felelősség a

<sup>35</sup> DÓSA Imre – POLYÁK Gábor: *Informatikai jogi kézikönyv*. Budapest, KJK Kerszöv, 2003. 135.

<sup>36</sup> Anne S. Y. CHEUNG: Az internetes tárhelyszolgáltatók felelőssége rágalmozási ügyekben. *In medias res*, 2014/1. 41.

<sup>37</sup> JÓRI András: A véleménynyilvánítás szabadsága az interneten. In: Zsuffa Ákos (szerk.): *E-kereskedelem*. Budapest, Századvég, 2002. 73.

<sup>38</sup> POLYÁK Gábor: Az internetszolgáltatók felelőssége az európai jogrendszerekben. In: ENYEDI-POLYÁK-SARKADY (szerk., 2002) i. m. 531.

<sup>39</sup> CHEUNG i. m. 43.

kötelemnek az a szakasza, amely a nem teljesítés következtében áll be, azzal logikusan nem terhelhető más, mint a kötelem kötelezettje.<sup>40</sup>

A tárhelyszolgáltatók esetében ellentmondásos helyzetet eredményez annak eldöntése, hogy mi az a kötelem, vagy létezik-e egyáltalán ilyen, ami alapján ők felelősségre lennének vonhatóak, illetve az, hogy amennyiben e kötelem létét és létjogosultságát nem vitatjuk el, hol húzható meg az a határ, amelyen túllépve megállapítható a kötelem megsértésének fennforgása. Világos, hogy érzékeny egyensúlyi állapot mutatkozik kívánatosnak, amíg ugyanis a tárhelyszolgáltatók felelősségének teljes kizárása súlyos érdeksérelmek jóvátétel nélkül maradásához, addig az idegen tartalmakért viselt felelősség túlzott áthárítása az internet, és a szólásszabadság indokolatlan korlátozásához vezethet. A szabályozásra irányuló megoldási kísérletek akkor lehetnek célravezetőek, ha képesek balanszírozni egyrészt az illegális, káros tartalmak felderítéséhez és eltávolításához, másrészt a szólásszabadsághoz és a magánszféra védelmének megőrzéséhez fűződő érdekek között.<sup>41</sup>

Bár az internetre megjelenésének hajnalán előszeretettel gondoltak „jogmentes terület”-ként, amint a felhasználók egyre szélesebb rétegeiben terjedt el, és egyre több társadalmi funkció betöltésére vált alkalmassá, hamar bebizonyosodott, hogy ez az álláspont nem állja ki az idők próbáját.<sup>42</sup> A hálózaton megjelenő életviszonyok sokszínűsége, és az ezekből fakadó problémák mindinkább szükségessé tették ugyanis a jogi szabályozást,<sup>43</sup> kívánatossá vált tehát, hogy a jogalkotó megteremtse a kialakult, és folyamatosan alakulóban lévő körülményekhez igazodó jogszabályi környezetet, amely a közvetítő szolgáltatók felelősségét is megpróbálja a végzett tevékenység jellegének megfelelően rendezni.

A problematika által felvetett kérdésekre az Európai Unióban és az Egyesült Államokban eltérő válaszok születtek. A közvetítő szolgáltatók, és köztük a tárhelyszolgáltatók számára valószínűleg az utóbbi jogi megoldásai kínálják a legkedvezőbb körülményeket: a jelenleg hatályban lévő, tisztességes kommunikációról szóló törvény 230. §-a szerint „*az interaktív szolgáltatás nyújtója és felhasználója nem tekinthető a más információ- vagy tartalomszolgáltató*

<sup>40</sup> MARTON Géza: *A polgári jogi felelősség*. Budapest, KJK, 1974. 23.

<sup>41</sup> POLYÁK i. m. 531.

<sup>42</sup> SIMON Éva: Bevezetés az információs társadalom jogi szabályozásába. In: PINTÉR Róbert: *Információs társadalom*. Budapest, Gondolat, 2007. 116–119.

<sup>43</sup> VEREBICS János: Az elektronikus gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok jogi alapkérdései az információs társadalomban. In: ZSUFFA (szerk., 2002) i. m. 27.

által nyújtott információ közzevetőjének vagy előadójának”.<sup>44</sup> E felfogás ki-kristályosodásáig azonban hosszú éveknek kellett eltelnie, a hagyományos jogi gondolkodás számára ugyanis, amely a kiadót, illetve a műsorszolgáltatót tartotta felelősnek a közlésekért, az interneten megjelenő jogellenes tartalmakért a tárhelyszolgáltatók felelőssé tétele tűnt a legkézenfekvőbbnek, hiszen a jogsértést megvalósító konkrét személy gyakran nehezen, vagy egyáltalán nem volt előkeríthető, a hozzáférés-szolgáltató felelősségre vonása pedig analógia útján sem tűnt helyes megoldásnak. A jogértelmezésig, miszerint a tárhelyszolgáltató nem úgy felel, mint egy kiadó, hanem úgy, mint egy könyvesbolt,<sup>45</sup> a jogfejlődés útja elhíresült eseteken keresztül vezetett.<sup>46</sup>

Az Európai Unió irányelvek segítségével kísérelte meg a közvetítő szolgáltatók felelősségi kérdéseinek rendezését, melyek megalkotása során nagyban támaszkodott az egyesült államokbeli szabályozásra.<sup>47</sup> A 2000/31/EK irányelv<sup>48</sup> célja itt is az információs társadalommal összefüggő szolgáltatást nyújtók között közvetítőként eljáró, tehát a tárhely- és az ún. ‘cache’ szolgáltatók felelősség alóli mentesítése volt. Ennek érdekében az irányelv deklarálta, hogy mivel a szolgáltató nem köteles ellenőrizni az általa közvetített tartalmat, azért nem is tehető felelőssé, már amennyiben azt nem változtatja meg, a közzétételt nem ő kezdeményezi, és nem ő választja ki a közlésre szánt tartalom fogadóját; továbbá az olyan tárolt tartalomért sem felelős, amelynek jogellenességéről, vagy az annak alapjául szolgáló tényekről nem tud.<sup>49</sup> Amennyiben pedig ilyen mégiscsak a tudomására jut, az ún. értesítési-elvételi (*notice and take down*) eljárást kell lefolytatnia, amelyet a világon először az amerikai szerzői jogi törvény alkalmazott.<sup>50</sup>

<sup>44</sup> CHEUNG i. m. 46.

<sup>45</sup> BAYER i. m. 29.

<sup>46</sup> Pl.: Zeran vs. AOL129. F 3d 327, Blumenthal vs. Drudge 97 CV–1968, Stratton Oakmont, Inc. vs. Prodigy Services co.1995 WL 323710

<sup>47</sup> GALLY Eszter: A szolgáltatók felelőssége. In: Kiss Daisy (szerk.): *E-akták*. Budapest, Bibó István Szakkollégium, 2003. 150.

<sup>48</sup> Az Európai Parlament és Tanács 2000/31/EK irányelve a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi vonatkozásairól.

<sup>49</sup> BAYER Judit: Személyiségjog-sértések kontra szólásszabadság a neten: eltávolítás vagy válaszadás? *Médiakutató*, 2003/3. 102.

<sup>50</sup> GYENGE Anikó: Az interneten elkövetett szerzői jogi jogsértések elleni védelem és az értesítési-eltávolítási eljárás. In: Kiss (szerk, 2003.) i. m. 177.

A szabályozás a szolgáltatók relatív felelősségét határozza meg, a rendszert a könyvtárak felelősségéhez téve hasonlatossá.<sup>51</sup> Az irányelv 14. cikke előírja, hogy ha az információs társadalommal összefüggő olyan szolgáltatásról van szó, amely a tartalom feletti szerkesztői befolyással bíró fél által küldött információ tárolásából áll, a tagállamoknak biztosítani kell, hogy a szolgáltatót ne terhelje felelősség a szolgáltatás igénybe vevőjének kérésére tárolt információért, azzal a feltétellel, hogy:

- a) a szolgáltatónak nincsen tényleges tudomása jogellenes tevékenységről vagy információról, és – ami a kárigényeket illeti – nincsen tudomása olyan tényekről vagy körülményekről, amelyek nyilvánvalóan jogellenes tevékenységre vagy információra utalnának; illetve
- b) a szolgáltató, amint ilyenről tudomást szerzett, haladéktalanul intézkedik az információ eltávolításáról, vagy az ahhoz való hozzáférés megszüntetéséről.

E rendelkezés a tartalom és az átvitel szabályozásának elválasztását biztosítja, ami az olyan tartalmakért való felelősség kizárását teszi lehetővé a szolgáltatók számára, amelyek létrehozásában nem működtek közre. A szolgáltatók, felelőségük esetén ugyanis kénytelenek lennének az összes átvitt tartalom felügyeletére, ez pedig könnyen vezethetne a jogsértőeken kívül más tartalmak korlátozásához is, ami pedig a szólásszabadság lehetséges csorbulását jelentené.<sup>52</sup>

Magyarországon jelenleg az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény hivatott rendezni az interneten megjelenő életviszonyokkal kapcsolatos jogi kérdéseket, köztük a tárhelyszolgáltatók felelőségét. A törvény a 2000/31/EK irányelvet implementálta, vonatkozó szabályai, és a közvetítő szolgáltatókat megillető kimentési feltételek azonosak az ebben foglalt intézkedésekkel, melyeket a magyar bírói gyakorlat is több esetben alkalmazott eredményesen a felelőség alóli mentesség megállapításához.<sup>53</sup>

A tárhelyszolgáltatók bizonyos feltételek esetén fennálló mentessége nagyjából azóta nevezhető tehát tendenciózusnak, mióta az ezzel kapcsolatos jogviták felmerültek szerte a világban. A közelmúltban azonban az Emberi Jogok

<sup>51</sup> BAYER i. m. 35.

<sup>52</sup> BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: A tárhelyszolgáltatók felelősége a jogsértő tartalmakért – különös tekintettel a francia bíróságok gyakorlatára. *IAS*, 2011/3. 139.

<sup>53</sup> Pl.: Fővárosi Ítéletábra Pf.20313/2009/3., Kúria Pfv.20957/2012/7., Fővárosi Ítéletábra Pfv.20314/2009/4.



Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság jóvoltából született néhány, e jogalkalmazási trendektől merőben eltérő döntés.

#### 4. Változó tendenciák, következtetések

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Delfi AS vs. Észtország* ügy<sup>54</sup> kapcsán azt vizsgálta, hogy az észt bíróságok intézkedései aránytalanul korlátozták-e a szólásszabadságot, amikor az annak működésében tárhelyszolgáltatóként jelentős szerepet játszó Delfit felelőssé tette az oldalán közzétett hozzászólásokért. A kommentelést lehetővé tévő internetes portálok ugyanis felelősségre vonhatóságuk esetén kötelesek lennének a beérkező megjegyzések folyamatos figyelésére, monitorozására, amely a kisebb oldalak esetében az ezzel járó költségek megnövekedése miatt akár működésük ellehetetlenüléséhez is vezethet, már amennyiben az ezzel járó vesződség miatt nem mondanának le kapásból e szolgáltatás nyújtásáról, ami pedig súlyos csorbát jelentene a szólásszabadságukkal interneten élni kívánók számára.<sup>55</sup> Az EJEB álláspontja szerint a sérelmet szenvedett fél aránytalanul nehezebben tudná igényét a kifogásolt közlést tevővel szemben érvényesíteni, ezért a szólásszabadság ilyen jellegű korlátozása nem aránytalan. Ugyanezen az állásponton volt a magyar Alkotmánybíróság is, amikor a hasonló körülmények közepette kirobbant Experiment-ügynek a benyújtott alkotmányjogi panasz elutasításával adta meg a kegyelemdőfést.<sup>56</sup>

Ez a konklúzió számos vitát eredményezett eddig is, és eztán is sokat fog, be kell vallani azonban, hogy a viták alapjául szolgáló, azok kapcsán felmerülő kérdések kétségkívül jogosnak tűnnek. A téma kellően árnyalt megközelítése érdekében ugyanis aligha kerülhető meg a kérdés, hogy vajon a web 2.0 érában is méltányos-e a közvetítő szolgáltatók bizonyos feltételek esetén fennálló mentessége tevékenységük „pusztán technikai, automatikus és passzív természetből” fakadóan?<sup>57</sup> Amíg a technológiai fejlődés röpke harminc év alatt előbb a floppy lemeztől a polifonikus csengőhangig, majd a polifonikus csengőhangtól a BlackBerry Passportig jutott, némi fáziskéséssel ugyan, de a jogfejlődés is

<sup>54</sup> Case of Delfi AS v. Estonia. no.64569/09.

<sup>55</sup> BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: Az online hírportálok felelőssége a kommentekért az EJEB értelmezésében. A Delfi A.S. v Észtország ügyben hozott ítélet margójára. <http://goo.gl/YIJb2O>.

<sup>56</sup> 19/2014. (V.30.) AB határozat.

<sup>57</sup> PARTI Katalin – Luisa MARIN: Foltvarrással az on-line illegális tartalom ellen: a tartalomblokkolás, a közvetítő szolgáltató felelőssége, és az értesítési-levélteli eljárás. *Infokommunikáció és Jog*, 2012/2. 60.



követni igyekezett az eddigiekhez képest szokatlan életviszonyokból adódó, újfajta szabályozási igényeket, és a közvetítő szolgáltatók számára is speciális szabályok segítségével kívánta megteremteni a tevékenységüket és lehetőségeiket figyelembe vevő, méltányos felelősségi helyzetet.<sup>58</sup>

Napjainkban azonban, amikor a tartalom formálásában a felhasználók szerepe dominánssá vált, a véleménypluralizmus hipertrófiája és a szólásszabadság megnyilvánulásainak szélsőségessége pedig korunk meghatározó nézeteinek égisze alatt soha nem látott teret nyert, felmerül a kérdés, hogy nem pont a felhasználókkal szemben vezet-e méltánytalansághoz ez a fajta mentesség, azáltal, hogy számos jogsértés esetén zárja ki a jóvátétel lehetőségét? Amennyiben pedig nemleges válaszhoz konkludálnánk, nos, ebben az esetben további kérdés, hogy mi alapján, és hogyan lehetne meghatározni azt az egészséges határvonalat, amelynek meghúzásával még nem sérülnek a szólásszabadsághoz fűződő alapvető alkotmányos érdekek, ugyanakkor a jogalkotó és a jogalkalmazó a sérelmet szenvedett felet sem hagyja védtelenül? Melyik a helyes érvelés egyik vagy másik jogi konstrukció mellett, és melyik e konstrukciók közül a leghatékonyabb?

Úgy vélem, hogy a tárhelyszolgáltatók felelősségének kérdését illetően a jelenlegi jogszabályi környezetben igen sziszifuszi munkával lehet csak rátalálni azokra az intézkedésekre, amelyek kielégítően, a méltánytalanság mellőzésével képesek balanszírozni a figyelembe veendő érdekek között. A közvetítő szolgáltatók helyzetét méltányosan rendezni hivatott EU irányelvek és törvények épp azon környezet elképesztő tempójú változásai miatt eredményeztek méltánytalanságot az elektronikus kapcsolatoknak egy másik pólusán, amely környezetre ezek a bizonyos irányelvek és törvények eredetileg vonatkoztak.

A jogalkotóra váró feladat heroikus tehát, ez azonban semmiképpen sem jelentheti azt, hogy megoldhatatlan is egyben. A körülmények valóban zűrzavarosak, ebből kifolyólag pedig muszáj világos, egyértelmű feltételeket biztosítani, ezek hiányában ugyanis nem csak a felmerülő konfliktusokban összeütköző érdekek szenvednének sérelmet, de az olyan, az állammal szemben a modern társadalmak által felállított alapkövetelmények is, mint a jogbiztonság. A tárhelyszolgáltatók tevékenységi körei folyamatosan differenciálódnak, a kezdetekkor egyértelműen meghúzható határvonal szolgáltató és szolgáltató között pedig elmosódott mára; szükség van tehát a jogalkotó és a jogalkalmazó következetes útmutatására e körülmények között.

<sup>58</sup> DÓSA–POLYÁK i. m. 140.

A jogrendszer és a jogfejlődés jelenlegi állapotának szemrevételezése alapján aligha tudunk olyan választ adni a jelen írás során feszegetett kérdésekre, amelyek ne kerülnének a bemutatott nézetekhez hasonló viták és konfliktusok keresztüztüzebe. A technikai fejlődés nem áll le, és ki tudja, hogy öt év múltán a nosztalgia és a lesajnálás milyen elegyével fogunk visszatekinteni a régi szép időkre, amikor még 6-os iPhoneon lehetett Viberezni. Az is elképzelhető, hogy mire a tárhelyszolgáltatók jogsértő tartalomért fennálló felelősségének kérdése végre mindenki számára elfogadhatóan rendeződik, a technika vívmányai folytán olyan új életviszonyok jelentik majd mindennapjaink részeit, amelyek ugyancsak felborzolhatják a jogalanyok, jogalkotók és jogalkalmazók kedélyeit. Nem tehetünk mást, mint hogy folyamatosan figyeljük a változásokat, az eddigi tapasztalatokból levonjuk a kellő következtetéseket, és megpróbálunk okulni a jövőre nézve, ahogy a régi tengerészmondás tartja ugyanis: a szél irányát nem tudjuk befolyásolni, de előkészíthetjük a vitorlákat.



# ELÍTÉLT NŐK A KÖZÉPKORBAN ÉS NAPJAINKBAN

VÉGER Alexandra

## Bevezetés

A történelmi írásokból számos olyan nőt, asszonyt ismerhetünk, akik rettenetes bűnöket követtek el. A nők hosszú-hosszú időn keresztül elnyomásban éltek a férfiakkal szemben. Néhányuk szörnyű tetteket vittek véghez, mások a körülmények áldozatává váltak, mert különbözni mertek.

Az elmúlt századokban a nőknek nem volt beleszólásuk saját életükbe. A társadalom által meghatározott szabályokat követték, meghatározott szerepeket kellett betölteniük. Anya, lánya, feleség, apáca vagy kéjhölgy kategóriákba sorolták őket. Nem számított, hogy milyen vér csörgedezik ereikben. Hiába voltak köztük nemesi, királyi vérből vagy köznépből származók. A történetírók rendszerint inkább a férfiak által elkövetett bűncselekményeket és büntetésüket írták le. A nőket és azok cselekedeteit nem tartották fontosnak, sőt jelentéktelennek vélték. A történelemben csak néhány nő tudott utat törni magának és elismertetni különleges személyiségét. Nagyon nehezen tudták kivívni a nők a társadalomtól a megbecsülést. A nőket gyakran kínozták, büntették bűncselekménnyel vádolva vagy pusztán egy rossz mozdulatuk miatt. Ma a legtöbb állam törölte a kínzást, a bántalmazást, a megtorló, fenyítő büntetéseket. A női elítéltek is humánosabb büntetés-végrehajtás alatt töltik büntetésüket.

Tanulmányom azokat a büntetési formákat foglalja össze, amelyeket a történelem során alkalmaztak a nőkkel szemben, bemutatva azok törvényi szabályozását. A kiszabott büntetések visszatükrözik az adott kor felfogását bűnről és a büntetésekről, illetve a bűnösökről kialakított képet. Majd a büntetés-végrehajtás kezdetleges formáitól a mai állásáig bemutatom, hogy milyen speciális intézkedéseket vezettek be az elítélt nők érdekében. Cikkem végén tömören szemléltetem, hogy a rácsok mögötti nők esetében milyen pszichológiai jellemvonások érvényesülnek, miért is szükséges eltérő foglalkozásokat tartani nekik és a rácsok mögött milyen képzetekben vehetnek részt. Vizsgálódásom

fő célja az, hogy szemléltessem, az elítélt nőknek a történelem során milyen nehézségekkel kellett szembenézniük, hogyan vezelkedtek bűneikért, és napjainkban, a fogdáknban hogyan élik a mindennapjaikat.

## 1. Bűnért büntetés jár

Még mielőtt bemutatnám a mai magyar büntetés-végrehajtás speciális szabályait a nőkre vonatkozólag, ismertetnék néhány középkori büntetést, amelyek kifejezetten, vagy legalábbis általában a nőket sújtották.

Évszázadokon keresztül a szabadságvesztés büntetését nem tartották kellően hatékonynak a bűnösök büntetésére. Ezért a középkori királyok inkább keményebb, kegyetlenebb intézkedéseket hajtottak végre, hogy ne csak az elkövetőket, hanem a társadalmat is elrettentsék a bűnözéstől. A középkori büntetések egyáltalán nem voltak humánusak. A célpont mindig az emberi test volt. A középkori nézet szerint a test értéktelennek számított, de annál nagyobb szimbólumot hordozott magában. A testi fenyítések, a hóhérok munkája, a kínvallatások és az ezzel járó kinszenvedések mutatták meg, hogy az akkori politikai hatalomnak a társadalmi elvárások felett korlátlan hatalma van.<sup>1</sup> Nem állt rendelkezésre büntetőjogi apparátus (bírói, ügyészi, védői szerep). A középkorban a papok, a vezetők, az előljárók szabták ki a büntetéseket, figyelembe véve a társadalmi igényeket. A közösség védelme sokkal fontosabb volt, mint maga az igazságszolgáltatás.

A büntetőítéletekben a testcsonkító büntetések szaporodtak, ilyenek voltak az orr-, fül-, ajak-, ujj- és kézlevágások, szemkiszúrások. A büntetés kisebb bűnökért is járt, de akkor is járt, ha csak a közösség úgy vélte, hogy egyik tagja rájuk nézve fenyegető hatású. A verés, a vesszőzés, pálcázás, botozás, ostorozás mindennapi szankciónak számított a társadalom alsó rétegeinek. A középkorra állandó jelzőként elmondható, hogy kegyetlen és kínokkal teli volt.<sup>2</sup>

Magyarország átvette azokat a büntetéseket, melyeknek különböző formái elterjedtek egész Európában.

<sup>1</sup> MEZEY Barna: *Régi idők tömlőcei*. Budapest, Rubicon-Ház Bt., 2010. 8–9.

<sup>2</sup> MEZEY i. m. 14.

## 1.1. „Nővel csak a gond van...”

### 1.1.1. Házsártos nők

A férfiak már a középkorban sem szerették a házsártos nőt, így kifejezetten az asszonyok elhallgattatására alkalmazták büntetésként a szájkosarat, avagy a „perlekedő zabláját”. A szájkosár olyan vasálarc volt, melyben egy tüskés vaslemez leszorította a nyelvet. A szájkosárhoz erősített lánc nem csak megsegényítésre alkalmas eszköz volt, hanem rángatásával komoly fájdalmakat okoztak az asszony szájának belsejében is.

A büntetés során a nők és férfiak egyaránt rengeteget szenvedtek, hol valós, hol koholt vádak miatt. Nemcsak akkori társadalmi, hanem gazdasági, politikai érdek is a kínzás különböző formáinak használata a bűnhődés és az elrettentés végett.

### 1.1.2. Cserfesség ellen

Több biológiai tanulmány is alátámasztotta, hogy a nők kommunikációs képességük miatt többet beszélnek, mint a férfiak. A nők cserfessége azonban nem volt igazán elfogadott, ezért ennek megakadályozására kitalálták a merítő széket vagy más néven a vízbemártó széket. A beszédes nők mellett azokat is erre a büntetési formára ítélték, akik káromkodók voltak, köznyugalmat zavaró magatartást folytattak vagy prostituáltként dolgoztak.

Maga a merítő eszköz olyan szerkezet volt, amely libikókaelven működött. A gerenda egyik végén egy szék helyezkedett, ahová a bűnelkövetőt lekötözték. A másik végén lévő kötéllel merítették a vízbe, vagy kiemelték a székben ülő elkövetőt a vízből. A szerencsétleneket legtöbbször a legiszaposabb, legszenyenezettebb vízbe merítették bele.<sup>3</sup> Annyiszor merítették az elkövetőt a vízbe, ahányszor az ítéletben szerepelt, de előfordult az is, hogy többször, hosszabb ideig tartották a vízben, hogy csillapítsák hevét. Nem egyszer fordult elő, hogy leckéztetés során a bűnös asszony halálát okozták.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Micheal KERRIGEN: *Kínzóeszközök*. Debrecen, Hajja és Fiai Könyvkiadó Kft., 2001. 67.

<sup>4</sup> William ANDREWS: *Old time punishments*. Reprint. London, The Tabard Press Ltd. 1970. 192.

## 1.2. A hiedelem hatalma

### 1.2.1. *Vízpróba*

A népi hiedelem számos helyen megjelenik a témánk kapcsán is, főképpen ez jellemző az ördögök, jövendőmondók és boszorkányok létezésében, és azok átkaiban. Ha gyanú támadt fel a tekintetben, hogy valaki boszorkány, akkor a vízpróba alkalmas volt arra, hogy ezt a tényt megcáfolja, vagy igazolja. A vízpróba során, ha a vádolt személy fennmaradt a vízen, akkor boszorkánysága beigazolódott, ha a vízbe elmerült, akkor bebizonyosodott az ártatlansága.

A vádoltakat általában meztelenre vetkőztették, megkötözték. Kevés esély volt arra, hogy a vízbe elmerülése után – bár bebizonyosodott az ártatlansága – még időben ki tudják menteni. Úgy hitték, hogy a víz megkíméli az ártatlanokat.

### 1.2.2. *Boszorkánybölcső – zsákbamaczka*

Boszorkányok büntetése nem merült ki csupán a vízpróba tételében. Számos olyan büntetést alkalmaztak, amelyek egyre kegyetlenebbek és véresebbek. Boszorkányok felderítése érdekében boszorkánybölcsőbe helyezték a vádoltakat. Zsákba helyezték a vádolt személyt, azt felakasztották egy fára, és hevesen himbálni kezdték.

A szüntelen ringatózás állandó rosszullét mellett, olyan szellemi zavarokat is okozott, amelyek hatására hallucináltak, képtelen történeteket adtak elő. A vallomástételük után kegyetlen tortúrának vagy halálbüntetésnek vetették alá.

Kegyetlenebb verzió a zsákbamaczka büntetés. Egy zsákba macskákat helyeztek el a vádlottal együtt, és úgy himbálták fára felakasztva.<sup>5</sup>

### 1.2.3. *„Akkor légy az ördögé!”*

A hiedelem szerint a boszorkány testén vannak olyan pontok, ahol érzéketlenek. E pontok általában az anyajegyek és a szemölcsök voltak. Úgy vélték, ezek az

<sup>5</sup> VINCZE Eszter: A nőkkel szemben alkalmazott büntetések a középkorban és az újkorban. *Börtönügyi Szemle*, 2012/1. 104.

érzéketlen pontok mellbimbók, amelyekkel az asszonyok a koboldokat és az ördög gyerekeit szoptatják.<sup>6</sup>

A természeti erők felhasználása nagyban segítette a boszorkányoknak vélt személyeket megtörni és halálra büntetni. A máglyahalál a tűz erejében rejlett. A vádolt személyt mindenhol leborotválták, hónalját, nyakát bekenték kénnel, kínzásuk után elevenen megégették.

### 1.3. Halálbüntetés

A nőkkel szemben ritkán alkalmazták a halálbüntetéseket, amennyiben mégis olyan súlyos bűncselekményt követett el a nő, akkor a hozzá 'illő' kivégzési módot kellett alkalmazni. Az etikai felfogás szerint bármilyen bűncselekményt is követett el a nő, női mivoltát tisztelni kell. A már említett büntetések, vízpróba, zsákbamacska, máglyahalál mellett az akasztást nem tekintették megfelelő kivégzési eszköznek, hiszen a közönség beláthatott az akasztott asszony szoknyája alá. Megjegyzendő, a nők halálbüntetésének végrehajtása ennek ellenére nem volt humánusabb, mint a férfiak esetében.

#### 1.3.1. Elföldelés

Első sorban ilyen kegyetlen halálbüntetés volt az elevenen elföldelés. Az elevenen elföldelés főként azokat a nőket érintette, akik gyermeküket szándékosan elhajtották vagy gyermeküket meggyilkolták. Elrettentésre szolgált ez a büntetés azoknak a nőknek is, akik parázna vagy házasságtörő életet éltek. Olykor az elkövetővel ásatták ki a saját sírjukat, majd az ásatás után fejükre tövisszörűt helyeztek el és befektették őket a gödörbe. Hogy maga a kivégzés megfelelő hatással bírjon, a szív fölé egy csövet helyeztek, és miután a hantolást befejezték, a hóhér lándzsával átszúrta a föld alatt megfulladt embert a csövön keresztül. 1460-ban előfordult olyan eset is Párizsban, hogy egy lopással vádolt nőt a polgármester élve eltemetésre ítélte.<sup>7</sup> Ha a nő ugyanakkor templomból lopott, vízbe fojtották, amely sokkal gyorsabb végrehajtási eszköz volt.

<sup>6</sup> KERRIGEN i. m. 114.

<sup>7</sup> KERRIGEN i. m. 88.



### 1.3.2. Vasszűz

Gyötrelmes halál vált arra a nőre, akinek vasszűz kínzóeszközt ítéltek meg. Ez egy olyan vasláda, melynek belsejében hegyes tüskék vannak. Csak kívülről nyitható láda volt, amelyet a nagyobb kín és fájdalom elérése érdekében csak lassan zártak arra a nőre, akit ennek a ládának a belsejében helyeztek el. 16. századi szégyenkabátnak minősült, amellyel a házasságtörő asszonyokat végezték ki.<sup>8</sup>

### 1.3.3. Virágzó körte

Azokra a nőkre, akikről 'beigazolódott', hogy a sátánnal vagy egyéb ördögi lényekkel közöszültek, és általában a homoszexuális férfiakra is, súlyos büntetésként szabták ki a virágzó körtét. Gerezdekből álló, körte alakú szerkezet, amely egy hozzárögzített csavar eltekerésével kinyitható. A gerezdek végén hegyes fogak voltak, melyek súlyos sérüléseket tudtak okozni. A körtét orális, végbél és vaginális sérülések okozására használták. A torokba, a belsősegekbe és a méhbe helyezve rettentő kínok mellett, olyan nagyfokú vérzéseket okozott, amelyek halálhoz is vezettek.<sup>9</sup>

## 2. A magyar középkortól a rendszerváltásig

Az előző fejezetben felsorolt középkori kínzóeszközöket és módszereket Magyarországon is alkalmazták. Ebben a fejezetben a kiszabott büntetések mellett azokat a magyar törvényeket összegzem, amelyek kifejezetten a nők büntetése szempontjából voltak relevánsak.

A kor embere egyáltalán nem tapasztalhatta azt a büntető-eljárásjogi rendszert, amelyben mi jelenleg élünk. Nem volt rendőrség, nem voltak akár hónapokig tartó bírósági eljárások, illetve az esetleges bizonyítékok megfelelő ismertetése. Szabályozatlanok voltak a büntetések és a kiszabásuk. A társadalmi elvárásokat kellett követni, és a királyi törvényei, a főesperesek, az ispánok, a papok ítéletei előtt meg kellett hajolni.

<sup>8</sup> A történelmi Vas megye várai [http://www.vas megyei-varak.hu/magyar/nyomtathato\\_verzio/leka/](http://www.vas megyei-varak.hu/magyar/nyomtathato_verzio/leka/)

<sup>9</sup> VINCZE i. m. 102–106.

A 14–15. századi kései középkorban a nők aránya töredéke volt az összes bűnözőnek, kb. 3-4 % körül járt.<sup>10</sup> A fenyítő büntetések kaptak nagyobb hangsúlyt, csak kevés esetben alkalmaztak elzárásokat, amelyek a szabadságvesztés kezdetleges formái voltak. A kor felfogása szerint önmagában a szabadságelvonás kevés volt ahhoz, hogy a bűnös valóban megbánja tettét.

Az alábbiakban áttekintem, hogy a középkor vége felé haladva mennyiben más szemlélettel éltek, és mennyiben más büntetés-végrehajtást alkalmaztak a bűnüldöző nőkkel szemben.

## 2.1. Királyaink ítélkezései

### 2.1.1. *Szent István*

Első királyunk, Szent István (1000–1038) Dekrétumai is tartalmaztak olyan büntetéseket, amelyek kifejezetten a bűnelkövető nőket érintették. Megjegyzendő, sokáig élt az a felfogás, hogy a nők társadalmi osztályhoz tartozása alapvetően befolyásolta a büntetés kiszabását.<sup>11</sup> A nők között is meg kell különböztetni a leányokat, a férjes asszonyokat és az özvegyeket. A férjes asszonyok lopása esetén kiszabott büntetés az enyhébb típusok közé tartozott, de annál jobban kifejezte az akkori társadalom nézetét a nőkkel kapcsolatosan. Ha a férjes asszony lopott, akkor a férjének meg kellett váltania őt. Ha másodszorra is vétkezett a férjes asszony, akkor szintúgy a férjének meg kellett váltania. Viszont, ha harmadszorra is lopott az asszony, el kellett adni.<sup>12</sup>

A király teljes mértékben megtiltotta a szolgálóleányok és szolgák vádaskodását uruk vagy asszonyuk ellen. A király célja az volt, hogy az országnak nyugalma legyen a szolgák zaklatásától.<sup>13</sup>

A népi hiedelem a törvénykönyvekben számos helyen megjelenik nem csak nemzetközi, hanem hazai szinten. Boszorkányok, bűbajosok, sámánok, ördögök, jövendőmondók jelenése nagy félelmet keltett a közösségben. A király megtiltotta az ‘ördögösöknek’ és a bűbajosoknak, hogy senkit bűbájjal vagy ördögös tudománnyal ne forgassák ki az ember eszéből. Ha mégis asszony vagy úr megszegi a tilalmat, a megrontottat rokonai kezébe kell adni, és az ő

<sup>10</sup> TRINGLI István: Büntettek és bűnözők a középkori Magyarországon. *Historia*, 2003/01. <http://www.historia.hu/archivum/2003/tart0301.htm>

<sup>11</sup> VINCZE i. m. 101.

<sup>12</sup> Szent István Király *Dekrétomainak Második Könyve*, 29. fejezet.

<sup>13</sup> Szent István Király i. m. 19. fejezet.

törvényeik szerint kell eljárni. Ha valakit jövendőmondónak találtak, a püspököknek ostorral kellett őt megfenyítenie.<sup>14</sup>

A boszorkányokat a bírák törvénye szerint az egyház elébe kellett vitetni. A papra bízta a boszorkányt, aki hitre oktatta és böjtöltette. A boszorkány a böjtölés után hazamehetett. Ha másodsorra is boszorkánynak vélték a nőt, ismét böjtölnie kellett, utána a templom kulcsával keresztforma bélyeget süttöttek a mellére, homlokára és a vállai közé, majd távozhatott a templomból, hazamehetett. Ha pedig harmadszorra is vétkezett a boszorkánynak vélt nő, akkor a bírák döntöttek a sorsáról.

### 2.1.2. *Szent László*

A király törvényeinek kihirdetése ellenére nagyon elszaporodtak a bűncselekmények. I. Szent László (1077–1095) törvényei a középkor adta kemény, kegyetlen büntetések tükrözik vissza. Minél véresebb, elrettentőbb az intézkedés a bűnös ellen, annál nagyobb visszatartó hatása a társadalomnak a bűnök elkövetésére.

Szent László első könyvében enyhén bünteti a paráznságon kapott asszonyt. Annak a férjes asszonynak, akit paráznságon rajtakaptak, bűnbánatot kell tanúsítania kánoni rendelkezések szerint. A férje, ha akarja, visszafogadhatja az asszonyt.

A lator, vagyis a gonosztevő asszonyokat és boszorkányokat a püspököknek belátása szerint meg kell lakoltatnia.<sup>15</sup> Szent István törvényével ellentétben, Szent László rendelkezése súlyosabban fegyelmezi azt az asszonyt, aki lopott. Annak a férjes asszonynak, aki lop, le kell vágni az orrát, el kell adni, és minden vagyonának vesznie kell.

Amennyiben özvegyasszony vetemedik erre a bűnre, akkor a „szemét ki kell tolni”, és az ő vagyona részének vesznie kell.<sup>16</sup> A hajadon leányok lopása esetén, a leányokat el kell adni, hogy szabadságukat elveszítsék. Ha valaki mégis felszabadítja őket, fizetni kell értük.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> SZENT István Király i. m. 32. fejezet.

<sup>15</sup> SZENT László Király *Dekrétomainak Első Könyve*, 34. fejezet.

<sup>16</sup> SZENT László *Dekrétomainak Harmadik Könyve*, 6. fejezet.

<sup>17</sup> SZENT László i. m. 7. fejezet.

### 2.1.3. Könyves Kálmán

Szent László fia, Könyves Kálmán (1095–1116) enyhített apja törvényein, de nem kifejezetten írta le a büntetéseket. Elsősorban leszögezte, hogy boszorkányok márpedig nincsenek, és így a boszorkánybüntetéseket is eltörölte.<sup>18</sup> A bűbajosokat továbbra is büntette, kiadta, hogy a főesperes és az ispán emberei keressék fel őket és állítsák törvény elé.<sup>19</sup>

Kálmán király sem hagyta büntetlenül a parázna asszonyokat. Akik esetében bebizonyosodott a paráznaság, azoknak az asszonyoknak bünbánatot kellett tartaniuk. A férj eldönthette, hogy elválnak útjaik az asszonnyal, vagy megbérelve továbbélnék együtt.

A király új törvényei védték a magzatot is a tekintetben, hogyha egy asszony magzatát vesztette, akkor vezekelnie kell a főesperes előtt.<sup>20</sup>

Azokat a feleségeket is büntetni rendelte, akik elhagyták az urukat, vissza kellett vinni őket urukhoz. Akárhányszor elkövették, annyiszor kellett visszavinni a férjéhez. A király a Biblia szavaival érvelt, miszerint „Kiket Isten egybekötött, ember el ne válassza.”<sup>21</sup>

## 2.2. Reformok kezdete

### 2.2.1. Első börtönök

A közvetlen fenytető büntetések idővel kezdtek háttérbe szorulni. Megváltoztak a társadalmi és politikai elvárások. Más lett a büntetések végrehajtásával kapcsolatos felfogás, miszerint az elítélteket el kell zárni, és ezzel meg kell védeni a társadalmat.

Magyarországon az első országos jellegű börtönt Mária Terézia uralkodása idején Eszterházy Ferenc alapította meg 1772-ben Szemcz városban.

A börtönépítések mellett nagy hangsúlyt kapott Magyarország igazságszolgáltatásnak fejlesztése, melynek élharcosai voltak Széchenyi Ferenc, Deák Ferenc és Kossuth Lajos. Korszerűen és reálisan közelítették meg a polgári tár-

<sup>18</sup> KÁLMÁN Király *Dekrétomainak Első Könyve*, 57. fejezet.

<sup>19</sup> KÁLMÁN Király i. m. 60. fejezet.

<sup>20</sup> KÁLMÁN Király *Dekrétomainak Első Könyve*, 58. fejezet.

<sup>21</sup> KÁLMÁN Király *Dekrétomainak Második Könyve*, 7. fejezet.

sadalom által kívánt új büntetőjogi rendszer kiépítését. A börtönökben szörnyű állapotok uralkodtak, Deák Ferenc szavaival élve „csak bosszul, de nem javít”.<sup>22</sup>

A börtönök, tömlöcök, fogházak rendezetlenségét tovább súlyosbította a lazaság, a korrupció és a számtalan visszaélés.<sup>23</sup> Az örök sokszor együttműködtek a rabokkal haszonszerzés végett. Az elítélt nők össze voltak zárva a férfiakkal, így a börtön falai között virágzott az erőszak és a prostitúció. A nők teljesen kiszolgáltatott helyzetbe kerültek a férfiakkal szemben, legyen az a férfi fogvatartott vagy börtönőr.

A nők kiszolgáltatott helyzetét szüntette meg az osztrák 1854-es törvény, amely rendelkezett a fogvatartottak ellátásáról, bánásmódjáról és a magyarországi fogházak nemeiről. Ennek hatására megépítették a márianosztrai fegyházat, ahová 1858-ban a női elítélteket szállították, de elvértve voltak női elítéltek a nagyenyedi és a zágrábi intézetekben is.

### 2.2.2. Dologházak

A 19. században Európában kiemelkedő műnek számított a megjelenő dologházak kiépítésére irányuló 1913. évi XXI. törvénycikk. „A börtön falain belül dolgozzon mindaz, aki csavargó vagy munkakerülő volt.” A 62000/1916. IM rendelet szabályozta a dologházak szervezetét és az elítéltek munkájának leszervezését. A férfi elítéltek mezei és kerti munkákat végeztek, míg a nők kosárfonással, cipőjavításokkal és tollfosztással foglalkoztak. A Kalocsai Törvényszéki Fogház elkülönített részlegében dolgoztak a női elítéltek.

A világháború lefolyása után sokkal jobban szigorodtak a dologházi intézkedések a 1928. évi X. törvényben (II. Büntetőnovellában). A dologházban minimum 3 évet kellett letölteni, de maximális letöltési határidő nem volt. A két világháború között hat országos intézetben<sup>24</sup> történt meg a fegyház, az államfogház, a fogház, a dologház és a szigorított dologház lefolytatása, ezek közül a női intézet a Márianosztrai Országos Büntetőintézet és Szigorított Női

<sup>22</sup> BALOGH László– HORVÁTH Tibor: *Büntetés-végrehajtási jog*. I. kötet. Budapest, BM. Könyvkiadó, 1983. 157–158.

<sup>23</sup> VÓKÓ György: *Magyar büntetés-végrehajtási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009. 34.

<sup>24</sup> Budapesti Országos Gyűjtőfogház, Váci Országos Fegyintézet és Közvetítő Intézet, Soproni Országos Fegyintézet és Szigorított Férfi Dologház, Hartai Országos Büntetőintézet, Szegedi Kerületi Börtön és Államfogház és Márianosztrai Országos Büntetőintézet és Szigorított Női Dologház.

Dologház volt. Az intézetek élére leszerelt katonákat állították, így a börtönélet erősen militáris szemléletet követett.<sup>25</sup>

### 2.2.3. Internálás, kényszermunka

1945-ben az ideiglenes Nemzeti Kormány – a jogrend helyreállítása nevében – bevezette az internálást és a kényszermunka-büntetéseket. Az internálás később kikerült a büntetési rendszerből és a rendőrség kényszerintézkedéseinek egyikévé vált. Mindazok ellen alkalmazhatták, akik a demokrácia ellenségei voltak.<sup>26</sup>

A politikai változások nagy hatással voltak a rabmunka felhasználására, miszerint a raboknak nehéz fizikai munkát kell végezniük a szovjet munkatáborokban. Jelmondatuk a „ne csak őrizd, gyűlöld is”, tökéletesen visszatükrözte az embertelen bánásmódot a foglyokkal szemben. Az eltorzult igazságszolgáltatás nem kímélt nem nőt, sem férfit, sem bűnöst, sem ártatlant.

## 3. A jogszabályok kereszttüzeiben

A folyamatos börtönpolitikai változtatások után csak 1977-ben foglalkoztak először a bánásmód törvényességével. Egyértelművé tette, hogy fel kell lépni a nőkkal szembeni megaláztatások, bántalmazások, erőszakos szexuális kapcsolat létesítése ellen.

A megtorlás eszméivel szemben humánosabb, reszocializáció szemléletmód került előtérbe. A fejlesztések javítottak a börtönök állapotán, megnőtt a börtönök védelme, rendszerezettebb, szabályozott börtönpolitikát alakított ki.

### 3.1. 1979. évi törvényrendelet, a Bv. Kódex

Az 1979. évi törvényrendelet (továbbiakban Bv. tvr.) rendkívüli figyelmet fordított a fiatal bűnözőkre, az alkoholizmusra hajlamos vagy személyiségzavarban

<sup>25</sup> SZABÓ Edina: *A mai magyar börtönszlang és szótára*. Debrecen, 1999. <http://www.burcsi.hu/erdekes/bortonszlang/t05.htm>

<sup>26</sup> ESTÓK József: *A büntetés-végrehajtás irányításának és felügyeletének (függelmi viszonyrendszerének története a kiegyezéstől a rendszerváltásig*. [http://www.bm-tt.hu/cuccok/letolt/mtuun2013/mtu02/1315Dr\\_Estok\\_Jozsef.pptx](http://www.bm-tt.hu/cuccok/letolt/mtuun2013/mtu02/1315Dr_Estok_Jozsef.pptx)

szenvető rabokra. A Bv. tvr. tudatosan összpontosított a foglyok társadalomba való visszahelyezkedésére.

A nőkkel kapcsolatos büntetés-végrehajtás tekintettel volt mindazokra a kérdésekre, amelyek kifejezetten a nőket érintette. Ilyen megoldandó problémaként merült fel a nők egészségügyi ellátásának biztosítása, az anyai szerep betöltésének nehézsége és érzelmi kapcsolataik ápolása.

Alapvető rendelkezésként a törvényrendelet leszögezte, hogy a nőket a férfaktól külön kell elhelyezni,<sup>27</sup> és a nőkkel szemben kényszerítő eszköz csak korlátozottan alkalmazható. A magánelzárás terhes vagy kisgyermekes nővel szemben nem alkalmazható.<sup>28</sup>

A Bv. tvr. segítette a terhes női elítéltek egészségének megőrzését, és kivételesen engedélyezte, hogy a szülés után a csecsemő egyéves koráig az anyjával legyen a büntetés-végrehajtási intézményben. Nem helyezhető el az anya a gyermekével, ha az anya nem kíván gyermekéről gondoskodni, vagy a szülői felügyeletét a bíróság megszüntette. Továbbá, ha az anya gyermeke ellen követette el a bűncselekményét, illetve ha az anya egészségi állapota miatt nem tudja őt megfelelően ellátni, akkor az anya nem maradhat a gyermeke mellett.<sup>29</sup>

### 3.2. Nők börtönhelyzetének megváltoztatása

Az 1980-as évek alatt érzékelhetővé vált, hogy az európai eszmeáramlatnak milyen nagy befolyása van Magyarországra is. A megváltozott büntetési rendszer humánusabbá vált. Törölték a halálbüntetést, elismerték a nők jogait, nevelői intézkedéseket hoztak be, amelyek segítették a fogvatartottak szabadulásuk utáni elhelyezkedését a társadalomban.

Nagy előrelépésnek számított az 1995. évi CVII. törvény, mely a bv. szervezeteknek az államszervezetben foglalt helyét, vezetési jogköreit, felépítését és működtetését szabályozta. A törvény szintén védte a terhes és kisgyermekes női elítélteket, például terhes nővel szemben semmilyen kényszerítő eszköz nem volt alkalmazható. Nem lehetett alkalmazni szökés megakadályozása vagy elfogásuk érdekében női elítélttel szemben fegyvert.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Bv. Kódex 30. §.

<sup>28</sup> Bv. Kódex 42. § (5).

<sup>29</sup> Bv. Kódex 36. § (4).

<sup>30</sup> 1995. évi CVII. törvény 16. § (2).

A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályait tartalmazó 66/1996. (VII.12.) IM rendelet kiemelten szabályozza az elkülönítést, a nők férfiaktól való elválasztását.<sup>31</sup> A szabad mozgástérhez 3,5 nm-re van szüksége a női elítélteknek, a férfiaknak 3 nm alapterületre.<sup>32</sup> A fogvatartott nőknek rendszeres fürdést kell biztosítani, természetesen az intézet lehetőségeihez mérten. A rendelet melléklete szerint a fegyelmi zárkában az elítélt tisztálkodási kellékeket magánál tarthatja, tekintettel az egészségügyi vattákra, a tamponokra és az egészségügyi betétekre.<sup>33</sup>

### *3.2.1. Anya-gyermek kapcsolat*

A női fogvatartott egészségállapotára tekintettel kiegészítő rendelkezéseket tartalmaz az 5/1998. (III.6.) IM rendelet, és rögzíti, hogy mint minden nőnek, rendszeres nőgyógyászati szűrésekre van szükségük. A női elítéltek szűrését a Központi Kórház, illetve kijelölt szakorvosai végzik.<sup>34</sup> Térítésmentes ellátást biztosítanak a fogvatartott terhes nő és az anya-gyermek részlegesen elhelyezett gyermek számára gyógyászati segédeszközökre nézve.<sup>35</sup> Ha terhesség fennáll, a bv. orvos köteles nőgyógyászati vizsgálatra beutalni a női elítéltet. A terhes nő nyilatkozhat, igénye szerint, a terhességének művi megszakításáról. A további terhesgondozásra három munkanapon belül a Központi Kórházba kell szállítani szakorvosi vizsgálat végett a terhes nőt.

Ha a büntetés félbeszakítását nem engedélyezték a terhesség idejére, a fogvatartottat a szülés várható időpontja előtt négy héttel a Központi Kórházba kell szállítani. Az elítélt nő, hogy ne essen ki a munkavégzésből, a terhesség hatodik hónapját követően kérelmére továbbra is végezhet munkát, egészen a szülés várható időpontja előtt 28 nappal. Ha a terhes nő bekerült a Központi Kórházban és a születtől pár hét választja el, a kórház főigazgató főorvosa megkeresheti az illetékes gyámhivatalt, ha azt a születendő kiskorú érdekében szükségesnek tartja, akár a gyermek elhelyezésével kapcsolatban, akár a szülői felügyeleti jog megszüntetése végett.

<sup>31</sup> 6/1996. (VII.12.) IM rendelet 39. §.

<sup>32</sup> 6/1996. (VII.12.) IM rendelet 137. §.

<sup>33</sup> 6/1996. (VII.12.) IM rendelet 5. számú melléklet 3.

<sup>34</sup> 5/1998. (III.6.) IM rendelet 8. §.

<sup>35</sup> 5/1998. (III.6.) IM rendelet 15. § (5).



Indokolt esetben a Központi Kórház segítséget nyújthat az anyának a gyermek családi jogállásának rendezésében. Ha mégis a gyermek fejlődését veszélyezteti az édesanya, akkor haladéktalanul értesítenie kell a bv. intézet parancsnokának a gyámhivatalt a szükséges intézkedések megtételére.

Az édesanyának és gyermekének külön anya-gyermek részleget alakítanak ki a bv. intézetben. Ebben a részlegben egy-egy zárkában az édesanya és a gyermeke lehet. A zárka ajtóit minden napszakban nyitva kell tartani, tehát kulcsra zárni tilos.<sup>36</sup>

### 3.2.2. *Ellátások*

A fogvatartottak elhelyezésével és ellátásával kapcsolatos egyéb intézkedéseket a 1-1/40/1999. (IK. Bv. Mell. Különszám) OP intézkedés tartalmazza. Az elkülönítés szabályait továbbra is fenntartja, miszerint a férfi és a női elítéltek részére külön-külön betegszobát és fertőző elkülönítő szobát kell kialakítani, és azokat mosdóval, zuhanyzóval, WC-vel kell ellátni. Megfelelően be kell rendezni a betegszobát kórházi ággyal, éjjeli szekrénnel, asztallal, ülőkével.<sup>37</sup> A női elítéltek ruházata lehet télikabát, szoknya, nyári ing, harisnyanadrág, női atléta és pizsama.

Az intézkedés lehetőséget biztosít arra, hogy korlátozás nélkül vásároljon szükségleti cikkeket a terhes nő, illetve a kisgyermekes nő, a gyermek születésével kapcsolatos társadalombiztosítási juttatásban is részesüljön, ameddig a gyermek az intézetben vele van elhelyezve.<sup>38</sup>

## 3.3. Az új Bv. Kódex

A jogfejlődés újabb lépcsőfoka volt, amikor az Országgyűlés megszavazta az új Büntető Törvénykönyvet és a készülő új büntetés-végrehajtás szabályozását. A modern életviszonyokra tekintettel újszerű, garanciális, alkalmazkodóbb törvényre volt szüksége a büntető-végrehajtásnak.

2013. évi CCXL. törvény is rendkívüli figyelmet szentel a családi kötelek fontosságának. A családi kötelekre való tekintettel, főképpen a gyermek szem-

<sup>36</sup> 5/1998. (III. 6) IM rendelet 20–23. §§.

<sup>37</sup> 1-1/40/1999. (IK. Bv. Mell. Különszám) OP 89. pont.

<sup>38</sup> 1-1/40/1999. (IK. Bv. Mell. Különszám) OP 159. pont.

pontjából lehetőséget ad a szabadságvesztés végrehajtásának elhalasztására, ha az elítélt egy évesnél fiatalabb gyermekét gondozza, vagy tizenkettedik hetet meghaladó várandós nőről van szó. Ha a gyermek halva született, vagy meghalt, illetve ha a nő szülés utáni egészségi állapota lehetővé teszi, hat héten belül meg kell kezdeni a szabadságvesztés végrehajtást. Ezeket a rendelkezéseket kell alkalmazni akkor is, ha az elzárás, illetve a közérdekű munka végrehajtásának elhalasztásáról van szó. Azzal a további szabályozással egészíti ki a közmunka végrehajtását, hogy azt a fogvatartottnak haladéktalanul meg kell kezdeni, ha véglegesen vagy tartósan kikerül a gondozásából a gyermek.<sup>39</sup>

Mivel a gyermek érdekei elsődlegesek, a kényszergyógykezelés alatt álló nővel nem helyezhető el a gyermeke. Ha az együttes elhelyezés során szükségessé válik a nő kényszergyógykezelése, akkor meg kell szüntetni az együttes elhelyezésüket.<sup>40</sup>

## 4. Börtönök nőknek

A jogfejlődés során a börtönviszonyok fejlődésének is nagy szerepe van abban, hogy az elítélt nők megfelelő körülmények között töltsék le a bíró által kiszabott szabadságvesztésüket.

Magyarországon kevés a női büntetés-végrehajtási intézet, mert összességében több bűncselekményt követnek el a férfiak, de mégis a börtönstatisztikákat elnézve, így is telítettség jellemzi ezeket az intézményeket.

### 4.1. Heves Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet (Eger)

1906-08. években épült fel Krusper Béla királyi mérnök vezetése alatt, Wágner Gyula műépítész tervei szerint. A befogadóképessége 123 fő volt. Az intézet különlegessége, hogy az 1900-as évektől az elítéltek iskolai oktatásban részesültek. Heti 3-5 órán át foglalkoztak írással, olvasással és számtani műveletekkel.

Jelenleg a Heves Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet 126 fő befogadására képes. Előzetes letartóztatással, felnőtt korú női elítéltek börtön fokozatú, egyéb

<sup>39</sup> 2013. évi CCXL. törvény 39–41. §§.

<sup>40</sup> 2013. évi CCXL. törvény 335. §.

fontos okból elhelyezett elítéltek szabadságvesztésével és elzárással kapcsolatos tevékenységeket végez el.<sup>41</sup>

A tisztálkodást hetente kétszer, alkalmanként 5-10 perc időtartamban megengedett meleg vizes fürdés biztosítja. A zárakban nincs folyamatosan melegvíz-ellátás. Ezek vonatkoznak a női fogvatartottakra is.

A női fogvatartottak túlnyomó részét az Ipoly Cipőgyár Kft. foglalkoztatja. A munkavégzés mellett támogatják a fogvatartottak oktatását. OKJ-s takarító képzést szerveznek a női elítélteknek. Sikeres pályázatot indítottak arra, hogy a női fogvatartottak számítógép kezelői tanfolyamon vegyenek részt.

## 4.2. Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet

A Fejér megyében található intézet fiatalnak számító épületét 1954-ben építették meg, mint Pálhalmi Büntetés-végrehajtási Munkahely Parancsnokságot.

Alaptevékenysége közé tartozik az előzetes letartóztatással, a felnőtt korú férfi elítéltek börtön és fogház fokozatú szabadságvesztésével, a női elítéltek börtön és fogház fokozatú szabadságvesztésével, a női elítéltek elhelyezésével és elzárással foglalkozik.

A napi fürdés biztosított, amelyet a nap bármelyik időszakában megtehetik. Rendelkezésre áll a melegvíz-ellátás, amit a naperóművek szolgáltatnak.

## 4.3. Kalocsai Fegyház és Börtön

A nők számára legszigorúbb büntetés-végrehajtási intézet a Kalocsai Fegyház és Börtön Bács-Kiskun megyében. 1916-ban hozták létre a női elítéltek dologházát, amit a fogház személyzete látott el. Ugyanakkor maga a Kalocsai Fegyház és Börtön 1950-ben létesült.

Rendeltetése szerint foglalkozik az előzetes letartóztatással, a felnőtt korú női elítéltek fegyház és börtön fokozatú szabadságvesztésével, és a gyógyító-nevelő csoportba helyezett női elítéltekkel.

Az intézet befogadóképessége 240 fő, de jelenleg 398 fő tartózkodik itt, amely 154 %-os telítettséget jelent. A létszámból 170 fő tartozik a fegyházba, 185 fő a

<sup>41</sup> LŐRINCZ József – NAGY Ferenc: *Börtönügy Magyarországon*. Budapest, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, 1997. 50–55.

börtönbe, fogházba 7, valamint nem jogerősen 24 fő és előzetes letartóztatásban 1 fő tartózkodik itt.<sup>42</sup>

Hetente két alkalommal van lehetőségük az elítélteknek zuhanyozni. Ezzel ellentétben, aki mosodában vagy raktáron dolgozó elítélt, naponta fürödhet. A fürdési időtartam 10-15 perc, emellett a zárkákban folyamatos a melegvízellátás.

Az intézményben számos lehetőséget biztosítanak arra, hogy a nők fejlesszék készségeiket házi versenyeken, vagy prevenció foglalkozásokat tartanak, ahol segítenek a függőségeik leküzdésében.

## 5. A nők pszichéje a rácsok mögött

A nők társadalmi szerepe hagyományosan a család összetartása, a gyermekek gondozása és nevelése, a háztartás vezetése és önálló munkavállalóként való helytállás.

A büntetés-végrehajtási intézetek számos lehetőséget próbálnak teremteni arra, hogy a nők a rácsok mögött fejlesszék magukat, továbbra is erős kötelékben maradjanak a családjukkal, és hogy önmagukat elfogadják.

### 5.1. Pszichológiai és egészségügyi sajátosságok

Dr. Tanács Eszter Tímea előadásában is kiemelte a nőkre jellemző pszichológiai sajátosságokat. Elsősorban említette meg a személyi orientáltságot, a szociális kapcsolatok fontosságát, hiszen a nők sokkal érzékenyebbek környezetükre és a családjukkal kapcsolatos kommunikációs lehetőségekre.

A nők többségére jellemző, hogy visszafogottak, magukhoz kevés embert engednek közel. Jobban tudnak kis csoportokban együttműködni, hiszen jellemzően konformisták. Holisztikus gondolkodásukkal jobb megfigyelők, jobban figyelnek a részletekre.

A WHO jelentése alapján elmondható, hogy a fogvatartott nők esetében ötször gyakoribb az öngyilkosság, mint a nem fogvatartott nőknél. Magyarország ezzel szemben kivételes helyzetben van, hiszen nálunk egyáltalán nem jellemző a fogvatartott nők öngyilkossága, sőt eddig nem is történt ilyen. Esetünkben

<sup>42</sup> TANÁCS Eszter Tímea bv. ezredesnek a Magyar Börtönügyi Társaság 2014 tavaszi ülésén bemutatott „Női elítéltek büntetés-végrehajtása a gyakorlatban” című előadása: <http://bvop.hu/?mid=82&lang=hu>

csak az mondható el, hogy sokan szednek nyugtatót idegi állapotuk miatt, vagy szív- és érrendszeri problémáikra.<sup>43</sup>

## 5.2. Nevelési munka fontossága

Általában elmondható, hogy az elítélt szabadságvesztése alatt nagy hangsúlyt kap a szociális és családi háttérének felmérése. Emellett figyelik az elítéltek börtönkapcsolatait és a magukról kialakított kép sajátosságait. Iskolai, értelmi képességeiket, érzelmi igénybevételüket felmérések alapján igyekeznek megállapítani.<sup>44</sup>

### 5.2.1. Foglalkoztatás, iskolai képzés

A fogvatartottak iskolázottsági statisztikái alapján azt láthatjuk, hogy 75%-a 8 osztályt vagy kevesebbet végzett. 2010-ben 1058 megkérdezett fogvatartott nő közül 470-en (44,42 %) végezték el a 8 általános osztályt, 323-an (30,5%) fejezték be tanulmányukat 8 osztály alatt és 31-en (2,93%) analfabéták voltak.

Az iskolai oktatás, az OKJ-képzések, a betanított képzések jelentősége abban áll, hogy piacképes képzéseket tanulnak el a fogvatartottak, amelyeket szabadulásuk után hasznosítani tudnak. A képzés mellett fontos szerepe van az ösztönzésnek, amelyet a nevelők tudnak nekik megadni.<sup>45</sup>

A fogvatartottak számára szakképzést maga a büntetés-végrehajtási intézet, valamint külső szervezetek, gazdasági társaságok, alapítványok, egyesületek indíthatnak.<sup>46</sup> Az egyik legfrissebb projekt keretében a Kalocsai Fegyház és Börtön elítéltjei dolgozhatnak a büntetés végrehajtási szervezet egyik gazdasági társánál a kalocsai civil varrodájában.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> TANÁCS Eszter Tímea: A nők fogvatartásának speciális aspektusai. *Börtönügyi Szemle*, 2014/1. 44–47.

<sup>44</sup> ERDŐDI Orsolya: Nevelés-e a nevelés? *Börtönügyi Szemle*, 2005/1. 33–38.

<sup>45</sup> ERDŐDI Orsolya: Nő, család, munka. *Börtönügyi Szemle*, 2000/3. 54.

<sup>46</sup> SOMOGYVÁRI Mihály: Integráció és szakképzés a börtönben, [http://tmpkteki.uni-obuda.hu/konferencia/sites/default/files/sitesfiles/somogyvari\\_mihaly.pdf](http://tmpkteki.uni-obuda.hu/konferencia/sites/default/files/sitesfiles/somogyvari_mihaly.pdf)

<sup>47</sup> „Szabad út a szabadulónak – a kalocsai Fegyház és Börtön elítéltjeinek visszavezetése a társadalomba” elnevezésű TÁMOP pályázat.

### 5.2.2. Szabadidős programok

A különböző rendezvények szervezése remek alkalmat nyújt a női elítéltek számára, ha szakkörökön belül megismerhetik az irodalmi színjátszást, az alkotó és kézimunkákat. A börtönön belül biztosított aerobik és jóga foglalkozások segítenek az egészségmegőrzésében és a test-lélek egyensúly fenntartásában.

### 5.2.3. Reszocializációs – reszoratív programok

A társadalomba való visszailleszkedéshez elengedhetetlen a megfelelő normák ismerete és elsajátítása. Az egyéni és csoportos foglalkozásokon keresztül terápiákon is részt vesznek, ahol a drog-, alkohol-, gyógyszerfüggőségüket leküzdhetik.

A lélek gondozásában nagy szerepet játszik a vallás, illetve a pszichológus segítsége. Traumákból, lelki sérelmekből, csalódottságból sok esetben egyedül felépülni szinte lehetetlen. Az önbecsülés, a társadalmi felelősségérzet növelése érdekében az intézet rendszeresen szervez környezet-gondozással kapcsolatos projekteket. Céljuk, hogy csökkentsék a börtönlakók izoláltságát, hiszen a közösen végzett munkák megtaníthatják őket egymás munkájának az értékelésére is.<sup>48</sup>

## Záró gondolatok

A nők büntetés-végrehajtására specifikusabb eszközöket kell alkalmazni. A nők sokáig alárendelt szerepben éltek, ma már egyenlő jogokkal bírnak ugyan, de biológiailag és pszichológiailag sajátos igényeik vannak.

Számomra nagyon érdekes volt, hogy a középkor erkölcsi normái milyen erős hatással voltak a nők büntetésére. Nem lehettek túl bőbeszédűek, nem hagyhatták el a férjüket, nem lehettek házsártosak, oda kellett figyelniük, hogy a körülöttük lévők ne pletykáljanak arról, hogy az ördöggel cimborálnak vagy valójában boszorkányok.

A világ híreit olvasva, számos országban még mindig elfogadottak a kegyetlen büntetések a 'vétkezett' nőkkel szemben. Szomorú valóság, hogy ezeket

<sup>48</sup> TÓTH Mariann: *Női elítéltek mentális egészségének pszichoszociális meghatározói börtönkörnyezetben*. <http://www.pecshor.hu/periodika/XII/tothm.pdf>

a kiszolgáltatott nőket elszakítják a családjuktól, vagy akár gyermekeiktől, megfosztják őket női mivoltuktól: vajon ez egyszer meg fog változni?

Nagyon nagy haladásnak vélem, hogy a világ legtöbb országában, és hazánkban is merőben a reintegráció, vagyis a társadalomba való visszahelyezés a fő cél a büntetés-végrehajtás során. Ennek egyik legerősebb jele, hogy a büntetés-végrehajtás széles körű lehetőséget biztosít arra, hogy az elítélt anya szoros kapcsolatot ápoljon a gyermekeivel, és támogatják az elítélt kismamákat. Az az álláspont, hogy az anya az elítélt, a gyermek szabad, és a börtönviszonyok adta lehetőségek között ösztönözik az édesanyát arra, hogy megbánva bűnét új életet kezdhet gyermekével szabadulása után. Akár a börtönben tanultakból és a múltbéli hibákból okulva, gyermekét segítheti az élet minden területén, figyelmeztetve arra, hogy ne kövessen el súlyos bűnöket. Rengeteg nő sokszor nem önszántából, hanem kényszerből, félelemből vagy a rossz környezet miatt követi el bűncselekményét. Gyakran az is igaz, hogy a 'való életben' soha nem kapnának annyi figyelmet és törődést, mint a büntetés-végrehajtási intézetben.

Nekünk, börtön falain kívülállóknak nyitottnak kell lennünk minden olyan elítéltre, legyen nő, férfi, fiatalkorú, idős, aki igyekszik a társadalom hasznos tagjává válni.

Nemcsak nyitott szemmel kell járni a világot, hanem nyitott szívvel kell lennünk embertársaink felé, hiszen minden ember követ el hibákat.